



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Rola parlamentów
narodowych w perspektywie
poszerzenia Unii Europejskiej
oraz Konferencji
Międzyrządowej 2004

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa, 2002 r.

Redakcja merytoryczna:

JAN BARCZ

STANISŁAW PUZYNA

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

AGNIESZKA OJDOWSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-25-7

CIP - Biblioteka Narodowa

Rola parlamentów narodowych w perspektywie
poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji
Międzynarodowej 2004 / [red. merytor. Jan
Barcz, Stanisław Puzyna] ; Senat Rzeczypospolitej
Polskiej. - Warszawa : Dział Wydawniczy Kancelarii
Senatu, 2002

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu

Warszawa 2001 r.

Nakład 450 egz.

Spis treści

Od redaktorów	5
Longin Pastusiak	
<i>Wstęp</i>	9

ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W OKRESIE NEGOCJACJI O CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

Marek Borowski	15
Luisa Fernanda Rudi Ubeda	17

DOKUMENTY

Deklaracja w sprawie przyszłości Unii	27
107. posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej	29
108. posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej	51
109. posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej	93
Uchwała Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP.	109

EKSPERTYZY

Prof. dr hab. Jan Barcz	
<i>Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego.</i>	115
Dr Ryszard Balicki	
<i>Konstytucja RP a wewnętrzne procedury podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy RP</i>	125

Andreas Maurer

*Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali
oraz sukcesywna europeizacja* 131

Prof. dr hab. Joachim Osiński

*Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej
na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji* 181

Dr Artur Nowak-Far

*Współpraca legislacyjnej i egzekutywy państw członkowskich
Unii Europejskiej w odniesieniu do zadań wynikających z *acquis de l'Union* .* 197

Od redaktorów

Jednym z zasadniczych elementów toczącej się od 2000 r. z coraz większą intensywnością debaty nad przyszłością Unii Europejskiej jest rola parlamentu w architekturze europejskiej. Ma to swoje istotne uzasadnienie, bowiem zarówno wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym na szczeblu unijnym, jak i określenie roli parlamentu narodowego w odniesieniu do procesu integracji europejskiej może się przyczynić do rozwiązania problemu deficytu legitymacji demokratycznej UE.

Szczególne znaczenie ma powyższy problem dla państw kandydujących do członkostwa w UE, w których nie stworzono jeszcze rozwiązań gwarantujących parlamentowi odpowiednie miejsce w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Tymczasem rozwiązania takie powinny zostać wprowadzone najpóźniej z dniem uzyskania członkostwa w UE.

W Polsce dyskusja nad tym aspektem debaty w sprawie przyszłości Unii Europejskiej rozpoczęła się w senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej wiosną 2001 r. Nabiera ona obecnie szczególnej wagi w związku z przyjęciem 15 grudnia 2001 r. przez Radę Europejską Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, określającej ramy organizacyjne przygotowań do Konferencji Międzyrządowej 2004. Deklaracja w szczególności określiła skład Konwentu, który przygotować ma propozycje nowej architektury Unii Europejskiej. Parlamenty narodowe państw członkowskich Unii i kandydujących do niej reprezentowane będą w Konwencie przez dwóch przedstawicieli z każdego kraju. Tym samym parlamenty te wciągnięte zostały w sam środek debaty na temat przyszłości Europy, o co od początku zabiegała senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej.

Istotną inspiracją dla debaty, której fragmenty udostępniamy w tej publikacji, były, poza nicejską Deklaracją w sprawie przyszłości Unii z lutego 2001 r., dwa ważne spotkania międzyparlamentarne: Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, która odbyła się w Sztokholmie, w dniach 16–17 listopada 2001 r. oraz Konferencja Komisji ds. Wspólnoto-

wych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej, w skrócie określana mianem COSAC, zorganizowana też w Sztokholmie, w dniach 20–22 maja 2001 r. Szczególnie zaangażowanym promotorem debaty nt. roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej był w tym okresie szwedzki Riksdag.

Oficjalne stanowisko Sejmu i Senatu RP w debacie nt. roli parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia UE zaprezentowane zostało w wystąpieniach Marszałka Sejmu Marka Borowskiego oraz Marszałka Senatu Longina Pastusiaka na wspomnianej sztokholmskiej Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej. Wystąpienie Marszałka Pastusiaka na tej Konferencji pełni rolę wstępu do niniejszej publikacji.

Debata nt. przyszłości Unii Europejskiej zdynamizowana została przez prezydencję belgijską, która uczyniła ją swoim programowym priorytetem. Duże zaangażowanie w animowaniu tej debaty wykazał parlament belgijski. Udział przewodniczącego Komisji Federalnej ds. Unii Europejskiej parlamentu Belgii, senatora Philippe Mahoux w debacie nt. przyszłości Europy w Warszawie na forum senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej stanowił jedną z widocznych tego manifestacji.

Po prezydencji szwedzkiej i belgijskiej przewodniczenie Unii Europejskiej przejmie od początku 2002 r. Hiszpania. Fakt ten nadaje dodatkowego znaczenia, włączonemu do prezentowanej w tej publikacji dokumentacji, sztokholmskiemu wystąpieniu przewodniczącej Kongresu Deputowanych Królestwa Hiszpanii Luisy Fernandy Rudi Ubeda nt. *roli parlamentów krajowych podczas negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej*. Zamieszczenie tego tekstu sprzyjać powinno zarazem dalszemu ożywieniu bardzo dobrze rozwijających się polsko – hiszpańskich stosunków międzyparlamentarnych, co potwierdzone zostało w trakcie wizyty przewodniczącej Rudi Ubedy w Polsce w listopadzie 2001 r.

Po dokumentacji ze sztokholmskiej Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej zamieszczone zostały dokumenty, ukazujące istotne naszym zdaniem fragmenty debaty toczonej na forum Parlamentu RP, w senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, nad rolą parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Zapis fragmentów tej debaty poprzedzony jest tekstem wspomnianej nicejskiej Deklaracji w sprawie przyszłości Unii.

Debata w senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej toczyła się z udziałem ekspertów i parlamentarzystów polskich, szwedzkich, belgijskich i niemieckich od maja 2001 r. Podsumowaniem tej debaty stała się uchwała Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie *roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej, w perspektywie poszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*. Uchwała dołączona została do dokumentacji XXV Konferencji Komisji ds. Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (COSAC), która odbyła się w dniach 4–5 października 2001 r. w Brukseli.

Publikację zamykają prace ekspertów, przygotowywane na posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, w szczególności na ostatnie posiedzenie w IV kadencji Senatu RP w dniu 4 października 2001 r. Koncentrują się one na istotnych aspektach – porównawczym, politycznym, konstytucyjnoprawnym – udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE. Senat IV kadencji tych ekspertyz nie zdążył już wykorzystać, tymczasem problemy przez nie podnoszone stawać się będą coraz bardziej aktualne, w miarę zbliżania się terminu akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Oddawana do Państwa rąk publikacja przygotowana została do druku przez Kancelarię Senatu we współpracy z Zakładem Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego warszawskiej SGH.

Jan Barcz
Stanisław Puzyna

Warszawa, grudzień 2001 r.

Longin Pastusiak
Marszałek Senatu

Wstęp

Szanowni Państwo,
dziękuję bardzo za możliwość zabrania głosu przed tak znakomitym gremium.* Uważam, że temat poruszany podczas obecnego spotkania – rola parlamentów w okresie negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej – jest niezwykle ważny i jego właściwe potraktowanie będzie miało zasadnicze znaczenie dla ostatecznego przyjęcia nowych członków do Unii Europejskiej. Mam zaszczyt występować w imieniu Senatu, izby wyższej polskiego parlamentu. Posiadając inicjatywę ustawodawczą Senat ma duże możliwości kształtowania oblicza polskiej polityki europejskiej i z zaangażowaniem włącza się do prac parlamentarnych z tym związanych.

Określenie roli parlamentu narodowego ma szczególne znaczenie zwłaszcza dla krajów mających realne szanse na członkostwo w UE w 2004 roku. Wynika to przede wszystkim z faktu, że okres negocjacji pokrywa się z okresem transformacji ustrojowej. Rozwiązanie wynikających stąd problemów wymaga wzmożonej pracy i nie budzącej wątpliwości legitymacji demokratycznej. Parlament musi również zadbać o właściwy odbiór społeczny wyników negocjacji. Negocjacje to sztuka kompromisów, trzeba więc konsultacji społecznych i wyjaśniania racji tych czy innych ustępstw, które przybliżają nas do osiągnięcia głównego celu – członkostwa w UE. Niepodważalna rola parlamentu jest też przeciwwagą dla przeciwników integracji, którzy twierdzą, że wstąpienie do Unii oznaczać będzie utratę suwerenności. Parlamentarna legitymacja dla procesu negocjacyjnego skutecznie takie wątpliwości rozwiewa.

Senat RP dobrze rozumie potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na proces negocjacji z Unią Europejską. Od początku restytucji Senatu RP w 1989 r. problematyką integracji europejskiej zajmowały się bądź oddzielne komisje, bądź włączano ją do prac Komisji Spraw Zagranicznych. Senac-

* Wystąpienie Marszałka Senatu Longina Pastusiaka podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Sztokholmie, 17 listopada 2001 r.

ka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, która działała w ubiegłej kadencji, podjęła istotne dla dalszego toku prac w obszarze integracji europejskiej uchwały: 31 marca 2000 r. podjęła uchwałę w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zaś 5 lipca 2001 r. uchwałę w sprawie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej. W ubiegłej kadencji Senatu powołano także Nadzwyczajną Komisję Legislacji Europejskiej, która miała za zadanie przyspieszenie prac dostosowujących ustawodawstwo polskie do unijnego. Jak jednak wspomniałem, wprowadzanie *acquis communautaire* nie jest jedynym zadaniem parlamentu. Ważne jest wypracowanie odpowiedniego mechanizmu współuczestnictwa parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Dlatego też w obecnej kadencji włączono zadania Komisji Legislacji Europejskiej do kompetencji Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej. Uważam, że całościowe ujęcie spraw integracji europejskiej oraz umiejscowienie ich w kontekście ogólnej działalności zagranicznej Senatu przyczyni się do efektywnej pracy Senatu RP obecnej, dopiero się rozpoczynającej kadencji.

Senat RP aktywnie wspiera proces negocjacji z Unią Europejską, zarówno poprzez działania zewnętrzne, jak też poprzez stworzenie takich struktur organizacyjnych w parlamencie, które umożliwią jego efektywny udział w procesie podejmowania decyzji w sprawach unijnych. Panuje w tym względzie wśród senatorów niemal pełna jednomyślność. Ponad 90% senatorów obecnej kadencji należy do ugrupowań, dla których wejście Polski do Unii Europejskiej jest zadaniem o strategicznym znaczeniu. Będziemy oczywiście wsłuchiwać się w głosy przeciwne, aby tym lepiej przygotować grunt dla społecznej akceptacji tego procesu i wypracowania konstruktywnego dialogu. Niezwykle ważne jest także określenie obowiązku i zakresu informowania przez rząd parlamentu o sprawach integracyjnych oraz wypracowanie praktyki współpracy między rządem a parlamentem w tym obszarze. Kwestią do dyskusji pozostaje też, na ile rząd może być związany ustaleniami parlamentu. Należy tu znaleźć odpowiedni balans, który z jednej strony nie sparaliżuje negocjacji i umożliwi pewną elastyczność negocjatorów, z drugiej strony będzie gwarancją zachowania żywotnych interesów społecznych i państwowych.

Ważną sprawą jest również przyjrzenie się już w chwili obecnej, jakie relacje panować będą pomiędzy przyszłymi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego a parlamentem narodowym. Jest to sprawa niezwykle istotna w obliczu dyskutowanej szeroko konieczności zwiększenia legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Myślę, że odpowiedzią na deficyt takiej legitymacji w łonie UE będzie umacnianie parlamentów narodowych, co przełoży się na zwiększanie roli Parlamentu Europejskiego.

Szanowni Państwo,
o wyzwaniach stojących przed polskim parlamentem w związku z negocjacjami europejskimi i o sposobach realizacji tych wyzwań mówił już Marsza-

łek Sejmu RP, pan Marek Borowski. Obie izby parlamentu RP są w tej mierze zgodne i mówią jednym głosem. Ściśle współpracują ze sobą, równo dzieląc między sobą wynikające stąd obowiązki. Są jednak problemy, którym Senat RP może i powinien poświęcić więcej uwagi, z racji swojej istoty. Większościowa ordynacja wyborcza do Senatu sprawia, że senatorowie są ściślej związani ze swoim regionem i ze swoimi wyborcami. Tymczasem powszechnie wiadomo, jak bardzo istotne jest włączenie regionów w proces decyzyjny podczas negocjacji akcesyjnych, ponieważ to właśnie na szczeblu lokalnym i regionalnym kształtuje się nastawienie do Unii Europejskiej. I w tym właśnie widzimy miejsce dla wzmożonej działalności Senatu. Poprzez organizowanie seminariów, spotkań z ekspertami, a także działalność edukacyjną związaną z integracją europejską zadaniem senatorów powinno być propagowanie idei zjednoczonej Europy w swoich regionach, wśród swoich wyborców. Senat jako jeden z najbardziej wiarygodnych organów państwa musi aktywnie włączyć się w kampanię przed referendum, które odbędzie się w Polsce przed przystąpieniem do UE. Od sukcesu tego referendum zależy bowiem przyszłość Polski we wspólnej Europie.

Szanowni Państwo,
wspólne wysiłki obu izb polskiego parlamentu przyczyniają się do sukcesu negocjacji akcesyjnych. Uczestniczymy aktywnie w debacie na temat przyszłości Polski w Unii i przyszłości samej Unii Europejskiej. Wierzę, że już w 2004 roku będzie to debata dotycząca nas bezpośrednio, czego życzę także wszystkim kandydującym do Unii Europejskiej krajom.

Rola parlamentów
narodowych
w okresie negocjacji
o członkostwo
w Unii Europejskiej

Wystąpienia na Konferencji
Przewodniczących Parlamentów
Unii Europejskiej w Sztokholmie
16–17 listopada 2001 r.

Marek Borowski
Marszałek Sejmu

Szanowni Państwo,
jestem szczerze rad, iż jako marszałek nowo wybranego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej swoją aktywność międzynarodową rozpoczynam od udziału w Konferencji Przewodniczących Parlamentów Krajów Unii Europejskiej*. Miesiąc temu w swym inauguracyjnym przemówieniu podkreśliłem, że jestem zdecydowany uczynić z integracji Polski z Unią Europejską priorytet obecnej kadencji. Od pierwszego dnia urzędowania tę deklarację wcielam w życie.

W naszym Sejmie istnieje wyraźna przewaga zwolenników integracji. Po raz pierwszy jednak reprezentowane są także zorganizowane środowiska przeciwników przystąpienia do Unii Europejskiej. Ta reprezentacja nie jest liczna, ale to dobrze, że dialog z nią prowadzony będzie w parlamencie, a nie poza nim.

