
Robert Grzeszczak

Subsydiarna demokracja

Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej
w Traktacie z Lizbony



Konrad
Adenauer
Stiftung

Proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony i wdrażania w życie reform

Państwa członkowskie postawiły sobie za cel przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony (dalej: TL) w czasie, który umożliwiłby mu wejście w życie jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku. Zresztą i TL odnosi się do momentu swego wejścia w życie w art. 6 ust. 2, stwierdzając, że mocy prawnej nabierze 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem że do tego czasu złożone zostaną wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym razie wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego.

Przeprowadzenie ratyfikacji Traktatu z Lizbony w ciągu 2008 r. jest zamierzeniem bardzo ambitnym, a doświadczenia z traktatem konstytucyjnym wskazują, że proces ratyfikacji może nabrać własnej dynamiki politycznej.¹

Następnym etapem po zakończeniu procesów ratyfikacyjnych jest czas wdrażania postanowień TL, przy czym zmiany, zapowiadane w TL, to olbrzymie przedsięwzięcie natury prawnej i legislacyjnej, finansowej, a w pewnym sensie także politycznej.

Organem odpowiedzialnym za wdrożenie Traktatu jest Rada Europejska. Sama o tym zadecydowała w Konkluzjach Prezydencji portugalskiej z grudnia 2007 roku: „ (...) Rada Europejska będzie podsumowywać postępy (...) w niezbędnych pracach przygotowawczych, tak aby zapewnić pełne stosowanie traktatu (z Lizbony, przyp. aut.), gdy tylko wejdzie w życie. Podkreśla kompleksową naturę tego działania i stałą potrzebę jednolitych ram, a także wytycznych politycznych najwyższego szczebla. Przygotowania rozpoczną się w Brukseli w styczniu na podstawie programu pracy, który zostanie przedstawiony z upoważnienia przyszłego (tj. słoweńskiego, przyp. aut.) przewodniczącego Rady Europejskiej”.

¹ Barcz Jan, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2007, str. 40, dostępny także na: www.nipmie.pl/pliki/Traktat_z_Lizbony_Barcz.pdf, por. także tenże, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską, Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*, Wydanie 1, Warszawa: LexisNexis, 2008; por. także tenże, *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, Europejski Przegląd Sądowy, 2007 nr 9 str. 4-17.

Po negatywnym referendum z czerwca 2008 w Irlandii, w którym społeczeństwo odmówiło zgody na ratyfikację sytuacja się skomplikowała. Potrzebna jest decyzja polityczna podjęta w Dublinie i Brukseli dotycząca przyszłości Traktatu. Jak długo UE może bowiem dryfować w oparciu o półśrodki i regulacje przejściowe? Czy stać ją na kolejne okresy refleksji?

Rysowane są już ogólne scenariusze rozwoju sytuacji. Sprowadzają się one bądź to do dołączenia osobnego protokołu dla Irlandii podkreślającego m.in. gwarancje dla jej neutralności czy szczególnych zasad związanych z polityką migracyjną. Dzięki temu w Irlandii można byłoby przeprowadzić powtórne referendum (jak miało to miejsc w przypadku ratyfikacji Traktatu z Nicei). Inny pomysł – to wynegocjowanie dla Irlandii statusu członka poza TL z klauzulą wolnego przystąpienia do Traktatu w każdym czasie. Panuje jednak przekonanie o potrzebie dokończenia ratyfikacji TL. Podobnie też mamy jedność poglądów dotyczącą potrzeby wdrożenia reform z TL.

Traktat z Lizbony miał wyjść naprzeciw wymaganiom nowoczesnego Świata. Zapowiadał unowocześnienie instytucji europejskich, wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej wprowadzenie unijnego katalogu praw podstawowych. Czy będzie miał okazje stać się fundamentem nowej Unii Europejskiej – ostatecznie pokaże czas. Niemniej reformy zaprojektowane w Traktacie z Lizbony (być może zmienione w niektórych szczegółach lub zebrane w innym traktacie) pojawią się – bo pojawić się muszą – aby Unia mogła nadać się za światem, być wspólnotą demokratyczną i efektywną, stabilną i nowoczesną.

Parlamenty narodowe a rozwój procesów integracyjnych

Procesy integracji europejskiej wiążą się z przeniesieniem na rzecz instytucji wspólnotowych zadań, które wcześniej tradycyjnie leżały w gestii państw członkowskich. Już ponad 80% ustawodawstwa gospodarczego „pochodzi z Brukseli”, a nie z polskiego Sejmu i Senatu, niemieckiego Bundestagu i Bundesratu, włoskiej Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, duńskiego Folketingu, czy szwedzkiego Riksdagu.

Do lat 90-tych ubiegłego wieku powszechnym było przekonanie, że postęp procesów integracji europejskiej jednoznacznie marginalizuje pozycję parlamentów narodowych. Wywodzono, jak się jednak okazało, uproszczoną współzależność, że rozwój integracji oznacza pomniejszenie kompetencji organów państwowych, w tym w pierwszej linii parlamentów. Momentem zwrotnym w dyskusji nad rolą narodowych legislatorów w procesach integracyjnych było powołanie do życia Unii Europejskiej, przede wszystkim jednak zakończenie budowy rynku wewnętrznego (1993). W związku z tym wraz z kolejnymi rewizjami Traktatów założycielskich (Maastricht 1993, Amsterdam 1999 i Nicea 2003) powstawały nowe idee i dokumenty dotyczące zwiększania roli parlamentów. Ich kolejnym etapem jest Traktat z Lizbony.

Dyskusja o demokratyzacji, parlamentaryzacji i przybliżeniu do obywateli struktur integracyjnych nasiliła się ponownie w kontekście debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. Nie jest to przypadkowe. Rola parlamentu narodowego ujmowana jest właśnie z punktu widzenia demokratyzacji procesów integracyjnych, ich legitymizowania, relacji między suwerennością państwową a przekazywanymi, na rzecz instytucji UE, kompetencjami.

Zmiany lizbońskie mają „konwentowy” rodowód, gdyż zostały już w 2004 roku zapisane w tekście, odrzuconego w 2005 roku Traktatu konstytucyjnego. Nie oznacza to, że powstałe wówczas pomysły upadły ostatecznie. Stały się podstawą rozwiązań Traktatu z Lizbony (2007-2009, dalej: TL).

Traktat Lizboński ujmuje rolę narodowych ciał przedstawicielskich jako konstruktywną współpracę parlamentów narodowych i instytucji unijnych. Wpisuje rolę parlamentów narodowych jako gwarantów poszanowania zasady pomocniczości w prawodawstwie unijnym, potwierdza ich funkcje kontrolne w odniesieniu do realizacji budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przyznaje też prawo kontroli stosowania tzw. procedur kładek, kontroli stosowania zasady elastyczności, statuuje liczne obwózki informowania parlamentów o projektach legislacyjnych i innych dokumentach, wnioskach akcesyjnych. TL podkreśla wreszcie rolę wzajemnej współpracy narodowych ciał przedstawicielskich i PE. Jest to

współpraca między obszarami władzy państwowej i obszarami ponadnarodowej władzy UE.

Kompetencje parlamentów w sprawach integracyjnych

Aktywność parlamentów narodowych w odniesieniu do członkostwa w UE sprowadza się przede wszystkim do zadań związanych z implementacją prawa wspólnotowego oraz kontrolą nad pracą rządów w Radzie UE.

W zakresie implementacji prawa wspólnotowego do porządków wewnętrznych parlamenty realizują już wcześniej przyjęte zobowiązania traktatowe, które wynikają z Traktatów akcesyjnych. Funkcja prawodawcza parlamentów we wspólnotowym procesie legislacyjnym obejmuje transpozycję prawa wspólnotowego do porządku krajowego. Rola parlamentu wpisuje się w pewien etap realizacji zobowiązań państwa jako członka Unii Europejskiej. Można tu, upraszczając także i w tym przypadku, mówić o funkcji służebnej.

Natomiast w przypadku funkcji kontrolnych, wachlarz działań parlamentów jest już istotny. Dlatego też to ta dziedzina była i jest od lat najszerzej dyskutowana. Funkcje kontrolne sprawuje bezpośrednio sam parlament lub też, w jego imieniu, parlamentarna komisja ds. europejskich. We wszystkich parlamentach narodowych powołano komisje ds. europejskich (Unii Europejskiej). Komisje te, ze względu na ważną rolę, należą do tzw. pierwszolinowych. Posłowie często zabiegają o wybór do tych właśnie ciał parlamentarnych. Nie jest rzadkością, że zastępują one prace plenum parlamentu, które nie jest w stanie nadążyć za dynamicznie rozwijającą się legislacją UE.