Wprawdzie przeciwników integracji jest w Polsce mniej (30%) niż zwolenników (50%), ale nie możemy spać spokojnie, gdyż proporcje te są zmienne, a decyzję o integracji nie podejmie parlament, ale obywatele w referendum.

Koronnym argumentem naszych rodzimych przeciwników członkostwa są koszty wynikające z unijnych wymagań. Trzeba zatem nieustannie wyjaśniać, że prawdziwym dla nas nieszczęściem byłoby zahamowanie strukturalnych przekształceń, a koszt nieprzystąpienia do Unii byłby znacznie wyższy od ponoszonych obecnie i w przyszłości kosztów działań dostosowawczych. Oczekujemy jednak przychylności wobec naszych postulatów, aby wszędzie tam, gdzie to możliwe, koszty te rozłożyć w czasie.

My w polskim parlamencie, biorąc to wszystko pod uwagę, zamierzamy w najbliższym czasie koncentrować się na następujących działaniach: po pierwsze – zamierzamy dokończyć proces przyjmowania prawa wspólnoto-

* Wystąpienie Marszałka Sejmu Marka Borowskiego podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Sztokholmie, 17 listopada 2001 r. (wersja wygłoszona w języku francuskim).

wego. Oceniamy, że do końca roku 2002 pozostało nam do przyjęcia jeszcze ok. 75 ustaw, obejmujących także przyrost prawa wspólnotowego.

Drugie wielkie zadanie parlamentu w czasie prowadzenia negocjacji wynika z jego funkcji kontrolnej. Chcemy tu wykorzystać doświadczenia parlamentów krajów członkowskich, zwłaszcza tych, które stosunkowo niedawno wchodziły do Unii.

W związku z tym zamierzamy doprowadzić do częstszych i bardziej intensywnych kontaktów posłów z członkami polskiego zespołu negocjacyjnego. Powinni oni informować o osiągniętym postępie lub trudnościach przed każdą kolejną rundą rozmów, jak i po niej. Zależy nam na maksymalnie możliwej otwartości rokowań. Uważam bowiem, że fałszywe stereotypy i mity na temat integracji wynikają przede wszystkim z niewiedzy.

Po trzecie, kolejnym zadaniem parlamentu jest monitorowanie opinii publicznej oraz udział w procesie informowania społeczeństwa o naturze i celach Unii Europejskiej. Tutaj działania muszą zostać zintensyfikowane.

I wreszcie po czwarte, po wynegocjowaniu traktatu akcesyjnego najważniejszym wyzwaniem stojącym przed Polską będzie przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum w sprawie jego ratyfikacji.

Szanowni Państwo, czas mojego wystąpienia jest ograniczony. Poprzestanę więc na konkluzji, że rozpoczęta właśnie kadencja polskiego Sejmu będzie kadencją europejską. Polska i inne kraje kandydujące chcą przystąpić do Unii przede wszystkim dlatego, że czują się związane z Europą na dobre i na złe. Po 11 września raz jeszcze mieliśmy okazję zdać sobie sprawę, jak wiele nas Europejczyków łączy.

Jestem przekonany, że obecny trudny moment w życiu wspólnoty międzynarodowej będzie skłaniał nas wszystkich do intensyfikacji działań na rzecz rozszerzenia Unii. Rząd polski podjął właśnie ważne decyzje w tym zakresie. Widzimy doskonale, że światu potrzebna jest silna i zjednoczona Europa. Rozszerzenie będzie korzystne nie tylko dla obecnych kandydatów, ale i dla całej starej „piętnastki”. Potrzebujemy odwagi i wizji.

Luisa Fernanda Rudi Ubeda
Przewodnicząca Kongresu Deputowanych Hiszpanii

Wprowadzenie

Cechą szczególną udziału parlamentów narodowych w budowaniu Europy jest ich wkład w proces negocjacji akcesyjnych. Jest to wyraźnie związane z procesem rozpoczętym w Nicei, stanowiącym przedmiot dyskusji prowadzonej w Sztokholmie*, i jest też mocno związane z ogólną debatą przed kolejną Konferencją Międzynarodową w 2004 roku.

Ponadto, obok tego wymiaru poziomego, udział parlamentów narodowych w przebiegu negocjacji członkowskich ma pewne cechy szczególne, o których warto wspomnieć.

Przede wszystkim negocjacje członkowskie mają swoisty charakter, wynikający z ich natury, z ich procedury i znaczenia umów końcowych, które muszą być ratyfikowane przez parlamenty we wszystkich krajach członkowskich i kandydujących.

Z drugiej strony, znaczenie poszerzenia jako przedsięwzięcia politycznego i rosnąca wrażliwość opinii publicznej wobec nowych akcesji wymagają szczególnej uwagi ze strony parlamentów narodowych, jako demokratycznych reprezentacji swych obywateli.

Niniejsze wystąpienie przedstawia kilka spostrzeżeń na temat poszerzenia z punktu widzenia państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Bez wątpienia sprawozdanie, które ma przedstawić przewodniczący parlamentu Słowenii, dopełni obrazu, prezentując punkt widzenia obecnych kandydatów.

* Wystąpienie Luisy Fernandy Rudi Ubeda, przewodniczącej Kongresu Deputowanych Hiszpanii podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Sztokholmie, 17 listopada 2001 r. (tłumaczenie z języka angielskiego: Halina Wrońska-Zwolińska).

Charakter i cechy szczególne traktatów stowarzyszeniowych

Artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, iż „każde państwo europejskie, które przestrzega zasad przedstawionych w art. 6.1, może ubiegać się o członkostwo w Unii. Swój wniosek przedłoży Radzie, która podejmie jednomyślną decyzję po zasięgnięciu opinii Komisji i uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który decyzję swą podejmie absolutną większością głosów swych członków”.

„Warunki przyjęcia i dostosowanie się do traktatów, na których opiera się Unia, będzie przedmiotem umowy pomiędzy państwami członkowskimi a państwem kandydującym. Umowa taka zostanie przedstawiona do ratyfikacji przez wszystkie umawiające się strony, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi”.

W świetle powyższego artykułu i poprzednich (art. 0 Traktatu z Maastricht, stare artykuły nr: 237 Traktatu o Utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, 205 – o EURATOM-ie i 98 – o EWWiS-ie), a także pamiętając o dotychczasowych poszerzeniach, możemy określić podstawowe warunki prawne i polityczne, jakie muszą spełnić kandydaci do członkostwa.

Możemy zacytować następujące wymogi prawne (dla kandydata):

- musi posiadać byt państwowy,
- musi być państwem europejskim,
- musi przestrzegać zasad demokracji i podstawowych praw (art. 6.1 Traktatu o UE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, na poszanowaniu praw i podstawowych swobód człowieka i na praworządności, które to zasady są – bez wyjątku – wspólne dla wszystkich państw członkowskich”).

Jeśli chodzi o wymogi polityczne, obejmują one zazwyczaj szereg koncepcji mieszczących się pod wspólną zasadą poszanowania *acquis communautaire*, zgodnie z przyjętym francuskim pojęciem, oznaczającym całość praw UE. Innymi słowy, kandydaci muszą jednoznacznie zobowiązać się do przyjęcia pakietu wspólnotowych praw pierwotnych i wtórnych i nie występować o odstępstwa od nich.

Traktat akcesyjny jest umową pomiędzy państwami i jako taki ma taką samą rangę jak traktaty ustanawiające Unię, które może, tym samym, zmieniać. Jak wyraził to Europejski Trybunał Sprawiedliwości, integracja nowych członków dokonuje się przez akty prawa pierwotnego, mogące zmieniać poprzednio istniejącą sytuację w absolutnie każdej kwestii z zakresu prawa wspólnotowego, pod warunkiem, że prawo to pozostanie powszechnie obowiązujące.

Traktaty akcesyjne mają więc za podstawowy cel postawienie „warunków wstępu”, co, na ogół, oznacza zobowiązanie nowych członków do przestrzegania praw wspólnotowych, w zamian za pewne tymczasowe odstępstwa w okresie przejściowym. Jednocześnie, traktaty akcesyjne zazwyczaj narzu-

cają pewne modyfikacje traktatom konstytucyjnym, zwłaszcza w zakresie instytucji, wskutek przystępowania nowych państw.

Jeśli chodzi o formę takich traktatów, dotychczasowa praktyka zakładała przygotowanie bardzo krótkiego traktatu akcesyjnego, do którego dołączano następnie długie i złożone artykuły akcesji, zawierające wszystkie warunki tejże. Artykułom tym, z kolei, towarzyszy szereg terminarzy, protokołów i oświadczeń uzupełniających, szczegółowo wyjaśniających i interpretujących treść artykułów, których stanowią zresztą integralną część.

Procedury negocjacyjne

Ogólnie mówiąc, aż do ostatniego poszerzenia procedury negocjacyjne miały podobny charakter. Jest to, bez wątpienia, bardzo skomplikowana maszyna, łącząca aspekty czysto wspólnotowe (decyzje lub opinie instytucji) i inne, należące do sfery prawa międzynarodowego. Wśród tych ostatnich do najważniejszych zaliczyć trzeba formalne zawarcie umowy przez państwa.

Po przedłożeniu przez państwo kandydujące wniosku do Rady Komisja – na ogół – przedstawia wstępną opinię, w której może zostać zawarte zalecenie dla państw rozpoczęcia negocjacji lub wstrzymania się do momentu, gdy kandydat spełni pewną część warunków.

Po otwarciu negocjacje mogą trwać kilka lat. Pamiętajmy, iż, na przykład, Hiszpania formalnie zgłosiła chęć akcesji w lipcu 1977, negocjacje formalne rozpoczęły się w lutym 1979, a zakończyły się podpisaniem traktatu akcesyjnego 12 czerwca 1985 roku.

Jak widać, podstawową kwestią, do której odnoszą się negocjacje, jest zakres i czas trwania odstępstw od *acquis communautaire*, czyli istniejącego kompletu praw wspólnotowych. Stanowiska państw członkowskich są zawarte w tzw. wspólnych stanowiskach, przedstawianych przez prezydencję Rady kandydatom. W tym kontekście należy pamiętać, iż całość prawa wspólnotowego została podzielona w obecnych negocjacjach na 31 rozdziałów.

Komisja z kolei znacznie wzmocniła swoją stronę w negocjacjach dzięki swym kompetencjom technicznym i szerokiemu zastosowaniu mandatu negocjacyjnego nadanemu jej przez Radę. Jeśli chodzi o obecne negocjacje, Komisja prowadzi, jak zobaczymy poniżej, intensywne prace, obejmujące *screening* kandydatów, jednocześnie poszukując rozwiązań problemów, które mogą wyniknąć w trakcie negocjacji.

Kiedy wynegocjowane zostaną wszystkie warunki umowy akcesyjnej, Rada musi jednomyślnie podjąć korzystną (dla kandydata) decyzję, po konsultacji z Komisją i biorąc pod uwagę stanowisko Parlamentu Europejskiego, który musi także opowiedzieć się za podpisaniem końcowej umowy.

Obecne negocjacje

Proces poszerzenia, który rozpoczął się na podstawie konkluzji ze szczytów Rady Europejskiej w Luksemburgu i Kolonii, został poddany pewnym zmianom na szczycie Rady w Helsinkach.

W rzeczywistości bowiem 31 marca 1998 rozpoczęły się negocjacje tylko z Węgrami, Polską, Estonią, Republiką Czeską, Słowenią i Cyprzem. W Helsinkach zaś przyjęto tzw. podejście regatowe, dzięki któremu można było rozszerzyć negocjacje na inne państwa stowarzyszone, które nie zmieściły się do pierwszej grupy negocjującej [akcesję] (Słowacja, Bułgaria, Rumunia, Łotwa, Litwa, Malta).

To nowe podejście zakłada *a priori*, iż nie będzie dyskryminowania kandydatów. Zakłada także zróżnicowane traktowanie, na podstawie oceny, każdego z kandydatów z osobna, na podstawie ich obiektywnych walorów. Uwzględnia również możliwość „dogonienia” (grupy poprzedzającej) przez te państwa, które swe negocjacje rozpoczęły później. Jeśli chodzi o walory kandydatów, miarą oceny jest stopień ich zbliżenia się do Unii Europejskiej poprzez wywiązywanie się ze zobowiązań związanych z integracją i efektywne wdrażanie prawa wspólnotowego, zgodnie z hierarchią priorytetów ustanową przez Komisję w momencie stowarzyszenia i w narodowych programach dostosowania do *acquis communautaire*, realizowanych przez poszczególne państwa.

8 listopada ubiegłego roku Komisja wydała swój raport okresowy o postępach poczynionych przez poszczególne państwa oraz Raport Strategiczny, zawierający pewne propozycje metodologiczne mające na celu dodanie energii negocjacjom, a także „mapę drogową” określającą wszystkie istotne tematy do negocjacji w czasie prezydencji Szwecji, Belgii i Hiszpanii.

Rada Europejska w Nicei wywarła znaczący wpływ na cały proces. Decyzja Konferencji Międzyrządowej odnośnie do reform instytucjonalnych, jeszcze nie ratyfikowana, powinna w szczególności implikować spełnienie poprzedniego warunku, który Unia Europejska nałożyła na siebie samą w Luksemburgu w 1997 roku.

Na szczycie w Goeteborgu zadeklarowano, iż negocjacje z państwami kandydującymi przygotowanymi do akcesji powinny zostać zakończone do końca 2002, aby mogły one uczestniczyć, jako członkowie, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku.

W każdym wypadku realizacja tego kalendarza zależeć będzie nie tylko od postępu w negocjacjach, a następnie ratyfikacji traktatów akcesyjnych, ale także od ratyfikacji samego Traktatu nicejskiego.

Udział parlamentów narodowych w procesie poszerzenia

Jest zatem rzeczą oczywistą, iż parlamenty narodowe mogą działać na dwóch różnych etapach:

a) Najbardziej istotnym i podniosłym momentem w całej procedurze jest, niewątpliwie, ratyfikacja traktatu akcesyjnego, ponieważ dopiero po jego zatwierdzeniu przez parlamenty narodowe wszystkich państw członkowskich i państwa kandydującego traktat taki może wejść w życie.

Należy w tym miejscu przedstawić wyjaśnienie, które było istotne w przypadku Norwegii: musi być jednomyślność (decyzji) wszystkich państw członkowskich, ale nie wszystkich państw kandydujących, które równocześnie prowadziły negocjacje. Oznacza to, że do UE nie przystąpi to państwo kandydujące, które nie zdoła ratyfikować traktatu zgodnie ze swym prawem krajowym.

Ratyfikacja parlamentarna odbywa się najczęściej przez procedurę utworzoną dla traktatów międzynarodowych przez każde z państw członkowskich zgodnie z jego prawem wewnętrznym. Procedura taka na ogół wymaga uchwalenia ustawy przez każdy z parlamentów krajowych państw, których sprawa dotyczy. A więc zaangażowanie się krajowych legislatur państw UE jest konieczne dla przyjęcia nowych członków. Odnosi się to także do Wielkiej Brytanii, gdzie, mimo prerogatyw Korony w zawieraniu umów międzynarodowych bez udziału parlamentu, zwyczajowo (tzw. reguła Ponsonby'ego), od lat 20. uzyskanie zgody parlamentu na taki traktat stało się konieczne, co z kolei wymaga, by w przypadku Unii Europejskiej parlament zatwierdzał „akty (akcesyjne) UE”.