Wpływy parlamentów narodowych na politykę wspólnotową w drodze wykonywania uprawnień kontrolnych przejawiają się w wielu kompetencjach, które wynikają wprost z Traktatów oraz z regulacji wewnętrznych państw. Przede wszystkim – w drodze wywierania nacisków na rząd krajowy lub jego poszczególnych członków. Ich celem jest wypracowanie wspólnego z parlamentem (komisją) stanowiska, jakie rząd (minister) zajmą w negocjacjach na szczeblu unijnym w określonej polityce wspólnotowej czy w konkretnej sprawie. Jest

to najpoważniejsza forma wpływu parlamentów na treść prawa UE. Poprzez wyznaczenie pewnych ram działań rządów, parlamenty wpływają przecież na prace Rady, która składa się z przedstawicieli państw szczebla ministerialnego (egzekutyw państwowych). Nie wdając się w szczegóły, niektóre parlamenty (duński Folketing) wypracowują tzw. mandat związany dla ministra przed posiedzeniem Rady. Większość parlamentów opracowuje mandaty w ważnych spotkaniach, w pozostałych daje wolną rękę (Bundestag), a parlamenty, które są uznawane za słabe w wywieraniu wpływu na procesy integracyjne, często zajmują się zajęciem stanowiskiem przez ministra ex post. Wówczas wpływ na decyzje podjęte w Radzie już nie mają. Mogą ewentualnie pociągnąć danego ministra (rząd) do odpowiedzialności politycznej.

Poza tym parlamenty pełnią funkcje kreacyjne, zależnie od rozwiązań wewnętrznych, silniej lub słabiej wpływając na obsadę niektórych stanowisk w instytucjach UE. Parlamenty wyrażają także zgodę na ratyfikację traktatów wspólnotowych i ich zmian, a także traktatów akcesyjnych.

To ogólne wyliczenie funkcji parlamentu w procesach integracyjnych jest o tyle istotne, że sprawy te stały się zasadniczym tematem obrad w Konwencji oraz prac Konferencji Międzyrządowej z 2007 roku, której efektem jest Traktat z Lizbony.

Czy Unii Europejskiej są potrzebne parlamenty narodowe?

Traktat Konstytucyjny i Traktat z Lizbony odpowiadają: tak, są potrzebne. Procesom integracyjnym towarzyszyć bowiem powinna parlamentaryzacja systemu decyzyjnego, która przebiegać może na dwóch płaszczyznach, tj. poprzez włączenie parlamentów narodowych bezpośrednio w procesy integracji oraz wyposażenie Parlamentu Europejskiego w zdecydowanie silniejszą kompetencję prawodawczą.²

² Patrz szerzej: R. Grzeszczak, *Parlamenty narodowe państw członkowskich UE*, str. 75 i n.; A. Maurer, *Die nationalen Parlamente in Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, str. 3- 22, Berlin 05.05.2004.

W debacie nt. reformy UE panował też wspólny pogląd, że proces włączania parlamentów w sprawy UE nie może komplikować dodatkowo unijnych procesów prawodawczych.

Pytaniem o zasadniczym znaczeniu dla dyskusji o roli parlamentów w kontekście reform UE jest kwestia czy demokracja, na której opiera się system Unii Europejskiej, jest nową, charakterystyczną kategorią właściwą strukturze Unii?

Odpowiedź na to pytanie ma nie tylko znaczenie teoretyczne czy akademickie. Łączy się ono bowiem z przyjęciem pewnej specyficznej (bądź nie) ideologii integracyjnej, tj. wzorowanej na rozwiązaniach przyjętych w strukturach państwowych ewentualnie prawnomiędzynarodowych, bądź też zupełnie nowych – właściwych Unii Europejskiej. Z tą drugą perspektywą łączy się potrzeba ukształtowania nowych standardów, pojęć i zasad, które tłumaczyłyby i były drogą dalszego rozwoju procesów integracyjnych.

TL, demokratyzując struktury integracyjne, nie wprowadza zupełnie oryginalnych (unijnych) rozwiązań. Ukształtował jednak pewne charakterystyczne rozwiązania, jak np. piętrową konstrukcję przedstawicielstwa w Unii Europejskiej. Można ją nazwać, w pewnym uproszczeniu, unijnym modelem demokracji subsydiarnej. Art. 10 TUE (w wersji lizbońskiej) zapowiada, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, a jej obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa członkowskie są reprezentowane zaś w Radzie Europejskiej przez swoich szefów rządów lub głowy państw, a w Radzie przez rządy. Szefowie rządów (a w pewnym zakresie także głowy państw) odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi i przed swoimi obywatelami. Piętrowa konstrukcja przedstawicielstwa w UE jest krzyżowym spletem rozwiązań znanych w państwach Unii i rozwiązań zupełnie nowych – charakterystycznych dla UE.

Rola parlamentów w ujęciu zapisów Traktatu z Lizbony

Po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego kompromis dotyczący dalszych reform został osiągnięty na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli (21-22.06.2007).