W niektórych krajach proces ratyfikacji obejmuje przeprowadzenie referendum, co, w większości przypadków, ma jedynie konsultacyjny charakter, choć politycznie wiążący skutek, zwłaszcza jeśli dotyczy to ratyfikowania traktatu akcesyjnego przez samo państwo kandydujące. W związku z tym warto przypomnieć, że Norwegia dwukrotnie odmówiła akcesji w referendum: we wrześniu 1972 i w listopadzie 1994 r. Przeciwnie działo się w przypadku pozostałych trzech państw ostatniej grupy przystępującej – Austrii, Szwecji i Finlandii, które uzyskały w swych referendach poparcie zadowolającej większości. Wcześniej Dania i Irlandia przeszły próbę referendum odnośnie do swych akcesji z dobrym wynikiem. Z drugiej strony, Francja przeprowadziła referendum w 1972 roku dla zatwierdzenia ratyfikacji traktatów akcesyjnych Wielkiej Brytanii, Danii i Norwegii.

b) Drugi etap, na którym pojawia się udział parlamentów, ma miejsce w trakcie samego procesu negocjacyjnego, ale na tym etapie stopień zaangażowania parlamentów ma mniejsze znaczenie.

W ogólnym ujęciu, praktyka zaangażowania parlamentów narodowych państw członkowskich UE w negocjacje członkowskie mieści się w podstawowym zakresie prac parlamentarnych w odniesieniu do UE. Oznacza to, że parlamenty stosują swe ogólne procedury w reakcji na to, co dzieje się we Wspólnocie.

Są jednak przykłady nieco bardziej szczególnego podejścia do negocjacji członkowskich. W przypadku parlamentu hiszpańskiego, 4 kwietnia 2001 r. powołano podkomisję przy Wspólnej Komisji Kongresu i Senatu ds. Unii Europejskiej, która zajmuje się procesem poszerzenia UE. W innych parlamentach (m.in. Francji i Portugalii) opracowano specjalne sprawozdania nt. sytuacji w każdym z państw kandydujących. Większość izb narodowych koncentruje się na śledzeniu negocjacji w swych komisjach spraw europejskich, co nie wyklucza zastosowania różnych mechanizmów parlamentarnych dla uzyskania informacji o postępach w negocjacjach (zapytania ustne lub na piśmie, interpelacje, prośby o informacje, itd.).

W żadnym wypadku nie możemy jednak mówić o kontroli negocjacji członkowskich przez parlamenty w takim samym sensie, jak ma to miejsce w sprawowanej kontroli nad ustawodawstwem unijnym. Przyczyna tego stanu rzeczy leży, z jednej strony, w charakterze procesu negocjacji, a z drugiej, w decyzyjnej roli parlamentów w momencie ratyfikacji traktatów akcesyjnych.

Ktoś mógłby zapytać, czy możliwe jest stworzenie silniejszej kontroli decyzji rządowych *ex ante* w trakcie negocjacji, tj. czy parlamenty mogłyby wkraczać aktywniej w kształtowanie stanowisk rządowych w odniesieniu do różnych rozdziałów negocjacyjnych.

W każdym razie, kwestią podstawową jest nie tyle możliwość odrzucenia traktatu akcesyjnego przez parlament w przyszłości, co jest w praktyce mało prawdopodobne, co jakość dialogu pomiędzy rządem i parlamentem narodowym, poziom informowania o postępach w negocjacjach i stanowisku władzy wykonawczej i wszystkich innych uczestników [procesu] (państw członkowskich, Komisji, kandydatów) odnośnie do różnych rozdziałów negocjacyjnych. Będą to elementy decydujące dla percepcji przez społeczeństwo aktu ratyfikacji i dla ostatecznej wartości dodanej wynikającej z legitymacji parlamentarnej.

Poszerzenie jako przedsięwzięcie polityczne i jako projekt obywatelski

Jak widzieliśmy, jedną z istotniejszych cech obecnego poszerzenia jest jego złożoność. Stoimy przed przedsięwzięciem o niespotykanej skali w historii Unii Europejskiej. Liczba państw kandydujących, zróżnicowanie poziomu ich rozwoju i ich różnorodność, a także stopień integracji samej „piętnastki” UE sprawiają, iż to poszerzenie stało się wydarzeniem wyjątkowym w europejskiej historii.

Z tego samego powodu obecne poszerzenie to najbardziej ambitne i dalekosiężne z wszystkich dotychczasowych przedsięwzięć politycznych. Jest rzeczywiście prawdziwą reunifikacją kontynentu, nieobojętną dla obecnych struktur Unii ani dla ewolucji samego procesu integracji.

Patrząc z tego punktu widzenia, jest zrozumiałe, że poszerzenie może przedstawiać dla obywateli obecnej UE szereg znaków zapytania, których parlamenty po prostu nie mogą zignorować.

Najnowszy Eurobarometer (wiosna 2001) pokazał niepokój obywateli Europy i zebrał nieco danych, o których warto wspomnieć.

Możemy zauważyć, przede wszystkim, stabilne zachowanie obywateli europejskich w porównaniu z poprzednimi badaniami opinii publicznej, przeprowadzonymi jesienią 2000 r., na temat stopnia ich poparcia dla poszerzenia.

Po wtóre, projekt poszerzenia nie uzyskuje poparcia połowy Europejczyków, choć ważny jest odsetek osób nie wypowiadających się w tej kwestii. Z analiz badań opinii publicznej również wynika, że ponad jedna trzecia obywateli UE jest przeciwna poszerzeniu.

Wreszcie, bardzo ogólne spojrzenie na sondaże ukazuje duże różnice poglądów opinii publicznej na poszerzenie w poszczególnych państwach. W rezultacie mamy do czynienia z obiektywną rzeczywistością, która daje nam powody do myślenia.

Jeśli naprawdę chcemy, aby poszerzenie było także projektem obywatelskim, musimy podjąć z większą determinacją wyzwanie polegające na wyjaśnianiu przez przedstawicieli różnych obszarów odpowiedzialności i z perspektywy różnych stanowisk politycznych znaczenie etyczne, ekonomiczne i strategiczne poszerzenia UE, poprzez przedstawianie całościowego obrazu, co jest absolutnie niezbędne dla zrozumienia jego wartości i znaczenia.

W tym obszarze my, członkowie parlamentów narodowych, mamy do odegrania niezwykle ważną rolę, wykraczającą poza kontrolowanie naszych rządów i ratyfikowanie traktatów akcesyjnych. Jesteśmy oficjalnymi przedstawicielami obywateli i, jako tacy, mamy obowiązek reagować na ich niepokoje i ich interesy poprzez debatę polityczną na płaszczyźnie parlamentarnej.

Spotkanie przewodniczących parlamentów UE w Sztokholmie może być doskonałą okazją do podkreślenia, raz jeszcze, na naszym własnym politycznym terenie odpowiedzialności, którą my, parlamentarzyści ponosimy w procesie poszerzenia Unii Europejskiej.

Zakończenie

Poszerzenie jest najistotniejszym przedsięwzięciem politycznym w kalendarzu europejskim, a tym samym kwestią o ogromnym znaczeniu dla parlamentów.

Negocjacje następują po skomplikowanym procesie, którego ostateczny wynik jest poddawany ratyfikacji przez [poszczególne] państwa zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi. To właśnie obejmuje decydujące działanie parlamentów narodowych.

Działalność parlamentów narodowych w okresie negocjacji jest więc uformowana przez złożoność procesu, a także przez sam charakter traktatów akcesyjnych.

Ten etap jest dwójakiej natury: po pierwsze, funkcjonuje jako niezależne forum dyskusji politycznej w świetle wydarzenia o historycznym wymiarze bezpośrednio wpływającym na obywateli państw członkowskich, po drugie, akt ratyfikacji musi bezwzględnie stanowić prawdziwą wartość dodaną wynikającą z legitymizacji parlamentarnej.

Zapewnienie działaniom parlamentów efektywnego spełniania tych wymogów jest podstawowym celem dla nas wszystkich, wierzących, że poszerzenie UE oraz proces akcesji jako całość powinien być przede wszystkim przedsięwzięciem obywatelskim.

Dokumenty

Deklaracja w sprawie przyszłości Unii*

1. W Nicei podjęto decyzje w sprawie szeroko zakrojonych reform. Konferencja wita z zadowoleniem pomyślne zakończenie Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich i kieruje do państw członkowskich apel o wpłynięcie na rychłą ratyfikację Traktatu z Nicei.
2. Konferencja podziela opinię, że zakończenie Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich utorowało drogę ku poszerzeniu Unii Europejskiej. Konferencja podkreśla, że ratyfikując Traktat z Nicei Unia Europejska zamyka zmiany instytucjonalne niezbędne do przystąpienia nowych państw członkowskich.
3. Po utorowaniu drogi ku poszerzeniu Konferencja wzywa do podjęcia bardziej wnikliwej i szerzej zakrojonej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. W 2001 roku urzędy przewodniczącego szwedzki i belgijski, działając we współpracy z Komisją i przy zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego, będą wspierały szeroką dyskusję z udziałem wszystkich zainteresowanych ze stronami: przedstawicieli parlamentów krajowych oraz ogółu opinii publicznej – przedstawicielami polityki, gospodarki i środowisk uniwersyteckich, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i in. Szczegółowe rozwiązania dotyczące włączenia w ów proces państw kandydujących do członkostwa w Unii wymagają jeszcze zdefiniowania.
4. Po sprawozdaniu z sesji odbytej w czerwcu 2001 roku w Göteborgu Rada Europejska podczas sesji w Laeken/Brukseli w grudniu 2001 roku uzgodni deklarację zawierającą odpowiednie inicjatywy służące kontynuacji tego procesu.
5. Proces ten powinien zająć się, między innymi, następującymi zagadnieniami:

* Deklaracja w sprawie przyszłości Unii została dołączona do Traktatu z Nicei, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nim akty prawne. Traktat został podpisany na Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich w Brukseli 14 lutego 2001 r.

- jak ustalić, a następnie utrzymać dokładniejszy podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności;
 - statusem ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z wnioskami końcowymi Rady Europejskiej z Kolonii;
 - uproszczeniem traktatów nie powodującym zmiany ich treści, mającym na celu zwiększenie ich przejrzystości i zrozumiałości;
 - rolą parlamentów krajowych w architekturze europejskiej.
6. Zwracając się ku powyższym zagadnieniom, Konferencja uznaje potrzebę ulepszenia i trwałego zagwarantowania legitymacji demokratycznej i przejrzystości Unii oraz jej instytucji, celem przybliżenia ich obywatelom państw członkowskich.
 7. W następstwie owych kroków przygotowawczych Konferencja wyraża zgodę na zwołanie w 2004 r. nowej Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, która zajmie się powyższymi zagadnieniami pod kątem związanych z nimi zmian traktatowych.
 8. Konferencja państw członkowskich nie będzie ani przeszkodą, ani warunkiem wstępnym procesu poszerzenia. Co więcej, państwa kandydujące, które zakończyły negocjacje akcesyjne z Unią, otrzymają zaproszenia do uczestnictwa w Konferencji. Te z państw kandydujących, które negocjacji akcesyjnych nie zakończyły, zostaną zaproszone w charakterze obserwatorów.

107. posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej

w dniu 9 maja 2001 r.

odnoszące się do roli parlamentów narodowych
w Unii Europejskiej,
w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej
i Konferencji Międzyrządowej 2004
(Fragment stenogramu)

(Posiedzeniu przewodniczy senator Krzysztof Majka)

Przewodniczący Krzysztof Majka:

(...) Proszę Państwa, dzisiejsze posiedzenie będzie miało charakter informacyjny. Porządek posiedzenia obejmuje zapoznanie się komisji ze stopniem przygotowania, z charakterem, kierunkiem podejmowanych działań, ewentualnie priorytetami określonymi przez rząd w związku z potrzebą wypracowania stanowiska na kolejną konferencję międzyrządową Unii Europejskiej. Wprawdzie będzie ona miała miejsce w roku 2004, niemniej jednak proces – w związku z dyskusją nad sprawami poruszonymi w „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”, która jest załącznikiem do Traktatu z Nicei – rozpoczął się i nabiera coraz większych rumieńców.

Oczywiście nie powinno w tej dyskusji zabraknąć również głosu rządu polskiego, jak też nie powinno zabraknąć głosu parlamentu polskiego. Stąd też nasza komisja podejmuje właśnie ten temat, przy czym podejmuje go w sposób etapowy. Dzisiaj mamy do czynienia z pierwszym etapem, z informacją przedstawianą przez rząd.

Od razu chciałbym Państwa zaprosić na drugie posiedzenie z tego cyklu, na 17 maja. To posiedzenie w szczególności będzie poświęcone sprawom parlamentów narodowych i relacji między parlamentem narodowym a Parlamentem Europejskim, czyli innymi słowy: roli parlamentów narodowych w przyszłym porządku konstytucyjnym Unii Europejskiej, oczywiście również w kontekście „Deklaracji o przyszłości Unii Europejskiej”. (...)

Proszę Państwa, tak jak wspomniałem, debata nad kształtem przyszłej Unii Europejskiej rozwija się. Można by powiedzieć, że zapoczątkował ją minister Joschka Fischer, temat został skwapliwie podjęty przez prezydenta

Chiraca, przez premiera Blair'a, a także przez wiele innych wybitnych osobistości życia europejskiego. Nie zabrakło tu również głosów polskich – wspomnieć w tym miejscu należy ważne wystąpienie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego; wypowiadali się również w tej sprawie minister Władysław Bartoszewski, minister Kułakowski i wielu innych naszych czołowych przedstawicieli życia politycznego. W Internecie na stronie prezydencji szwedzkiej znajduje się bardziej kompletna lista wszystkich wypowiedzi. Ważnym wydarzeniem w tym kontekście była warszawska konferencja nt. „Przyszłość Europy z perspektywy Konferencji Międzyrządowej 2004”, która miała miejsce w ubiegłym miesiącu. Ostatnio ukazała się bardzo ważna wypowiedź kanclerza Schrödera, przedstawiającego wizję Europy w wersji SPD – było to wystąpienie na kongresie SPD.

Proszę państwa, w moim przekonaniu – jest to mój osobisty pogląd – debata sprowadza się do kilku podstawowych pytań, z których dwa są chyba bardzo ważne, kluczowe. Przede wszystkim: jak powinna zostać rozdzielona władza w Europie pomiędzy kluczowe unijne instytucje – Parlament Europejski, Komisję oraz Radę Europejską itd.? Mówiąc trochę kolokwialnie, można by zapytać „jak zostanie podzielona władza w Brukseli?”; przynajmniej mówimy tak z perspektywy krajowej. Chodzi o to, ile tej władzy powinno zostać w Brukseli, a ile w krajach członkowskich; jak w praktyce ma wyglądać sprawa stosowania zasady subsydiarności? W tym drugim pytaniu zawarty jest problem roli parlamentów krajowych w przyszłej UE. (...)

Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Andrzej Ananicz:

(...) Jestem dziś w dość komfortowej sytuacji, bo jeśli mam referować stanowisko rządu w kwestiach, które są objęte agendą wyznaczoną przez „Deklarację...” – tak jak pan przewodniczący powiedział, dołączoną do Traktatu z Nicei, to mogę powiedzieć bardzo krótko: stanowiska rządu jeszcze na ten temat nie ma. Nie ma oficjalnego stanowiska rządu, ono nie zostało wypracowane. I mówię to bez żadnego smutku, dlatego że perspektywa czasowa dyskusji na ten temat jest wyraźnie wyznaczona – rok 2004.

W grudniu tego roku, w trakcie prezydencji belgijskiej, w gruncie rzeczy postawiono sobie cel bardzo ambitny, ale też ograniczony – mianowicie wyznaczanie sposobu dochodzenia do końcowych rezultatów tej dyskusji, próbę odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób organizować samą dyskusję. I to jest perspektywa grudnia tego roku.

Dziś mam przyjemność gościć partnerkę z Ministerstwa Spraw Zagranicznych Belgii, być może będę więcej wiedział, ponieważ na razie przyszła prezydencja belgijska też nie jest w stanie określić, jakiego rodzaju sugestie będzie preferowała. To nie oznacza wcale, że w ramach rządu, ale także w Kancelarii Prezydenta, no i oczywiście w ramach parlamentu, nie toczy

się taka dyskusja. Z ostatnich wydarzeń, które w tym zakresie są istotne, wskazałbym na dwa. Po pierwsze, konferencja, która odbyła się 23 kwietnia, organizowana przez mój resort, zainspirowana przez dwóch premierów, Perssona i Buzka, poświęcona właśnie tym problemom. Tak więc agenda tej konferencji, która się odbyła w Warszawie – parlamentarzyści też byli zaproszeni – obejmowała właśnie cztery punkty, o których mówił pan przewodniczący, wytyczone w Deklaracji nicejskiej. I w tej konferencji brali udział przedstawiciele zarówno administracji, jak i środowisk akademickich, a także organizacje pozarządowe, środowiska parlamentarne z piętnastu państw członkowskich, trzynastu państw kandydackich oraz instytucji europejskich – to znaczy przedstawiciel Parlamentu Europejskiego, przedstawiciel Komisji Europejskiej. Mogę mówić o tym, jakiego rodzaju głosy pojawiły się w trakcie tej konferencji w Warszawie. Pan premier Buzek wygłosił otwierające wystąpienie, a więc jest to pewien punkt odniesienia, do którego możemy się też odwoływać.

I drugie wydarzenie, też istotne, mianowicie 5 i 6 maja w Nyköping w Szwecji odbyło się spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich i kandydackich, które było poświęcone w zasadzie takiej wstępnej rozmowie. Ono nie miało charakteru wiążącego, ministrowie spraw zagranicznych mieli pełną swobodę wypowiedzi, nie reprezentowali rządów. To była tak zwana formuła *gymnich*. Było to pierwsze takie spotkanie w szerokim gronie, gdzie też można było w sposób nie wiążący pewne uwagi wymienić. Mogę podzielić się moimi impresjami z tych ostatnich wydarzeń.

Otóż w żadnym z tematów, o których była mowa, nie ma jasnego konsensusu. Jeśli się mówi o zasadzie subsydiarności, pomocniczości, podziale kompetencji między państwa, regiony państwa a instytucje Unii Europejskiej, wspólnot europejskich i całą Unię Europejską – nie ma tutaj zgody. Państwo śledzicie wszystkie wydarzenia, wiecie, w jak wielkim stopniu wszelkie pomysły, koncepcje ogólne, dotyczą bardzo wrażliwych sfer życia publicznego państw członkowskich – ale nie tylko państw członkowskich, również poszczególnych polityków. Na przykład, używane przez Joschkę Fischera i kanclerza Schrödera samo pojęcie federacji wywołuje już bardzo duże emocje.

W czasie tej konferencji w Warszawie, w której braliśmy udział, wszyscy się zgodzili, że w gruncie rzeczy jednym z problemów, który będzie stał na drodze tej dyskusji, jest kwestia języka. Jest to kwestia tego, co pojmuje się przez słowo „federacja” w poszczególnych państwach. Czy federacja rzeczywiście jest tym, co sobie wyobraża, powiedzmy, Polak, Francuz czy też Niemiec, i w jaki sposób doprowadzić do tego, żeby semantyka i pewne konotacje, które są tradycyjnie związane z poszczególnymi słowami w różnych państwach i w różnych społecznościach, nie stały na drodze porozumienia.

Jeśli chodzi o „Kartę Praw Podstawowych”, w gruncie rzeczy jest na to zgoda – w przeważającej ilości wypowiedzi – że „Karta Praw Podstawowych”

znaleźć się powinna w przyszłym traktacie Unii Europejskiej, w przyszłej konstytucji. To słowo też wywołuje emocje, dlatego że dla części polityków słowo „konstytucja” wiąże się ściśle z pojęciem państwa, narodu. Jest to dokument regulujący tradycyjnie funkcjonowanie państwa i społeczeństwa w danym państwie. Jeśli się mówi o „Karcie Praw Podstawowych”, w przeważającej mierze jest zgoda na to, żeby ona weszła do takiej przyszłej konstytucji. W gruncie rzeczy, jeśli mówi się o przyszłej konstytucji, jest to rzecz stosunkowo najłatwiejsza. Jednak tylko pozornie, okazuje się bowiem, że część polityków uważa, że ta „Karta Praw Podstawowych” została wypracowana dość szybko, jak na tego rodzaju dokument. Ma ona dziś charakter deklaracji politycznej i jeśli miałaby stanowić prawo, to trzeba przyjrzeć się temu tekstowi właśnie pod względem tego, jak jest sformułowana; na ile jej język, na pierwszym miejscu, ale też i treść, pozostają w zgodzie z systemami prawnymi, akceptowalnymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w rozszerzonej Unii Europejskiej. I tu nie ma zgody. Jedni powiadają: „ta «Karta...» powinna wejść w całości, tak jak jest, dlatego że jest ona wynikiem pewnego konsensusu”. Drudzy powiadają: „nie, to nie jest język prawa”. Jeżeli tak zapisane przepisy stałyby się częścią konstytucji europejskiej, to bardzo trudno będzie je interpretować, z punktu widzenia prawnego, w sposób wiążący. Ale jeśli taką przyjmiemy koncepcję, to znaczy, że od początku otwieramy dyskusję nad „Kartą Praw Podstawowych”, dlatego że wtedy każde słowo będzie podlegało debacie. I tu powstaje pytanie: czy „Karta Praw Podstawowych” pozostanie „Kartą Praw Podstawowych” w obecnym kształcie merytorycznym, kiedy ta dyskusja się zakończy? Tak więc i tutaj nie ma co do tego zgody.

Następnie, jeśli się mówi o konieczności uproszczenia traktatów, to wszyscy się zgadzają, że prawo wspólnotowe jest zbyt skomplikowane, zbyt rozbudowane. My to boleśnie odczuwamy w trakcie negocjacji, to jest ponad osiemdziesiąt tysięcy stron dokumentów, które są prawem wspólnotowym, bądź w ścisłym znaczeniu tego słowa, bądź też w potocznym znaczeniu. To jest ogromna ilość tekstu. I jest ono nieczytelne dla obywateli. Jest również bardzo trudne do interpretacji przez urzędników, przez instytucje Unii Europejskiej, przez państwa członkowskie, przez Trybunał Europejski czasami też.

Dobrze, należy je uprościć. Pytanie tylko: w jaki sposób to zrobić? I czy to rzeczywiście jest łatwe do osiągnięcia? Niektórzy powiadają, że jest to właściwie niewykonalne, dlatego że ten poziom komplikacji przepisów wspólnotowych wynika z bardzo żmudnego procesu dochodzenia do kompromisów. I jeśli to prawo jest tak skomplikowane, czasami nieeleganckie, to dlatego właśnie, że jest ono wynikiem kompromisu. Jeśli tkniemy poszczególne przepisy, to oczywiście wrócimy do tej debaty, która toczyła się przez kilkadziesiąt lat we wspólnotach europejskich. I wtedy oczywiście perspektywa roku 2004 jest perspektywą niezmiernie wymagającą, jeśli chodzi o pracę intelektualną, nawet przy najlepszej woli polityków i tych, którzy będą nad tym pracowali.

Powiaდა się, że rola parlamentu powinna być wzmocniona. Co do tego jest zgoda. Z przebiegu dyskusji przygotowawczej do szczytu i z przebiegu samej dyskusji w Nicei wyraźnie było widać, że nastąpiło niejako oderwanie się tego czynnika politycznego, przede wszystkim czynnika rządowego, od pozostałych instytucji: rola Komisji w Nicei była ograniczona, rola Parlamentu była bardzo ograniczona. Wszystko zależało od dobrej bądź złej woli tych uczestników, którzy bądź komunikowali się z przedstawicielami parlamentów, bądź też nie. W istocie takiego wymogu, w trakcie podejmowania bardzo istotnych dla wspólnot europejskich i Unii Europejskiej decyzji, nie było. Nie ma takiego formalnego wymogu i to było bardzo wyraźnie odczuwalne. I to wywołało protest na tyle silny, że w samym Parlamencie Europejskim istnieje istotna grupa polityków, parlamentarzystów, którzy mają wątpliwości, czy w ogóle ratyfikować Traktat z Nicei. Tu nie chodzi tylko i wyłącznie o treść tego traktatu, aczkolwiek i to jest kontestowane, ale również o sposób dochodzenia do zawartych w nim decyzji.

Mam nadzieję, że ten traktat będzie ratyfikowany – on jest dla nas korzystny. Zaś co do atmosfery politycznej i sytuacji politycznej, to ona tak się właśnie rysuje. Ten parlamentarzysta europejski, który odwiedził Warszawę, jest jednym ze zwolenników odrzucenia Traktatu z Nicei*.

W jaki sposób wzmocnić te parlamenty? Jedną z idei jest zbudowanie drugiej izby parlamentarnej. Jeżeli jednak mówi się o tym nawet tylko ogólnie i są zwolennicy drugiej izby parlamentarnej, to już nawet na tym etapie następują fundamentalne rozbieżności. Większość z tych, którzy chcieliby mieć drugą izbę parlamentu, powiada, że to powinny być reprezentacje parlamentów narodowych. Ale są też i tacy, którzy mówią: może nie, może zrobimy to trochę inaczej, mianowicie połączmy element parlamentarny z elementem rządowym – chodzi o Radę do Spraw Ogólnych bądź to, co dziś jest Radą do Spraw Ogólnych, ale po pewnych przekształceniach, czyli konwent decyzyjny ministrów spraw zagranicznych – krótko mówiąc: kompetentnych reprezentantów rządów zamieńmy w coś w rodzaju drugiej izby; dajmy większe uprawnienia prawotwórcze tej izbie tak, żeby ta inicjatywa była w jakiś sposób zbalansowana pomiędzy inicjatywą wychodzącą z Komisji Europejskiej i, w większym stopniu, z reprezentantów poszczególnych narodów. Pozostaje jednak nadal pytanie: jeżeli tak, to jak będzie wyglądała komunikacja właśnie tego rodzaju ciała z parlamentami narodowymi, ze społeczeństwami narodowymi? Na żadne z tych pytań nie ma jeszcze odpowiedzi.

Jakie są elementy stanowiska, które przeważają w dyskusji wewnętrznej w Polsce? Po pierwsze, jeśli chodzi o – co też jest często dyskutowane w Europie – stosunek elementu narodowego do elementu wspólnotowego, to w wystąpieniach publicznych reprezentantów rządu konsekwentnie pojawia się stwierdzenie, że element wspólnotowy powinien zostać wzmocniony.

* Chodzi o deputowanego Jean-Louis Bourlanges.

Dlaczego tak się dzieje? Przede wszystkim dlatego, że już dziś widzimy, na przykład w procesie negocjacyjnym, jak trudny, skomplikowany i w związku z tym często nieefektywny jest sam proces decyzyjny. Po to, żeby Unia, do której będziemy wchodzić, była skuteczna, odgrywała istotną rolę w skali globalnej, potrzeba udroźnienia i usprawnienia samego procesu decyzyjnego; a jeśli tak, to tu element wspólnotowy odgrywa bardzo istotną rolę. Interesy narodowe bowiem nie będą aż tak istotne, nie będą mogły zdominować i zablokować procesów decyzyjnych w takim stopniu, w jakim to się dzieje dziś, oczywiście w sprawach, które będą uzgodnione na zasadzie właśnie pomocniczości, które powinny być realizowane na poziomie wspólnotowym i unijnym.

Dalej. Zgadza się, że ten system decyzyjny w funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest nieprzejrzysty, że potrzebna jest większa przejrzystość, że w związku z tym jednym z rozważanych elementów tej dyskusji jest to, w jaki sposób obraduje się w Unii Europejskiej. Parlament jest dostępny dla każdego obywatela, ale już działanie komisji i rad nie jest tak przejrzyste. Jeden z uczestników tego spotkania podsunął ideę, żeby wszystkie spotkania ministerialne, a więc rad, były otwarte dla opinii publicznej. W jaki sposób? Czy poprzez transmisję, czy też w jakiś inny sposób – to jest sprawa do dyskusji, oczywiście jeśli będzie zgoda, przejrzystość, przy podejmowaniu decyzji. I tu oczywiście są głosy „za” i „przeciw”. Jedni powiadają: „tak, to utrudni gry partykularne, drobne”. Zaś drudzy powiadają: „wręcz przeciwnie, jeśli to będzie otwarte publicznie, to politycy będą zachowywali się tak, żeby, w ich przekonaniu, uzyskać jak największe poparcie w opinii publicznej, czyli u wyborców; że to może właśnie zablokować skuteczność działań”. I jedni, i drudzy w jakimś sensie na pewno mają rację. Przejrzystość jest bardzo istotna.

Dla przejrzystości fundamentalną kwestią jest też „uczłowieczenie” języka, tego żargonu unijnego, w którym się nie tylko stanowi prawo, ale w którym też się komunikuje – tak, żeby ci, którzy chcą się interesować polityką w każdym społeczeństwie uczestniczącym w tym procesie wspólnych polityk unijnych, mogli zrozumieć, o czym się mówi.

I następna rzecz: kwestia hierarchizacji problemów w perspektywie średnioterminowej. Jest kwestią fundamentalną – i my tutaj jesteśmy zwolennikami takich rozmów – żeby dołączyć do tej dyskusji właśnie te elementy. Chodzi o to, by rozpocząć tę debatę nie od tego, jak mają instytucje być zbudowane, jak mają funkcjonować, tylko od tego, jakie cele Unia Europejska powinna sobie stawiać w perspektywie lat 2005–2010. I dopiero po uzyskaniu odpowiedzi na pytania, co chce osiągnąć Unia Europejska – zarówno jako wspólny podmiot w tej dużej, globalnej grze, jaką jest polityka międzynarodowa, jak i Unia Europejska w stosunku do obywatela, czyli jak ona ma służyć obywatelowi – i w jakim zakresie, co jest najważniejsze, a co jest mniej ważne, no i jak to zhierarchizować? Dopiero potem, po uzyskaniu przynajmniej wstępnej odpowiedzi na te fundamentalne pytania,

można poruszać inne kwestie: w jakim kierunku przebudowywać instytucje Unii Europejskiej, w jakim kierunku budować ten system decyzyjny i tak dalej.

To są, jak sądzę, te podstawowe elementy. Rzecz jasna, że rząd nad tym pracuje. Pod koniec maja Ministerstwo Spraw Zagranicznych przygotuje już następne, że tak powiem, elementy koncepcji do wewnętrznej dyskusji nad takim stanowiskiem; będziemy musieli dyskutować też nad tym, jak te dyskusje prowadzić. Oczywiście do grudnia, wcześniej, trzeba będzie odpowiedzieć sobie na pytanie, jak prowadzić debatę. I tutaj też są rozbieżne opinie. Jedni chcą bardzo szerokiej debaty, to znaczy z uczestnictwem instytucji, przedstawicieli rządów, przedstawicieli parlamentów, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, związków i oczywiście kościołów. Jest tylko pytanie: jak taką dyskusję zbudować, żeby ona była efektywna? Są zwolennicy pracy podobnej do tej, jaka była wykonywana nad projektem „Karty Praw Podstawowych”, a więc pewnej konwencji czy konwentu, jak to się czasami mówi. No i premier Włoch rzucił ideę, która ma też swoich zwolenników – to znaczy bardzo wąskie grono tzw. rycerzy europejskich, które to grono miało za zadanie komunikować się ze społeczeństwami i przedstawiać potem odpowiednim gremiom wspólnotowym i państwowym, narodowym, zarysy koncepcji – czyli te pola, na których rysuje się zgoda i te pola, co do których trwa debata i trzeba tę debatę jakoś przygotować. Tu też nie ma zgody. Być może dzisiaj dowiem się więcej na temat tego, w jaki sposób prezydencja belgijska przygotowuje się do konferencji, która ma się odbyć w grudniu tego roku w Laeken. Dziękuję bardzo.

Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Jan Truszczyński:

(...) To, co powiem, będzie uzupełnieniem tego, co powiedział pan minister Ananicz, między innymi dlatego, że Kancelaria Prezydenta i resort spraw zagranicznych współpracują nie od dziś i nie od wczoraj w zakresie tematyki, która miałaby stać się przyszłą agendą kolejnej konferencji międzyrządowej, poświęconej dalszemu etapowi reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej.

Zacznę od prostego stwierdzenia, dzisiaj mamy 9 maja, 51. rocznicę deklaracji złożonej w Sali Zegarowej *Quaie d'Orsay. Nihil novi sub sole*, proszę Państwa. *Nihil novi sub sole* dlatego, że już w 1952, 1953 roku podjęto przecieź i kontynuowano prace nad Europejską Wspólnotą Polityczną, która, jak wiadomo, nie doszła do skutku, ponieważ francuskie zgromadzenie narodowe nie zaakceptowało w 1953 roku pomysłu na europejską wspólnotę obronną. Ale jeśli przywoła się ówczesną dyskusję, to można zobaczyć, że już wtedy borykano się z pojęciem konstytucji europejskiej, ponieważ kłóciło się ono aż nadto wyraźnie z rozumieniem aktów prawnych, podsta-

wowych, zasadniczych aktów prawnych tej rangi. Już wtedy zastanawiano się nad tym, jak w ramach takiej Europejskiej Wspólnoty Politycznej usytuować relacje między ciałem parlamentarnym, ciałem wykonawczym, ciałem stanowiącym prawo a ciałem wdrażającym owo prawo. Już wtedy zamiast pojęcia „konstytucja europejska” wymyślono pojęcie „statut polityczny” – przejściowo, ale z nadzieją na to, że w dalszej fazie rozwoju EWP przekształci się ono w pojęcie konstytucji. Już wtedy wymyślono dwuizbowy parlament z tzw. izbą poselską, wyłanianą w wyborach bezpośrednich na terenie ówczesnych krajów, które miały wchodzić w skład Europejskiej Wspólnoty Politycznej i z drugą izbą, izbą państwową – izbą wyższą, do której delegowani byłiby bezpośrednio deputowani z parlamentów poszczególnych państw członkowskich.

Oczywiście my jesteśmy prawie pięćdziesiąt lat dalej i mimo iż niektóre elementy ówczesnej dyskusji, kiedy obserwuje się dyskusję obecną, brzmią dziwnie znajomo, to organizm integracyjny stał się przecież niepomniernie bardziej skomplikowany, a liczba jego uczestników w niedługiej przyszłości przekroczy wielokrotnie pierwotną liczbę sześć, która była podstawą prac nad Europejską Wspólnotą Polityczną.

Kancelaria Prezydenta jest zdania, że Polska powinna przygotować się do debaty poprzedzającej kolejną konferencję międzyrządową w sposób uporządkowany, w sposób całościowy, w sposób pozwalający możliwie szerokim kręgom zainteresowanych wypowiedzieć się na temat poszczególnych elementów, które będą przedmiotem negocjacji w ramach kolejnej konferencji międzyrządowej.

Stąd wzięła się koncepcja stworzenia pod patronatem i przy udziale prezydenta Rzeczypospolitej czegoś, co pozwoliliśmy sobie określić mianem „grupy refleksyjnej”, a co jest po prostu platformą mającą na celu animowanie dyskusji między wszystkimi zainteresowanymi – stworzenie stałej platformy, stałej płaszczyzny wymiany poglądów i wspomóżenie wszystkich zainteresowanych w wypracowaniu możliwie szerokiego wspólnego mianownika poglądów głównych polskich sił politycznych oraz wszystkich innych, którzy chcieliby zabrać głos w takiej debacie i mają w niej coś do powiedzenia. To oczywiście nie zastępuje innych form, w jakich ewentualnie będzie rozwijać się, poprzedzająca konferencję międzyrządową, dyskusja w Polsce. Jest to po prostu forma wspomóżenia wszystkich, którzy chcą zabrać głos na ten temat. Do tej pory zorganizowaliśmy jedno, inauguracyjne spotkanie. W najbliższej przyszłości proponujemy kolejne i – zastanowiliśmy się nad czterema zidentyfikowanymi już zagadnieniami, jakie mają stanowić agendę przyszłej konferencji międzyrządowej – chcielibyśmy doprowadzić do czegoś w rodzaju konferencji podsumowującej, oczywiście z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym w stosunku do grudniowego szczytu w Laeken.

Do udziału zaprosiliśmy, jak niektórym z państwa na pewno wiadomo, przedstawicieli klubów parlamentarnych, przewodniczących bezpośrednio

zainteresowanych komisji sejmowych i senackich, w tym komisji, która nas dzisiaj tutaj zaprosiła oraz Nadzwyczajnej Komisji Legislacji Europejskiej w Senacie. Zaprosiliśmy także ośrodki naukowe, resorty rządowe szczególnie zaangażowane w te sprawy, na czele z resortem spraw zagranicznych oraz kościół katolicki. To oczywiście nie oznacza, że krąg uczestników takiej debaty powinien pozostać trwały i ograniczyć się do tych przedstawicieli i tych sił, które przed chwilą wymieniałem. Musimy sobie bowiem postawić pytanie o to, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – rozszerzą się możliwości debaty poprzedzającej etap, jaki nastąpi między końcem roku 2001 a końcem roku 2003.

Jak Paniom i Panom wiadomo, w niektórych krajach członkowskich, tu dobrym przykładem jest Francja, już powstały propozycje i koncepcje ustrukturyzowania debaty w taki sposób, aby zapewnić możliwie szerokim kręgom społeczeństwa obywatelskiego udział w owej dyskusji i wywarcie wpływu na stanowisko Francji. We Francji, jak wiadomo, debata ta ma odbyć się pod kierownictwem sekretarza stanu do spraw europejskich w obecnym rządzie Francji. Organizowana będzie ona w poszczególnych departamentach przez prefektów i do niej mają być zapraszani przedstawiciele miejscowych ośrodków akademickich, organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych oraz wszyscy ci, którzy w inny sposób chcieliby w takiej debacie zaistnieć.

W szeregu krajów Unii Europejskiej oraz w instytucjach europejskich pracuje się, gdzieś tam powstały już formy interaktywnego dzielenia się poglądami, za pośrednictwem Internetu, za pośrednictwem specjalnych stron internetowych, na czele ze stroną internetową „Futurum”, która od 7 marca tego roku jest zarządzana przez Komisję Europejską i oferuje wszystkim, w tym krajom kandydującym do Unii, możliwość wyrażania swoich poglądów, plasowania ich na tej stronie.

Musimy sobie zadać pytanie: w jaki sposób powinniśmy to robić w naszym kraju? Myślę, że debata, jaka do tej pory trwa, nie zatoczyła jeszcze odpowiednio szerokich kręgów. Oczywiście jest też pytanie, czy jesteśmy dostatecznie intelektualnie przygotowani do tego, aby tę debatę poszerzyć, sprowadzając ją na szczebel województw, powiatów, gmin. To jest pytanie, nad którym warto podjąć dyskusję, ponieważ w części krajów członkowskich, a być może też w niektórych krajach kandydackich, dyskusja poprzedzająca kolejną konferencję międzyrządową w taki właśnie szeroki sposób będzie organizowana. Myślę, że nie powinniśmy ograniczać się wyłącznie do elit.

Proszę Państwa, co do tematyki, jaka będzie przedmiotem prac kolejnej konferencji międzyrządowej, ja nie mam do dodania nic do tego, co zechciał przedstawić pan minister Ananicz. Chciałbym zasygnalizować jedynie jedną sprawę, mianowicie wysokie i nadal rosnące prawdopodobieństwo, że agenda przyszłej konferencji międzyrządowej nie ograniczy się do owych czterech już zidentyfikowanych kwestii. Jako kraj kandydacki, a w niedalekiej

przyszłości nowe państwo członkowskie, musimy również zastanawiać się nad tym, jakie inne zagadnienia rangi konstytucyjnej, zagadnienia związane z pozycją rozszerzonej Unii w świecie, mogłyby, i powinny – z punktu widzenia naszego interesu narodowego, państwowego – znaleźć się w porządku prac przyszłej IGC, a siłą rzeczy, jak mogłyby również zostać wprowadzone do debaty politycznej, debaty społecznej.

Od nas jako od, czego nie trzeba dowodzić, największego spośród krajów kandydackich, oczekuje się aktywnego, inspirującego, wartościowego intelektualnie wkładu w ogólną debatę. Oczywiście nie zostały jeszcze sprecyzowane ostatecznie warunki, na jakich kraje kandydujące będą mogły uczestniczyć w dyskusji organizowanej wewnątrz Unii Europejskiej, a tym bardziej nie zostało określone – bo nie może zostać to określone – w jaki sposób i w jakim stopniu kraje kandydackie będą mogły efektywnie wpływać na konkluzję takiej dyskusji oraz na sformalizowaną już agendę pracy IGC.

Niemniej jednak sędzę, że leży w naszym interesie – tym bardziej, że się tego od nas oczekuje – abyśmy, tak jak do tej pory to miało miejsce, również niezależnie od tego, że będą wybory parlamentarne w nadchodzących miesiącach, poprzedzających grudniową deklarację na temat przyszłości Europy, nadal aktywizowali swoją działalność i swoją obecność w tej dyskusji. Będzie bowiem stanowiło legitymację i tytuł do ubiegania się o możliwie największy poziom uczestnictwa – takiego, które zapewni nam wpływ na tok myślenia państw członkowskich i na działanie państw członkowskich w tej fazie, która nas jeszcze dzieli od formalnego uzyskania członkostwa, a która zapewne nie zakończy się przed momentem zwołania IGC 2004. Tyle z mojej strony.

Senator Zbigniew Kulak:

(...) Pytanie jest w gruncie rzeczy do obu naszych gości. Czy ta dyskusja ogólnonarodowa, o której cały czas mówimy – o której właśnie tylko mówimy, a która się ciągle nie może rozpocząć – nie jest spóźniona? Czy zdaniem obu panów ministrów, nie straciliśmy co najmniej kilku lat, a może i całych dziesięciu, żeby w sensowny sposób rozmawiać na ten temat z polskim społeczeństwem? Bo w tej chwili część Polaków ma już swój pogląd i bardzo trudno będzie ten pogląd zmienić. Oni się już umocnili w swoim niechętnym poglądzie co do Unii Europejskiej i teraz trzeba będzie o wiele więcej pracy włożyć... No i czy to w ogóle jest możliwe, żeby oni ewentualnie ten pogląd zechcieli zmienić?

Pytanie drugie, bardziej szczegółowe, do pana ministra Truszczyńskiego. Wspomniał pan o chęci, o woli pana prezydenta i urzędu, który pan reprezentuje, dotyczącej rozmowy z kościołem. Tak, oczywiście, jak najbardziej – tylko pytanie brzmi: z jakim kościołem? Czy z Episkopatem, z przedstawicielami hierarchii, czy też właściwie ze środowiskami, które tak naprawdę

mają o wiele większy wpływ na opinię publiczną, typu „Nasz Dziennik” czy Radio Maryja? Bo te środowiska urabiają właśnie niechętny stosunek do tej dyskusji. I my możemy się niejako minąć w tych rozmowach. Będziemy rozmawiać z przedstawicielami hierarchii, która właściwie od paru już lat czytelnie deklaruje poparcie dla naszych starań, a z drugiej strony wiemy, jak wygląda szara, codzienna rzeczywistość i tej gazety, i tej rozgłośni. Dziękuję.

Senator Bogusław Litwiniec:

(...) Uważam, że jest bardzo dobrym pomysłem nadanie debacie nt. przyszłości Europy ogólnonarodowej struktury. Podzielenie jej na te zasadnicze kwestie, które nam tutaj przedstawiono. Trzeba się do tego zabrać szybko, mądrze i właśnie w ramach strukturalnych, a nie tylko – ogólnie – dobrej woli. Apeluję przy tej okazji, żeby szczególnie zwrócić uwagę na samorządy. Wiemy, jaką wagę zachodni Europejczycy przywiązują do współpracy regionalnej, co więcej, związków regionalnych w przyszłej, szerszej zjednoczonej Europie.