Powołano wówczas Konferencję Międzyrządową z zadaniem przygotowania projektu traktatu zmieniającego obowiązujące traktaty ... z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii, umocnieniu jej legitymacji demokratycznej oraz spójności jej działań zewnętrznych ...”.

Wynikiem prac Konferencji stał się kolejny traktat reformujący struktury integracyjne. Ze względu na miejsce jego przyjęcia podczas przewodnictwa portugalskiego został nazwany Traktatem Lizbońskim (oficjalna nazwa: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską).

TL utrzymuje obowiązywanie Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. TWE zmieni jednak nazwę i zostanie zastąpiony Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Zlikwidowana zostanie nazwa „Wspólnota”. Zakłada się, że procesy ratyfikacyjne traktatów dobiegną końca przed najbliższymi wyborami do PE, tj. do czerwca 2009 roku. TL doprecyzował takie problemy jak np. podział kompetencji między UE i państwami członkowskimi, moc wiążącą Karty Praw Podstawowych, a wreszcie rolę parlamentów narodowych.

Tak więc w 2007 roku, Prezydencji niemieckiej i portugalskiej, udało się zadanie niełatwe, a mianowicie wyprowadzenie wspólnego mianownika z różnych narodowych spornych kwestii (interesów). Najtrudniejsze rozmowy toczone były głównie z rządami Wielkiej Brytanii, Holandii, Francji, Włoch, Czech i Polski. W 2008 UE zaskoczyło irlandzkie „no” dla ratyfikacji TL. Sytuacja jest rozwojowa, stawia niełatwe zadanie przed prezydentami Francji i Czech, które będą prowadzić dalsze procesy ratyfikacji i w efekcie wdrażanie TL.

Reforma ustrojowa z 2004/2007/2009 UE – hasła czy merytoryczne zmiany w odniesieniu do roli parlamentów narodowych w UE?

Rolę parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej wyznaczają przede wszystkim art. 12 TUE oraz dwa protokoły, tj. Protokół w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowa-

nia zasad pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto także niektóre przepisy TFUE przewidują udział parlamentów krajowych w poszczególnych działaniach Unii Europejskiej.

O zwiększeniu roli parlamentów krajowych może świadczyć fakt dodania nowego tytułu do TUE, tj.: Tytuł II: Postanowienia o zasadach demokratycznych. Zawarto tu postanowienia uzgodnione jeszcze podczas prac Konwentu z 2003/2004 roku, dotyczące demokratycznej równości, demokracji przedstawicielskiej, demokracji uczestniczącej oraz inicjatywy obywatelskiej.

Jeśli chodzi o parlamenty państw członkowskich UE, ich roli dotyczyć będzie nowy, ogólny artykuł 12 TUE, określający ich kompetencje w sprawach integracyjnych. Należy jednak zaznaczyć, że nie są to wszystkie kompetencje przyznane parlamentom krajowym przez Traktat z Lizbony. Kompetencje z art. 12 TUE znajdują swoje rozwinięcie w dalszych przepisach TUE bądź TFUE.

Art. 10 ust. 3 TUE przypomina, że głowy państw lub szefowie rządów, którzy reprezentują państwa członkowskie w Radzie Europejskiej, oraz rządy, które reprezentują je w Radzie, odpowiadają demokratycznie przed parlamentami krajowymi lub przed obywatelami. Przepis ten nie określa jednak żadnych uprawnień parlamentów krajowych, bo określać nie może. Byłaby to niedopuszczalna ingerencja w wewnętrzne przepisy ustrojowe państw członkowskich. Ma więc charakter programowy.

Kontrola poszanowania zasady pomocniczości

TL uchyła Protokół w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej z 1997 roku. Zastępuje go nowym protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Uchyła także Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (także z 1997), który zastępuje nowym protokołem o tym samym tytule.

Sam Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności pozostaje w ścisłym związku z art. 5 ust. 1 TUE (zasada kompetencji powierzono-

nych). TUE mówi, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, zgodnie z którą UE dysponuje jedynie takimi kompetencjami, które zostały jej wyraźnie przyznane przez państwa członkowskie, a wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

W kontrolę przestrzegania przez instytucje unijne zasady pomocniczości zaangażowane są parlamenty krajowe. Zasady tej kontroli określone są w przywołanym protokole. TL nieznacznie wzmocniona w stosunku do propozycji z TK (z inicjatywy głównie Holandii), prawa kontrolne parlamentów narodowych w kontekście przestrzegania przez instytucje unijne zasady pomocniczości (subsydiarności).

Zadanie parlamentów polega na „zapewnieniu stałego przestrzegania” tej zasady w prawodawstwie Unii Europejskiej, w ramach kompetencji dzielonych (w ramach kompetencji wyłącznych UE zasada ta nie ma zastosowania). Jest to chyba najistotniejsze novum, jakie w stosunku do parlamentów narodowych przewiduje TL.

Komisja będzie przekazywać parlamentom krajowym państw członkowskich³ swoje projekty i zmienione projekty aktów prawodawczych, równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii. Projekty i zmienione projekty aktów prawodawczych przekazywać będzie parlamentom krajowym również Parlament Europejski. Z kolei Rada odpowiedzialna będzie za przekazywanie parlamentom narodowym projektów i zmienionych projektów aktów prawodawczych pochodzących od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (a więc od innych niż Komisja i PE organów o uprawnieniach prawodawczych).

Każdy parlament krajowy (izba parlamentu) będzie mógł, w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu prawodawczego, przesłać prze-

³ Deklaracja Królestwa Belgii w sprawie parlamentów narodowych Belgia wyjaśnia, że zgodnie z jej prawem konstytucyjnym zarówno Izba Reprezentantów, Senat Parlamentu Federalnego, jak i zgromadzenia parlamentarne Wspólnot oraz Regionów działają, w zależności od kompetencji wykonywanych przez Unię, jako części składowe krajowego systemu parlamentarnego lub jako izby parlamentu narodowego.

wodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. W przypadku, gdy projekt aktu prawodawczego pochodzi od innego podmiotu, opinie z uzasadnieniami parlamentów krajowych będą im przekazywane przez urząd Przewodniczącego Rady (nowy organ statuowany w TL).

Protokół stanowi, iż Parlament Europejski, Rada i Komisja oraz (o ile projekt aktu prawodawczego pochodzi od nich), grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, mają obowiązek uwzględnić uzasadnione opinie wydane przez parlamenty krajowe.

Każdy parlament krajowy ma dysponować dwoma głosami. Jeżeli parlament jest dwuizbowy, wówczas każda z izb będzie dysponować jednym głosem (np. Sejm i Senat), jeżeli jednoizbowy to izba ta posiada 2 głosy (np. duński Folketing). Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości będą stanowiły co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom krajowym, projekt zostanie poddany ponownej analizie. Próg ten ma wynosić jedną czwartą w przypadku projektu aktu prawodawczego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po ponownej analizie Komisja (lub grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny) będzie mogła postanowić o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja ta musi być jednak uzasadniona.

Nowy element w stosunku do Protokołu z TK stanowią szczególne postanowienia odnoszące się do przeprowadzanej przez parlamenty kontroli zgodności z zasadą pomocniczości tych projektów, które przyjmowane będą w ramach zwykłej procedury prawodawczej. W przypadku projektów należących do tej kategorii ponowna analiza projektu konieczna jest wówczas, gdy opinie o niezgodności projektu stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom krajowym. Po ponownej analizie Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Pod-

trzymanie wniosku w takim wypadku oznacza, że Komisja jest zobowiązana przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że projekt jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Zgodnie z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności parlamenty krajowe lub ich izby będą mogły za pośrednictwem właściwych władz krajowych wносить skargi do Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) w związku z naruszeniem zasady pomocniczości przez akt prawodawczy UE. Nie pojawia się jednak nowa procedura przed TS. Parlamenty nie stały się nowym podmiotem legitymowanym do wnoszenia skarg do TS. Tak jak wcześniej, nadal wyróżnia się podmioty o legitymacji uprzywilejowanej, częściowo uprzywilejowanej i nieuprzywilejowanej do wnoszenia skarg do TS. Podmiotami uprzywilejowanymi są państwa członkowskie, Rada, Komisja, Parlament. Natomiast częściowo uprzywilejowane są Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny, które mogą występować przed TS wyłącznie w celu ochrony swoich uprawnień. Nieuprzywilejowanymi podmiotami są osoby fizyczne i prawne, które mogą wносить skargi tylko na wspólnotowe akty prawne, które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie.

Oznacza to, że parlamenty będą musiały używać rządów, a więc skargi państwowej. W praktyce może to różnie wyglądać w poszczególnych państwach. Tam, gdzie parlamenty są aktywne i mają silną pozycję wobec egzekutywy kompetencja ta może okazać się przydatna. W państwach (np. Włochy, Grecja, w pewnym zakresie także Polska), w których parlamenty są słabe, uprawnienie to może okazać się iluzją. Protokół przewiduje również, że Komisja Europejska będzie co roku przedkładać parlamentom krajowym sprawozdanie w sprawie stosowania art. 5 TUE.