Mam tutaj również na myśli naszą politykę wschodnią. Polska zawsze podkreślała potrzebę, jeśli nie całkowicie sformalizowanego związku z naszymi sąsiadami ze Wschodu, to potrzebę wykorzystywania każdej nadarzającej się szansy, by Ukraina i inne kraje leżące na naszej wschodniej granicy były wciągane w politykę ogólnoeuropejską. Ostatnio słyszeliśmy o inicjatywie wysuniętej przez wysokich urzędników europejskich, dotyczącej nie tylko współpracy, ale również związków instytucjonalnych w obszarze współpracy i związków na poziomie regionów z naszymi sąsiadami na Wschodzie. Czy w tej debacie nt. przyszłości Europy i w naszych negocjacjach z Unią Europejską nie wykorzystać struktur związków regionalnych, między innymi z Ukrainą i Krajami Bałtyckimi. (...)

Senator Dorota Simonides:

(...) Dość często uczestniczę w różnych dyskusjach panelowych na Zachodzie na temat Unii Europejskiej. Teraz wróciłam z Hamburga, gdzie odbywał się „Tydzień europejski” z promocją Polski i Rumunii. I po raz pierwszy nastawienie było negatywne. W dyskusji uczestniczyli parlamentarzyści Parlamentu Europejskiego, CDU i SPD, pan Jarcembowski, czyli Jarzembowski, i pani Randzio-Plath. I już z punktu wyjścia, od razu, powiedzieli, że wiadomo, iż do 2004 roku w ogóle nie mamy co mówić o rozszerzeniu Unii, bo wewnątrz Unii nie jesteśmy do tego przygotowani. To po pierwsze. Potem zarzucano nam rzeczy, które w każdym kraju są i występują, jak korupcja – pierwsze, drugie – że sądy nasze są niewydolne. Ale te wszystkie zarzuty odnoszące się do problemów, które występują także gdzie indziej,

postawiono Polsce jako główny zarzut. Powiedziano, że wobec tego Rumunia, która nie stawia takich twardych warunków jak Polska, może być wcześniej przyjęta – później my.

Mam pytanie: co się stało, bo to wyraźnie dało się odczuć, że jest nowe nastawienie, takie jakieś zdecydowane, powiedziałabym, odsunięcie nas? Z tego wynika, że Unia ma ze sobą dużo problemów i nie potrafi ich rozwiązać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Teraz ja pozwolę sobie zabrać głos, też z pewnym komentarzem i pytaniem. Otóż mam przed sobą „The Economist” z 5 maja, gdzie jest interesujący artykuł zatytułowany „A Eurovision song contest”. Między innymi jest w nim poruszana sprawa wystąpienia kanclerza Schrödera. W tym artykule znajduje się króciutkie odniesienie do sprawy podziału władzy między, tak jak wcześniej to zasygnalizowałem, instytucje brukselskie a instytucje na szczeblu narodowym. Między innymi jest propozycja podziału kompetencji dotyczących przeniesienia spraw związanych z rolnictwem i z pomocą regionalną z poziomu tego centralnego, unijnego, na poziom narodowy. Oczywiście, taki krok może mieć różnego rodzaju konsekwencje.

Tak więc chciałbym zadać pytanie: jakiego rodzaju konsekwencje może mieć taki krok z punktu widzenia oczywiście naszych polskich interesów? Czy jest to krok rzeczywiście w kierunku usprawnienia organizacji i systemu podejmowania decyzji w Unii jako takiej i uporządkowania relacji między Unią a partnerami członkowskimi, czy jest to raczej próba pewnego wyjścia, ucieczki od płacenia kontrybucji, które, jak wiadomo, w znacznym stopniu ponoszą Niemcy? I jakie może być nasze stanowisko w tej sprawie? Oczywiście ta propozycja niemiecka na pewno uruchomi szereg propozycji ze strony innych krajów – bo chyba trzeba rozpatrywać, z punktu widzenia interesów Niemców, to jako propozycję. W związku z tym można zgodnie z logiką powiedzieć, że inny pogląd na sprawę tego rozdziału kompetencji na szczeblu narodowym i centralnym mogą mieć Francuzi, inny mogą mieć Brytyjczycy – i na pewno już mają. Tak więc jakie konsekwencje dla Polski może mieć ta propozycja, o ile oczywiście zostanie sfinalizowana?

I druga sprawa, chyba bardziej szczegółowa. Pan minister Ananicz wspominał o szeregu spraw i wątpliwości, które związane są z „Deklaracją...” i które są w niej poruszone – między innymi dotyczą one języka, tego, co rozumiemy przez „federację”. Wiadomo, że inaczej to pojęcie jest rozumiane w Niemczech, inaczej we Francji, a jeszcze inaczej w Anglii... Właśnie kwestia językowa spowodowała, że chciałbym zadać pytanie dotyczące języka jako takiego. Jeżeli wyobrazimy sobie, że Unia Europejska zwiększy dwukrotnie swoją liczebność, jeśli chodzi o liczbę członków, to jeśli chodzi o liczbę tłumaczy, to zwiększy się ona czterokrotnie. Bo to nie jest polityka, tyl-

ko to jest matematyka – to jest zależność wykładnicza. W związku z tym, jak my się do tego przygotowujemy? Przy obecnej organizacji w Parlamencie Europejskim, można powiedzieć, że najsilniejszy jest związek tłumaczy i gros nakładów idzie właśnie na różnego rodzaju tłumaczenia. A jeżeli zwiększymy dwukrotnie liczbę członków, to czy będzie to oznaczać, że będziemy musieli większość środków znowu kierować na same tłumaczenia i zgubimy się w papierach? Czy jest w ogóle jakaś koncepcja, jak tę sprawę rozwiązać tak, żeby jednak zachować tę zasadę równych szans? (...)

Senator Zbigniew Zychowicz:

(...) Chciałem wyrazić radość z powodu złożonej tu deklaracji o przeprowadzeniu narodowej debaty, ale też i z takim lekkim sarkazmem wyrazić opinię, że to trochę za późno. W daleko lepiej przygotowanych do wstąpienia do Unii Finlandii, Szwecji czy Austrii – że wspomnę tylko ostatnie rozszerzenie – ta debata była przeprowadzona znacznie wcześniej, trwała znacznie dłużej, objęła wszystkie kręgi społeczne, mieściła się w bardzo obszernych ramach i poprzedzona była, zauważalnym w tych krajach, programem informowania społeczeństwa.

I właśnie tutaj wyrażam swoją krytyczną opinię co do Programu Informowania Społeczeństwa w Polsce. Program ten, za który odpowiedzialne jest UKIE, jest realizowany w sposób fragmentaryczny, selektywny – twierdzę, że nieefektywny. Należałoby chyba inaczej do tego podejść, a narodową debatę poprzedzić właśnie taką bardzo racjonalną, metodologicznie dobrze przygotowaną informacją. Żeby przeprowadzić debatę, najpierw trzeba społeczeństwu dostarczyć informacji. Śmiem twierdzić, że sceptycyzm szerokich grup społecznych w Polsce co do naszego członkostwa w Unii Europejskiej w dużej mierze bierze się z braku informacji na temat tego wszystkiego, co jest związane z Unią. Tak więc najpierw trzeba poinformować społeczeństwo, a później przeprowadzać debatę. W przeciwnym bowiem razie powstaje pytanie: o czym to społeczeństwo ma debatować? (...)

Senator Andrzej Mazurkiewicz:

(...) Nawiążę do wypowiedzi pana senatora Zychowicza. Otóż na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat notujemy spadek poparcia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w granicach trzydziestu paru procent. O ile w 1990 roku poparcie to wynosiło ponad 80%, w tej chwili wynosi 55%. Zwiększa się odsetek osób, które są przeciwnie przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Oczywiście mamy też kategorię osób, które są niezdecydowane, jakie stanowisko zająć.

Pamiętam rozmowy, które kiedyś prowadziliśmy w Austrii, kiedy Austria przystępowała do Unii Europejskiej. To przystąpienie było poprzedzone długą debatą publiczną na temat roli Austrii w Unii Europejskiej, korzyści, jakie Austria osiągnie. I kiedy rozpoczynali tę debatę, wcale większość Austriaków nie była za przystąpieniem do Unii Europejskiej. Natomiast w trakcie debaty i w toku kampanii informacyjnej poglądy społeczeństwa austriackiego uległy zmianie. One się później zradykały, czego dowodem są ostatnie wybory parlamentarne – ale to już jest jakby osobny temat.

Wydaje mi się, że taką datą, która jest niejako kamieniem milowym, będzie rok 2004. Jeśli na konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich Polska będzie występowała już w roli albo państwa członkowskiego, albo państwa z prawem głosu, które zakończyło obszary negocjacyjne, to nasza sytuacja będzie w związku z tym mocniejsza, a głos Polski bardziej słyszalny. Jeśli natomiast te negocjacje nie zostaną zakończone w tym czasie, pozostanie duży znak zapytania: co dalej? W jakim stopniu głos Polski będzie liczył się w gronach decyzyjnych Unii Europejskiej?

2004 rok to także wybory do Parlamentu Europejskiego. W czasie ostatniej wizyty w Polsce Romano Prodi deklarował, iż w tych wyborach pięćdziesiąt dwa mandaty będą przyznane przedstawicielom naszego kraju. Ta kwestia pozostaje nadal aktualna. Czy w sytuacji, gdyby – odpukać w niemilowane – do 2004 roku negocjacje nie zostały zamknięte, to co z wyborami do Parlamentu Europejskiego? Bowiem waga głosu polskiego będzie o wiele większa, jeżeli nasz kraj będzie posiadał pięćdziesięciu dwóch przedstawicieli w Parlamencie Europejskim, jeżeli będzie miał swoich przedstawicieli w Komisji Europejskiej i tak dalej, i tak dalej.

To są te zagadnienia dużej wagi, które stoją przed nami. Dlatego mówię: 2004 rok będzie albo tym rokiem, w którym rzeczywiście Polacy będą mieli coś do powiedzenia w Unii, a jeżeli, niestety, do 2004 roku nie osiągniemy pewnego pułapu przygotowań akcesyjnych, to sądzę, że wówczas data przystąpienia Polski do Unii Europejskiej może być oddalana. Mówię to na przykładzie radykalizacji stanowisk chociażby rządu austriackiego czy niemieckiego.(...)

Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Jan Truszczyński:

(...) Pan senator Kulak pyta, czy dyskusja ogólnonarodowa nie jest spóźniona. Wydaje mi się, że zdecydowanie nie. Pytanie brzmi raczej: czy wiemy, w jaki sposób ją organizować, a pytanie, które powinno je poprzedzić, jest następujące: czy taka dyskusja jest potrzebna, czy konieczne jest jej organizowanie?

W tej chwili nie chcę sugerować jakichkolwiek odpowiedzi na te pytania, chcę natomiast powiedzieć, że jako kraj mamy w przyszłości zająć stanowi-

sko wobec konkretnych elementów zmian w budowie instytucjonalnej Unii Europejskiej. Nawet na poziomie elit wiedza na temat tego, co należałoby zrobić, co należałoby zmienić, jest dość ograniczona. O ile dość łatwo jest nam wypowiadać się w sprawie subsydiarności, pomocniczości, sprecyzowania rozdziału kompetencji między szczeblem wspólnotowym a szczeblem narodowym, o ile na ogół mamy na poziomie elit wyobrażenie na temat pożądanego roli parlamentów narodowych w dalszym procesie integracji europejskiej, to już na przykład czwarta kwestia – a przecież nie najmniej ważna z tych, które mają być przedmiotem IGC – uproszczenie traktatów i podzielenie ich na dwie części: część quasi-konstytucyjną i część *de facto* zawierającą przepisy wykonawcze, z trudem tylko nadaje się do debaty nawet na poziomie elit, a co dopiero mówić o debacie ogarniającej szerokie kręgi naszego społeczeństwa.

Trzeba się zatem zastanowić nad tym, co taka debata ma dać, bo przecież dać coś powinna. Nie może być ona jednak tylko listkiem figowym, nie może być tylko okazją do „wygadania się” – a potem elity i tak robią, co zechcą. Nie może także odbywać się ona w oderwaniu od struktury, w ramach której taka debata byłaby prowadzona w krajach członkowskich obecnej Unii; ponieważ to, co zostanie wygenerowane w naszym kraju, powinno być porównywalne z tym, co będzie generowane w takiej debacie w krajach członkowskich. To powinno wpasowywać się w ową debatę, powinno ułatwiać nam wnoszenie pomysłów polskich i forsowanie, może niekoniecznie forsowanie, ale promowanie naszych poglądów na tematy dotyczące przyszłości.

Reasumując, uważam, że debata nie jest spóźniona, natomiast zasadnicze są pytania: czy ją organizować, a jeśli tak, w jaki sposób, w jakim formacie, przez kogo, za jakie pieniądze i tak dalej. To bardzo konkretne pytania i wszystkie wymagają odpowiedzi.

Drugie pytanie pana senatora Kulaka – o kościół. No cóż, dotychczasowy skład owej „grupy refleksyjnej” jest składem, przyznaję, dość wąskim i ograniczonym do przedstawicieli instytucji. Zatem, jeśli idzie o kościół katolicki – którego roli w kształtowaniu poglądów społeczeństwa polskiego na temat integracji z Europą i w bliższej i dalszej perspektywie chyba nikt z nas nie zakwestionuje – zwróciliśmy się do kościoła instytucjonalnego, czyli do Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski. Oczywiście zasadne jest natomiast pytanie postawione przez pana senatora Kulaka: jak docierać do środowisk, które mają w ogóle zasadnicze zastrzeżenia wobec integracji Polski z Unią Europejską, a także wobec konkretnych elementów tej integracji; czy i w jaki sposób obejmować owe środowiska debatą, gdybyśmy chcieli ją organizować na poziomie województw i powiatów, debatą ogólnonarodową? Nie podejmuję się w tej chwili odpowiedzieć na to pytanie, ale niewątpliwie jest to materiał do intensywnej refleksji. Nikogo zasadniczo nie powinniśmy w takiej dyskusji pomijać, o ile chcielibyśmy ją organizować w wymiarze ogólnonarodowym.

Co do pytania czy uwag pana senatora Litwińca, to ja nie mam jeszcze pomysłu na to, co ewentualnie proponować panu prezydentowi, jeśli chodzi o udział samorządu terytorialnego w dyskusji o dalszym kształcie integracji europejskiej. Polska jest państwem unitarnym, a zatem to, co nasz samorząd terytorialny miałby do powiedzenia na temat rozdziału kompetencji między szczeblem europejskim a szczeblem państwowym, nie ma aż takich implikacji dla układu instytucjonalnego w Polsce jak w krajach o strukturze federalnej, na czele z Niemcami. W związku z tym, o ile pytanie jest słuszne, zasadne i o ile zasadniczo celowość włączenia przedstawicieli samorządu terytorialnego w dyskusję o szerszym zakresie – gdybyśmy chcieli ją organizować – nie ulega wątpliwości, o tyle pytanie dotyczące praktycznych elementów proceduralnych i skuteczności takiego rozszerzenia kręgu dyskutantów kształtujących przyszły pogląd instytucjonalny Polski na temat zmian w integracji europejskiej jest pytaniem, na które w tej chwili nie znajduję jeszcze odpowiedzi. Ale przyjąłem oczywiście do dalszej refleksji to, co zasugerował pan senator Litwiniec.