Obowiązek informowania parlamentów o legislacji unijnej

Podstawą prawną tego uprawnienia jest art. 12 TUE w związku z Protokołem w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Przywołany przepis TUE stanowi, że parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii otrzymując od instytucji Unii informacje

oraz projekty europejskich aktów prawodawczych, zgodnie z protokołem o roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Proponowany Protokół w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej jest uszczegółowieniem i rozwinięciem obecnie obowiązującego Protokołu w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej (z TA).

Protokół przewiduje, że dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) będą przekazywane bezpośrednio przez Komisję parlamentom krajowym, po ich opublikowaniu. Komisja ma przekazywać parlamentom krajowym również roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Parlamenty krajowe mają także otrzymywać projekty aktów prawodawczych. Parlamenty krajowe miałyby otrzymywać te projekty nie tylko w celach informacyjnych. Protokół przyznaje im nowe uprawnienie: parlamenty krajowe będą mogły przysłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu europejskiego aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości.

Dalszym przejawem realizacji prawa parlamentów krajowych do bycia informowanym jest postanowienie Protokołu, zgodnie z którym porządek obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły z posiedzeń Rady rozpatrującej projekty aktów prawodawczych, są przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem rządów państw członkowskich. Jeżeli Rada Europejska będzie zamierzała powołać się na art. 31 ust. 1 lub 2 TUE (przepisy te zezwalają Radzie Europejskiej na upoważnienie Rady do stosowania uproszczonej procedury stanowienia prawa), parlamenty krajowe muszą być informowane o inicjatywie Rady Europejskiej co najmniej sześć miesięcy przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji.

Parlamenty mają – zgodnie z Protokołem – otrzymywać także roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego (który TL skreśliła z listy instytucji UE). Ma ono służyć celom informacyjnym i następować równocześnie z przekazaniem go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Jeżeli parlament

krajowy jest wieloizbowy, wówczas powyższe postanowienia mają zastosowanie do obu izb.

Współpraca międzyparlamentarna i PE

Dominacja rządów w europejskich procesach legislacyjnych spowodowała znaczną otwartość parlamentów narodowych na nowe formy współpracy. Parlamenty narodowe wypracowały w latach 90 funkcjonujące dziś ramy kooperacji, procedur wymiany informacji, kształtowania wspólnych stanowisk w ważnych dla nich kwestiach. Nie do przecenienia jest więc znaczenie współpracy międzyparlamentarnej, zarówno sformalizowanej jak i niesformalizowanej (m.in. wspólne obrady komisji resortowych PE i parlamentów narodowych, jednoczesne debaty w poszczególnych parlamentach, przedstawicielstwa parlamentów w Brukseli).

Podstawowe zasady odnoszące się do współpracy międzyparlamentarnej określone zostały w treści Protokołu w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Protokół ten zawiera ogólną zasadę, zgodnie z którą sposób organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w Unii określać będą wspólnie Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Art. 12 TUE podkreśla znaczenie aktywnego przyczyniania się parlamentów krajowych do prawidłowego funkcjonowania Unii w dziedzinie współpracy międzyparlamentarnej.

Konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach europejskich i PE – tzw. COSAC⁴ pełni szczególnie ważną rolę jako forum współpracy międzyparlamentarnej. Może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Konferencja wspiera ponadto wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami krajowymi a PE, w tym zwłaszcza między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień

4 Skrót COSAC jest akronimem francuskiej nazwy Konferencji: Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires.

wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwagi przedłożone przez Konferencję nie są dla parlamentów krajowych wiążące ani nie przesądzają o ich stanowiskach. Traktat z Lizbony (protokół) rozszerza uprawnienia COSAC w stosunku do stanu obowiązującego oraz powtarza rozwiązanie zaproponowane w Traktacie Konstytucyjnym.⁵

Przeźren wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Traktat z Lizbony wyraźnie zobowiązuje narodowych legislatorów do politycznego monitorowania i oceny działalności agend odpowiedzialnych za ww. dziedzinę, tj. Europolu oraz Eurojustu (art. 85, 88 TfUE).⁶

Art. 69 TFUE przewiduje, że parlamenty krajowe zapewniają przestrzeganie zgodności wniosków i inicjatyw prawodawczych z zakresu współpracy sądowej w sprawach karnych i z zakresu współpracy policyjnej z zasadą pomocniczości, zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Przepis art. 70 TFUE przewiduje informowanie parlamentów o wynikach i treści oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityk Unii z zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przepis art. 71 TFUE przewiduje informowanie parlamentów krajowych o pracach, działającego w ramach Rady, komitetu wspierającego i wzmacniającego współpracę operacyjną w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

5 Z. Cieślak, B. Pawłowski, Zmiana roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Możliwości badania zasady pomocniczości w polskim parlamencie, Biuro Ekspertyz i Analiz Sejmowych 2007.

6 Europol (Europejski Urząd Policji) odpowiada za wywiad kryminalny w UE. Zatrudnia przedstawicieli krajowych organów ścigania (policji, służb celnych i imigracyjnych, itp.). Zadaniem Europolu jest zapewnienie współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Eurojust stymuluje koordynację działań dochodzeniowo-śledczych. Agenda posiada usprawniania do podejmowania ogólnoeuropejskiej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

Traktat Lizboński upoważnia parlamenty do kontrolowania tzw. procedury kładki w przypadku gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej w określonej dziedzinie prawa rodzimego mającego skutki transgraniczne. Wówczas o wniosku w sprawie podjęcia przez Radę decyzji w tym obszarze muszą być powiadomione parlamenty narodowe. Sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie 6 miesięcy od powiadomienia) sprawi, że decyzja Rady nie zostanie podjęta. Jest to zatem prawo weta, które gwarantuje wyjątkowo silną pozycję parlamentów narodowych w tym bardzo wrażliwym, z punktu widzenia suwerenności państwowej, obszarze.

Udział w procedurze zmiany traktatów

Parlamenty narodowe uczestniczą w procedurach zmian traktatów, tak w procedurze zwykłej jak i uproszczonej (art. 12 i 48 ust. 2 TUE).

- a. Projekty zmian traktatów rozpatrywane w ramach zwykłej procedury zmiany przekazywane są Radzie Europejskiej przez Radę oraz notyfikowane parlamentom krajowym.

Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów krajowych, głów państw lub szefów rządów państw członkowskich, PE i Komisji. Konwent ten rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje w drodze konsensusu zalecenia dla Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Rada Europejska może podjąć zwykłą większością i za zgodą PE decyzję o niezwołaniu konwentu, gdy zakres proponowanych zmian nie uzasadnia takiej potrzeby. W takim przypadku mandat Konferencji określa Rada Europejska. Zmiany w traktatach są uchwalane przez Konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich.

- b. W ramach uproszczonych procedur zmiany traktatów parlamenty narodowe będą odgrywać pewną rolę w przypadku decyzji Rady Europejskiej dotyczącej trybu stanowienia aktów prawnych.

Rada Europejska może w określonych przypadkach przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną, gdy traktaty przewidują głosowanie jednomyślne, oraz zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, gdy traktaty przewidują procedurę specjalną. Wszelkie inicjatywy Rady Europejskiej w tym zakresie są przekazywane parlamentom krajowym. Jeżeli parlament krajowy notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego przekazania, Rada Europejska nie może przyjąć takiej decyzji.

Otrzymywanie wniosków akcesyjnych (o przystąpienie do UE)

Zgodnie z art. 12 TUE parlamenty będą informowane o wpłynięciu wniosku o przystąpienie do Unii zgodnie z art. 49 TUE, którego przepis przewiduje notyfikowanie parlamentom wniosku o członkostwo w Unii. Nie wiążą się z tym jednak żadne kompetencje parlamentów, a przynajmniej nie w tej fazie (później wyrażają bowiem zgodę na ratyfikację umowy akcesyjnej). Te wynikają bowiem z wewnętrznych procedur ratyfikacyjnych. Informacja ta jest natomiast o tyle istotna, że pozwala na podjęcie debaty w parlamencie na temat rozszerzenia UE.

TL nie jest w tym zakresie konsekwentny o tyle, że nie wniósł obowiązku informowania parlamentów narodowych o wniosku w sprawie dobrowolnego wystąpienia z UE czy o wszczęciu procedury wobec państwa członkowskiego, które narusza w sposób poważny podstawowe wartości Unii (art. 7 TUE). Dodatkowo wyeliminowano całkowicie możliwość monitorowania przez parlamenty narodowe działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Nie będą one informowane o uruchomieniu procedury z art. 7 TUE (wykluczenie państwa wskutek uporczywego łamania wartości UE). Parlamenty nie będą też informowane o dobrowolnym wystąpieniu państwa z UE, tj. o złożeniu takiego wniosku, co jest o tyle zaskakujące, że TUE przewiduje obowiązek informowania parlamentów o złożeniu wniosku akcesyjnego.

Zakończenie

Do TL dołączono 2 protokoły, które mają bezpośrednie przełożenie na rolę parlamentów narodowych w UE. Część przyznawanych im kompetencji jest

zupełnie nową kategorią. I można powiedzieć, że to aż tyle albo tylko tyle nowego. To czy „aż” czy „tylko”, zależy będzie bowiem od praktyki i woli współpracy. Jest to bowiem kompetencja, którą można skutecznie wykonywać tylko zbiorowo. Wydaje się, że parlamenty narodowe już posiadają odpowiednie instrumenty zarówno instytucyjne (COSAC) jak i techniczne (np. baza danych IPEX). Pytanie pojawiające się w związku ze zmianami z TL dotyczy tego, na ile więc będą potrafiły z nich skorzystać. I pytanie z natury rzeczy zasadnicze, w jakim stopniu zajdzie potrzeba skorzystania z nowej kompetencji. Dotychczasowa praktyka integracyjna wskazuje, że sposobności będzie wiele – mam tu na myśli akty naruszenia zasady pomocniczości w unijnych procedurach legislacyjnych.

Dwa podstawowe problemy, które kształtowały dyskusję nad przyszłością Unii Europejskiej podczas debat nad Traktatem Konstytucyjnym i z Lizbony, a które pojawiają się w dalszym ciągu, dotyczą zapewnienia Unii solidnej legitymizacji demokratycznej oraz mocnego ugruntowania wspólnych wartości. To miałyby stać się zaczątkiem unijnej tożsamości i pociągnęłoby możliwość zmiany charakteru całej organizacji. Są to pytania aktualne pod rządami Traktatów w wersji nicejskiej jak i lizbońskiej.

I rzeczywiście – parlamenty narodowe, wobec nowych kompetencji przewidzianych dla nich mocą TL, spełnić mogą istotną rolę w eliminowaniu tego, co określa się powszechnie deficytem legitymizacji demokratycznej.

Kolejnym pytaniem o podstawowym znaczeniu jest problem, na ile skutecznie i efektywnie narodowe ciała przedstawicielskie przełamują ów problem deficytu demokracji, na ile mogą wzmocnić legitymizację decyzji podejmowanych na poziomie UE? Odpowiedź nie jest oczywista. Oddolna demokratyzacja przez uparlamentaryzowanie UE, a więc sukcesywne wzmocnianie roli parlamentów w procesach decyzyjnych UE, niekoniecznie przynieść musi spodziewane rezultaty. Realnym zagrożeniem, coraz silniejszego włączania parlamentów narodowych w europejskie procedury legislacyjne, jest bowiem zaciemnienie, skomplikowanie i dodatkowe wydłużenie tych procesów. Prosty zabieg włączenia parlamentów, czy to przez podniesienie roli sformalizowanych i nie-

sformalizowanych platform współpracy międzyparlamentarnej (COSAC czy Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE), czy tak, jak chciał tego już Traktat Konstytucyjny, uczynienie z parlamentów strażników zasady pomocniczości, nie oznacza przecięcia kryzysu legitymizacji demokratycznej UE. Unia Europejska nie cierpi bowiem na brak forów i organów, wręcz przeciwnie – jest ich już za wiele.

Jeżeli Traktat z Lizbony miałby podzielić losy Traktatu Konstytucyjnego (odrzucanego w referendach we Francji i w Holandii), to UE wpadnie w coraz silniejszą archaizację swojego systemu ustrojowego. Obecnie, wskutek znacznego powiększenia terytorialnego i braku szeroko zakrojonej reformy, UE funkcjonuje w oparciu o zlepek reform i reformek (jak nazywano Traktat z Amsterdamu). Nie daje to stabilnych fundamentów umożliwiających rozwój nowoczesnej, demokratycznej, konkurencyjnej gospodarczo i społecznie Unii Europejskiej.

Dr Robert Grzeszczak, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Uniwersytecie Warszawskim i Wrocławskim. Niniejszy tekst powstał w lecie 2008 roku jako efekt badań poczynionych w trakcie krótkoterminowego stypendium Fundacji Konrada Adenauera, które dr Grzeszczak spędził na Uniwersytecie Poczdamskim w 2007 r

Indeks skrótów

COSAC skrót francuski: Conférence des Organes spécialisés en Affaires Communautaires; po polsku: Konferencja komisji wyspecjalizowanych sprawach europejskich i PE

PE Parlament Europejski

TA Traktat z Amsterdamu

TFUE Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TK Traktat Konstytucyjny

TL Traktat z Lizbony

TS Trybunał Sprawiedliwości

TUE Traktat o Unii Europejskiej

TWE Traktat o Wspólnocie Europejskiej

UE Unia Europejska