Pytanie pani senator Simonides... Ja znam Ryszarda Jarzembowskiego i Christę Randzio-Plath, na których pani senator zechciała się powołać, a znam ich jeszcze z ich wcześniejszej działalności. Randzio-Plath – z roku 1991, kiedy przez pewien okres była reporterką polskiego układu stowarzyszeniowego; to osoba zawsze dość sprzyjająca polskim sprawom. Stanowisko wielu polityków niemieckich, a zwłaszcza polityków prądu socjaldemokratycznego, z natury rzeczy, wydaje mi się, musi się usztywniać w miarę tego, jak coraz bliżej dochodzimy do strategicznych wyborów i do finalnej, najtrudniejszej fazy negocjacji. Mnie nie dziwi to, że nasi Niemcy koledzy często zachowują się w sposób, nie chcę powiedzieć, brutalny, ale daleko bardziej zdecydowany i artykułujący w sposób daleko bardziej wyraźny interes narodowy Niemiec – oczywiście częściowy interes narodowy Niemiec – niż robili to w konkretnych sprawach, konkretnych problemach negocjacyjnych jeszcze parę lat temu. Nie sądzę zatem, aby to nastawienie zmieniło się w sposób zasadniczy.

Myślę, że jest to raczej kwestia w naturalny sposób towarzysząca samejmu procesowi akcesyjnemu, który im bliżej końca, tym staje się twardszy i tym bardziej usztywniają się stanowiska partnerów. To w końcu musi doprowadzić do przełomu – oby korzystnego dla obu stron. Ale ja ani się nie dziwię, ani za bardzo nie krytykuję Niemców. Rozumiem to i nie wyciągam z tego zbyt daleko idących wniosków, a zwłaszcza nie sądzę, aby to miało świadczyć o jakiejś fundamentalnej zmianie nastawienia i niechęci Niemiec wobec uwzględniania Polski w pierwszym etapie rozszerzenia i to w racjonalnym terminie.

Pan senator Majka prosi o opinię. Oczywiście nie mamy jeszcze żadnej oficjalnej opinii co do konsekwencji przeniesienia aspektów polityki regionalnej i rolnictwa ze szczebla wspólnotowego na szczebel narodowy. Cóż, jest to koncepcja ubrana, jeśli idzie o Niemców, w inny sposób i innymi

słowami, ale ona istnieje już od dość dawna. Co do rolnictwa, istotnie, interes budżetowy, ekonomiczny Niemiec dyktuje im redukcję stopnia, w jakim – netto – finansują działalność Unii Europejskiej. A można to osiągnąć poprzez częściową renacjonalizację budżetu rolnego, zmuszenie państw członkowskich do ponoszenia znacznej części kosztów związanych ze wsparciem dochodów rolniczych z budżetów krajowych. To akurat Niemcom jest na rękę, a Francuzom nigdy nie było na rękę i nadal nie jest – pozycje tych obu krajów pozostają od siebie prawie tak samo odległe jak dwa lata temu na szczycie w Berlinie, który postanowił o kształcie Agendy 2000.

Dla nas konsekwencje takiego przeniesienia wydają się być relatywnie niekorzystne, ale pamiętajmy o tym, że to jest tylko jeden głos w dyskusji. Jeśli idzie o rolnictwo, jest ono motywowane interesem budżetowym Niemiec, a jeśli idzie o politykę regionalną, to jest ona pod naciskiem landów, które rzeczywiście od dawna nalegają w sposób szczególny na precyzyjne rozgraniczenie kompetencji między Brukselą a szczeblem państwa członkowskiego; dążą one do tego, aby mieć większą swobodę manewru w kształtowaniu polityki strukturalnej na swoim terenie. Kto rozmawia z Niemcami, ten wie, jak często skarżą się oni na tzw. dyktat Brukseli, który przecież ostatecznie pochodzi nie z pomysłów biurokratycznych, ale z legislacji stanowionej między innymi przez samych Niemców.

To są konsekwencje praw na poziomie europejskim, gdzie uczestnikiem procesu stanowienia prawa byli przecież Niemcy. Można zatem zapytać: na co właściwie Niemcy się skarżą, skoro sami są współodpowiedzialni za to, że Komisja Europejska ma tyle do powiedzenia, jeśli idzie o politykę regionalną? Oczywiście można zastanawiać się nad odbiurokratyzowaniem polityki regionalnej, przeniesieniem znacznej części kompetencji decyzyjnych ponownie ze szczebla brukselskiego na szczebel narodowy, ale pamiętajmy o jednym – tam, gdzie w grę wchodzi pieniądze podatnika europejskiego, trudno sobie wyobrazić tak daleko idącą zmianę w podziale kompetencji, aby kontrola nad sposobem wydatkowania środków z budżetu europejskiego mogła zostać wyjęta z rąk tych, którzy za ten budżet na poziomie europejskim odpowiadają.

Reasumując, jest to ważny, ale tylko jeden głos w dyskusji. Zetknie się on z całą pewnością z oporem ze strony szeregu pozostałych partnerów Niemiec w obecnej Piętnastce i czym może się owa dyskusja zakończyć – trudno po prostu być tutaj prorokiem. Historia ostatnich dziesięciu lat nie wróży najlepiej i nie wydaje się, aby Niemcy byli w stanie przeforsować swoje daleko idące pomysły – tak, aby szły one całkowicie po myśli landów niemieckich. No, ale z kolei jest zrozumiałe to, że w negocjacjach startuje się z punktu wyjściowego ustawionego bardzo wysoko, aby zachować przynajmniej część ze swoich postulatów negocjacyjnych.

Co do kwestii językowych, faktem jest, że od tej tematyki generalnie się ucieka, że niechętnie rozmawia się o niej w Unii Europejskiej. A jednocześnie przecież przygotowania techniczne do poszerzenia Unii Europejskiej

trwają. Połączona służba konferencyjno-tłumaczeniowa w Komisji Europejskiej i jej odpowiednik w Parlamencie Europejskim pracują już od dość dawna nad wyłonieniem kadry tłumaczy kabinowych, tłumaczy konferencyjnych, która po powiększeniu Unii Europejskiej byłaby do dyspozycji. Nie są to liczby gigantyczne, jeśli idzie o tłumaczy kabinowych; w przypadku Polski potrzeba minimum sześćdziesięciu tłumaczy.

Jeśli idzie o tłumaczy tekstowych, to tych jest już obecnie, jak wiadomo, w instytucjach europejskich znakomicie więcej. I jeśli idzie o tłumaczy z języka polskiego czy na język polski, to przypuszczam, że wręcz potrzeba będzie ich paruset, ale ich liczba nie została jeszcze określona. Pamiętajmy o tym, bo wiem, że automatyzacja tłumaczeń w Unii Europejskiej postępuje coraz bardziej naprzód. W coraz większym stopniu są stosowane pewne instrumenty – na czele z takim jak *Eurodicauton** – w Polsce przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, przy wykonywaniu tłumaczeń z języków wspólnotowych na język polski. Myślę, że tutaj tragedii nie będzie, dlatego że nie będzie oczywiście tłumaczeń oferujących wszystkie pary: z greckiego na estoński, z portugalskiego na łotewski i odwrotnie – bo to przecież jest całkowicie niewykonalne. Podobnie jak już dzisiaj ma to miejsce w Unii Europejskiej, w rosnącym stopniu będzie się tłumaczyć na żywo, poprzez języki „tarcze obrotowe”, języki, które służą do przejścia z jednego, rzadko stosowanego języka na inny. Jak państwo senatorowie niejednokrotnie na pewno już widzieliście, w Parlamencie Europejskim nie ma tłumaczenia bezpośredniego, np. z greckiego na portugalski i odwrotnie. Byłoby to zbyt kosztowne i wymagałoby zbyt dużego wysiłku przygotowanie kadry tak wyspecjalizowanych tłumaczy. Przyznaję jednak, że jest to dość istotny problem; również związany z miejscem, bowiem kabin starcza na zapewnienie wszystkich tłumaczeń tylko w niektórych pomieszczeniach: w nowych budynkach Parlamentu Europejskiego i Rady. Niemniej myślę, że ten problem nie jest najważniejszy i że zostanie on jednak rozstrzygnięty. Trochę to będzie kosztowało, ale zostanie on rozstrzygnięty.

Pytanie i opinia pana senatora Zychowicza. Cóż, oczywiście wiele słyszałem słów krytyki dotyczących realizacji Programu Informowania Społeczeństwa. W Kancelarii Prezydenta stykamy się z tym nawet często, mamy bowiem liczne kontakty, czy to z forum ogólnoeuropejskim, europejskich i polskich organizacji młodzieżowych, czy z fundacjami zajmującymi się tematyką integracji europejskiej, czy z indywidualnymi osobami chcącymi zaangażować się w promowanie i informowanie o integracji europejskiej. Przyznaję, że można by było robić znacznie więcej i lepiej – moim zdaniem, nawet za te nieduże przecież pieniądze, którymi operuje Program Informowania Społeczeństwa.

* Jest to baza danych Komisji Europejskiej, zawierająca terminologię z dziedziny prawa Unii Europejskiej w jedenastu oficjalnych językach Wspólnot, plus łacina.

Sądzę, że byłoby rzeczą dobrą, gdyby zastanowiono się nad zregenerowaniem odpowiednich środków w budżetach na rok 2002, a może i na 2003, pozwalających na zintensyfikowanie działalności informacyjnej i na odpowiednie obudowanie działalnością informacyjną tych najtrudniejszych, finalnych etapów negocjacji, a potem okresu, który będzie nas dzielić od referendum w Polsce, czyli okresu między parafovaniem traktatu akcesyjnego a poddaniem go pod decyzję społeczeństwa polskiego. Zapewne 10 milionów złotych polskich rocznie może nie wystarczyć – i przypuszczalnie nie wystarczy – było przeznaczone na te cztery lata 40 milionów złotych. Tak czy inaczej, z opinii, jakie otrzymujemy w Kancelarii Prezydenta, wynika, że to nie dostępne środki są uważane za zbyt małe, ale że właśnie ich dostępność jest rzeczą dość mocno kwestionowaną. Powinno się coś zmienić. Nie ulega to najmniejszej wątpliwości. Nie chciałbym też jednak nadmiernie krytykować Programu Informowania Społeczeństwa. Jeśli bowiem spojrzymy na fundusze wyasygnowane przez kraje, na które pan senator się powołał, Szwecję czy Finlandię, czy Austrię, to rzeczywiście kraje nordyckie na kampanię informacyjną poprzedzającą traktaty akcesyjne i do Unii przeznaczyły nieco większe środki, ale nasze fundusze – nawet przy znacznie większym polskim potencjale demograficznym niż w tamtych krajach – wcale nie są takie małe. A tam wcale aż tak nie rzucano garściami pieniędzy na prawo i lewo. Myślę natomiast, i niejednokrotnie już o tym mówiliśmy, że zwłaszcza elektroniczne media publiczne mają w tym względzie znacznie większą rolę do odegrania; nie powinny się one ograniczać wyłącznie do relacjonowania biegu wydarzeń, i to z różną jakością relacjonowania – powinny w znacznie szerszym stopniu rozwinąć pracę edukacyjną. Po prostu zdecydowanie brakuje pracy edukacyjno-informacyjnej.

Co do spadku poparcia w Polsce, to... cóż, my z jednej strony martwimy się, a z drugiej strony – patrząc na kraje ościennie i nieco dalsze – widzimy, że tam sytuacja, z polskiego punktu widzenia, gdybyśmy przymierzyli ją do naszej, jest wręcz dramatyczna. 39% poparcia w Republice Czeskiej, trzydzieści parę procent poparcia w Estonii, od dawien dawna daleko niższy niż w Polsce procent poparcia w Słowenii – w krajach, wydawałoby się, relatywnie najbardziej zaawansowanych na ścieżce dojścia do Unii Europejskiej. Nie jesteśmy zatem ani osamotnieni w tym trendzie, ani nie jesteśmy na szarym końcu. Odwrotnie: pozostajemy właściwie w czołówce krajów kandydujących, jeśli idzie o proporcje między liczbą zwolenników przystąpienia Polski a liczbą tych, którzy się wahają, mają wątpliwości, bądź wręcz są przeciwnikami tego przystąpienia. Nie oznacza to oczywiście, że można spocząć na laurach i nie robić nic – nie ulega to najmniejszej wątpliwości.

Wybory do Parlamentu Europejskiego w roku 2004. Tu sytuacja jest w miarę jasna, również z punktu widzenia instytucjonalno-prawnego. Jeśli Polsce uda się – w co i publicznie, i prywatnie wierzę – zamknąć negocjacje akcesyjne w takim terminie, by traktat akcesyjny został podpisany, po czym zostałyby podjęta procedura jego ratyfikacji przed 1 stycznia roku

2004, to Polska w sposób automatyczny uczestniczy wtedy w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 roku. Po czym po wybraniu naszych pięćdziesięciu deputowanych uzyskują oni status obserwatorów w Parlamencie Europejskim, rzecz jasna bez prawa uczestniczenia w głosowaniach do dnia wejścia w życie polskiego traktatu akcesyjnego, do zamknięcia wszystkich procedur ratyfikacyjnych. I jest to, powiedzmy sobie szczerze, wariant całkowicie realny, aczkolwiek jest i wariant inny, gorszy – na wypadek, gdyby traktat akcesyjny Polski został poddany procedurom ratyfikacyjnym dopiero po 1 stycznia 2004 r. No cóż, wtedy w tych wyborach nie bierzemy udziału i to by było oczywiście bardzo niedobre.

Natomiast przed wejściem w życie polskiego traktatu akcesyjnego organizowane są w Polsce specjalne wybory uzupełniające do Parlamentu Europejskiego – tak, aby wyłonić ową grupę polskich deputowanych. Z każdego punktu widzenia, politycznego i ze wszystkich innych punktów widzenia, byłoby oczywiście rzeczą dobrą, gdybyśmy mogli w czerwcu 2004 w sposób całkowicie równoprawny uczestniczyć w wyborach do PE. Podkreślam jednak, że biorąc pod uwagę tok naszych negocjacji akcesyjnych i stopień realności osiągnięcia w nich finalnego wyniku, jeśli idzie o czas, jaki nas jeszcze od tego dzieli, wydaje mi się całkowicie realne wykonanie tego pierwszego, korzystnego dla Polski wariantu, jeśli idzie o wybory do PE.(...)

**Przedstawiciel Katolickiego Biura Informacji
i Inicjatyw Europejskich (OCIPE),
ojciec Witold Sokołowski, SJ:**

(...) Mam pytanie do pana ministra Truszczyńskiego. W ubiegłym roku w Sekretariacie Generalnym Komisji Europejskiej z inicjatywy przewodniczącego powstała specjalna grupa przygotowująca Białą Księgę na temat zarządzania w Unii – *White Paper on Governance* – przewodniczy temu zespołowi pan Jérôme Vignon, były szef komórki planowania* w Komisji Europejskiej. Tekst ma być gotowy pod koniec tego roku. Czy pan minister mógłby powiedzieć, na ile posunęły się do przodu, na jakim są etapie i w jakim kierunku idą prace tej grupy przygotowującej ten nowy dokument?

**Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP
Jan Truszczyński:**

To są rzeczywiście bardzo szeroko zakrojone prace, a ich celem jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapewnić demokratyczne i sprawne zarządzanie polityką prowadzoną na szczeblu wspólnotowym w warun-

* Ang. *Forward Studies Unit*.

kach globalizującej się gospodarki i po poszerzeniu Unii Europejskiej. Został powołany przez Sekretariat Generalny cały zestaw grup roboczych, składających się z wysokich urzędników Komisji Europejskiej. Każda z tych grup, organizując swoją analizę, zaprasza ekspertów zewnętrznych, w tym często również z krajów kandydujących. Tak się zdarzyło, jeśli idzie o grupę szóstą, ma ona za zadanie odpowiedzieć, w jaki sposób rozszerzenie Unii Europejskiej wpłynie na jakość zarządzania polityką unijną i co w związku z tym należałoby zmienić, aby zapewnić przejrzystość, demokratyczny charakter i jednocześnie sprawność zarządzania po poszerzeniu Unii. A jednocześnie, w jakim stopniu poszczególne polityki wspólnotowe uległyby zmianie po poszerzeniu Unii, a w związku z tym, w jakim stopniu należałoby do owej zmiany materialnej dopasować procedury tak, aby utrzymać to, o czym mówię: przejrzystość, demokratyczny charakter i jednocześnie sprawność zarządzania.

Cóż, pierwszy produkt powinien pojawić się w czerwcu tego roku – taki był horyzont czasowy. Czy zostanie on dotrzymany? Z ręką na sercu powiem, że nie wiem. Jest to niewątpliwie wielką ambicją przewodniczącego. Ostatecznie pomysł powstał bezpośrednio po powołaniu obecnej Komisji Europejskiej i jest, powiedziałbym, sztandarowym punktem działania Romano Prodiego. Myślę, że w związku z tym termin powinien zostać dotrzymany, zaś do końca roku, tak jak ksiądz mówi, powinien powstać tekst finalny – to ma być kontrybucja Komisji również do debaty o dalszej przyszłości w Unii Europejskiej, o zmianach instytucjonalnych w Unii.

Nie oczekiwałbym tutaj oczywiście gigantycznych fajerwerków czy jakiejś recepty, patentu na usprawnienie wszystkiego i zdemokratyzowanie wszystkiego, co dzieje się w Europie; nie chcę też jednak mówić, że góra urodzi mysz. Wydaje mi się, że praca – a miałem ją okazję troszeczkę obserwować – prowadzona jest na tyle solidnie i na tyle uporządkowany w sposób, że powinna stanowić istotną wartość dodaną do debaty o dalszej przyszłości Unii Europejskiej.

Przy okazji, niestety, komórka planowania strategicznego w Komisji Europejskiej, w Sekretariacie Generalnym Rady, odchodzi już w niepamięć – powstała grupa specjalnych doradców politycznych Romano Prodiego. Nastąpiły zmiany. Będzie to myślenie rzeczywiście mniej strategiczne, zapewniające kontakt z intelektualistami i środowiskami akademickimi, zapewniające Komisji Europejskiej taki właśnie kontakt, a bardziej użyteczne obsługiwanie przewodniczącego i kolegium komisarzy.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

(...) Chciałbym powiedzieć, że w zasadzie rozpoczęliśmy debatę, będziemy ją rozwijać i kontynuować, tak jak wcześniej sygnalizowałem. Będziemy ją równocześnie ogniskować na tych najważniejszych sprawach. Dzisiaj głosy

państwa senatorów były różne, nawet wykraczające poza „Deklarację..”, która była dzisiaj takim nadrzędnym tematem.

Chciałbym jeszcze dodać, że dwa etapy naszych spotkań, dwa posiedzenia komisji, dzisiejsze i następne 17 maja, mają miejsce również w związku z konferencją COSAC, w której będę uczestniczył. Proszę Państwa, chciałem także zasygnalizować, że pod koniec przyszłego miesiąca odbędziemy większe spotkanie, z udziałem ambasadorów prezydencji szwedzkiej i belgijskiej i prawdopodobnie również z innymi zaproszonymi gośćmi. Dokonane zostanie podsumowanie prezydencji szwedzkiej i nakreślenie, w odstępie półrocznym, dalszych perspektyw.(...)

108. posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej

w dniu 17 maja 2001 r.

odnoszące się do roli parlamentów narodowych
w Unii Europejskiej,
w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej
i Konferencji Międzyrządowej 2004
(Fragment stenogramu)

(Posiedzeniu przewodniczy senator Krzysztof Majka)

Przewodniczący Krzysztof Majka:

(...) Temat dzisiejszego posiedzenia komisji – rola parlamentów narodowych w przyszłej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej – nawiązuje do poniciejskiej Deklaracji o przyszłości Unii, uchwalonej przez Konferencję Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich tej organizacji w Brukseli w lutym bieżącego roku. Deklaracja ta wzywa do podjęcia jak najszerzej zakrojonej debaty na temat przyszłości wspólnoty narodów, do której aspirujemy – ta aspiracja stanowi priorytet naszej polityki zagranicznej. Szczególna rola w ożywianiu, ale i moderowaniu tej debaty na jej początkowym etapie została przypisana państwom przewodniczącym Unii Europejskiej – Szwecji i Belgii. Wnioski z tej debaty podsumowane zostaną na Konferencji Międzyrządowej Unii Europejskiej w roku 2004. Jak powiedziałem, debata ma dotyczyć tego, jak Unia powinna wyglądać w przyszłości, a więc z nowymi członkami, dlatego jest to szczególnie ważne dla nas, krajów kandydujących.

Dzisiejsze posiedzenie jest już drugim posiedzeniem naszej komisji nawiązującym do poniciejskiej Deklaracji o przyszłości Unii. Przypomnę, że wcześniej, 9 maja, wysłuchaliśmy informacji o programie przygotowań rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Konferencji Międzyrządowej w roku 2004 w związku z tą deklaracją i całym procesem intelektualnych i organizacyjnych poszukiwań, które ona uruchomiła. Pod koniec czerwca chcielibyśmy dokonać podsumowania naszych prac w formie rezolucji komisji. Liczymy, że do tego czasu będzie gotowe również stanowisko rządu w sprawie deklaracji i że zostanie ono zaprezentowane bądź przed wspomnianym czerwco-

wym posiedzeniem naszej komisji, bądź – może tak będzie jeszcze lepiej – właśnie na nim.

Dzisiejsze posiedzenie ma jednocześnie charakter konsultacyjny przed debatą na wymieniony temat, która ma się odbyć na XXIV Konferencji Komisji ds. Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej – tak zwanego COSAC – w Sztokholmie, za kilka dni, a konkretnie 21 maja. Konferencja ta, jak wiemy, jest najważniejszym forum międzyparlamentarnym Unii Europejskiej oraz państw kandydujących do tej wspólnoty, a więc również naszym – przedstawiciele jednego z kandydatów. Zatem nie powinno tam zabraknąć polskiego głosu.

Proszę Państwa, jeśli chodzi o nasze stanowisko, to już teraz możemy powiedzieć, że powinno ono wynikać z podstawowego założenia o konieczności ulepszenia i trwałego zagwarantowania demokratycznej legitymacji, a także przejrzystości Unii oraz jej instytucji w celu przybliżenia ich obywatelom państw członkowskich, ale też kandydujących. W stanowisku tym trzeba jednak uwzględnić także potrzebę usprawnienia procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej, tak by mogła ona jak najefektywniej funkcjonować w wymiarze wewnętrznym oraz jak najlepiej konkurować w środowisku międzynarodowym.

Uważamy, że w stanowisku w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej powinny się znaleźć docelowo odpowiedzi na następujące pytania. Jaka powinna być rola parlamentów narodowych w przyszłej Unii Europejskiej? Jaka rolę w ewentualnej konwencji – powołanej na wzór tej, która opracowała projekt Karty Praw Podstawowych UE – powinny odgrywać parlamenty narodowe? W jaki sposób powinny być ukształtowane relacje pomiędzy parlamentami narodowymi Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim? Czy należy optować za wzmocnieniem roli konferencji COSAC, czy też dążyć do powołania drugiej, obok Parlamentu Europejskiego, izby parlamentarnej? A jeśli miałyby być powołana druga izba, to jaki miałby być jej skład? Czy poza współpracą komisji parlamentów narodowych w ramach COSAC należy promować także współpracę innych komisji tych parlamentów, jak chociażby komisji spraw zagranicznych, komisji obrony czy komisji ochrony środowiska? Jaka powinna być rola parlamentów narodowych w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej? Wreszcie, jaką rolę w instytucjonalnej architekturze Unii Europejskiej odgrywać powinny senaty europejskie, z ich specyfiką w wymiarze ustrojowym i historycznym? Takie pytania można oczywiście mnożyć, kolejne zapewne padną w dalszym ciągu posiedzenia. Mam nadzieję, że odpowiedzi na niektóre z nich być może zaczną się wyłaniać w trakcie debaty. (...)

**Wykładowca na uniwersytetach w Kolonii i Osnabrück,
ekspert grupy roboczej XXIV COSAC, Andreas Maurer:**

Dziękuję Panie Przewodniczący, dziękuję Panie Marszałku. Pragnę podziękować również wszystkim członkom polskiego Senatu oraz komisji za zaproszenie mnie do wzięcia udziału w tej konferencji, ponieważ wśród osób, które się tutaj znalazły, jestem właściwie najmniej uprawniony do zabierania głosu w tej sprawie, jako że nie reprezentuję władz pochodzących z wyboru, nie posiadam mandatu parlamentarzysty, nigdy nawet nie próbowałem startować w wyborach, jestem po prostu pracownikiem uniwersyteckim.

Nie chcę jednak w tym miejscu dawać akademickiego wykładu, ponieważ wydaje mi się, że naukowcy mają tendencje do nadmiernego teoretyzowania i to, co chcą przekazać, nie służyłoby politycznym celom, osiągnięciem których jesteście Państwo zainteresowani. To, co chcę zaprezentować, to pewne wnioski płynące z realizacji projektu przeprowadzonego na uniwersytecie w Kolonii przy współudziale młodszych badaczy, między innymi Hansa Hegelanda ze szwedzkiego parlamentu. Przedmiotem badań był wpływ Protokołu amsterdamskiego na działalność parlamentów narodowych.

Jak Państwo wiecie, Traktat amsterdamski wszedł w życie w maju 1999 r. Wówczas to po raz pierwszy państwa członkowskie zgodziły się, aby z inicjatywy COSAC, czyli Konferencji Komisji ds. Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, w Dublinie odbyło się spotkanie, które miało w sposób wiążący drogą protokołu określić kompetencje i obowiązki COSAC oraz uprawnienia parlamentów krajowych w tym kontekście.

Celem naszego projektu było stwierdzenie, jak parlamenty państw członkowskich wprowadzały w życie nowy protokół i w jak dalekim stopniu zaadaptowały własne procedury na potrzeby nowych realiów. Interesowały nas przede wszystkim ich reakcje, abyśmy mogli udzielić odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób okres bezpośrednio po spotkaniu wpłynie na rozwój Unii Europejskiej. Uważam, że zawsze dobrze jest spojrzeć w przeszłość na jakiś konkretny moment, odległy o dwa albo trzy lata, po to, aby udzielić politykom swojej lekcji, z której mogą skorzystać albo ją odrzucić. Jak więc wygląda wyzwanie, przed którym stoją dzisiaj zarówno parlamenty narodowe jak i Parlament Europejski? Pozwolę sobie przedstawić pokrótce rozwój Unii Europejskiej po dzień dzisiejszy. Kiedy Wspólnoty Europejskie startowały w roku 1958, istniało jedynie 40 wiążących prawnie postanowień. Wszystkie one były zawarte w traktatach i dawały państwom członkowskim, Radzie oraz Komisji prawo do podejmowania działań na rzecz swoich obywateli. Liczba tych postanowień prawnych wzrastała aż do momentu podpisania Traktatu w Nicei. Dziś jest ich 254 i obejmują one wszystkie sfery polityki unijnej. Oznacza to, że nawet jeśli pominiemy kwestie obronności, które zasadniczo są przedmiotem działalności NATO, każda inna dziedzina życia obywateli znajduje swój odpowiednik w prawnych regulacjach Unii Europejskiej. W prakty-

ce jednak postanowienia te nie mają żadnego znaczenia, jeżeli nie są stosowane. Z tego też powodu w naszym projekcie próbowaliśmy ustalić, w jakim stopniu posługiwano się nimi przez ostatnie lata. Abyście mieli Państwo ogłód sprawy, powiem tylko, że Wspólnoty z początkiem lat 60. miały w swoim dorobku około 250 obowiązujących aktów prawnych. Tak więc *acquis communautaire*, który również Rzeczpospolita Polska musiałaby negocjować ze Wspólnotami i przyjąć w roku 1963, aby przystąpić do ówczesnej Unii, obejmowałby 250 regulacji prawnych. Dzisiejszy dorobek prawny to już 15.000 obowiązujących aktów prawnych, z którymi każdy potencjalny członek UE musi się zmierzyć. Trzecia kwestia dotyczy przestrzegania procedur.

Generalnie Unia Europejska to skomplikowany system polityczny, na który składa się z jednej strony funkcjonalny aspekt integracji europejskiej, z drugiej zaś – stale zmieniające się instytucje, procedury i podmioty. Oznacza to, że w latach 50. i 60. parlamenty narodowe były jednymi z głównych uczestników unijnej sceny politycznej. Dzisiaj parlament narodowy odgrywa nadal istotną rolę w życiu politycznym, ale stał się już tylko jednym z wielu podmiotów na politycznej scenie. Musi z nimi dzielić prawo do udziału w procesach politycznych i podobnie jak tamte podmioty jest zmuszony bacznie obserwować działalność Komisji Europejskiej, Rady, a nawet licznych innych jednostek działających w imieniu Unii. Musi mieć na uwadze wpływ legislacji europejskiej na obywateli państw członkowskich. Nie może też nie zauważać działań podejmowanych przez poszczególne komisje powoływane przez Radę i Komisję Europejską, jako że nie informują one parlamentów narodowych o swoich działaniach. To właśnie jest podstawowy problem.

Proszę spojrzeć na tę kwestię z innej jeszcze perspektywy. W latach 50. i 60. wszystkie akty prawne przyjmowane były poprzez konsensus albo jednogłośnie. Ze względu na nieliczne uprawnienia Radę obowiązywała zasada jednogłośności. Dzisiaj ponad połowa aktów prawnych przewiduje głosowania większościowe. Nie oznacza to jednak, że wszystkie akty prawne w UE podlegają głosowaniu. Rada pracuje rocznie nad około 400 aktami, z których około 40. podlega rzeczywistemu głosowaniu, pozostałe zaś są przyjmowane w ten sposób, że przewodnictwo Rady uznaje dany akt prawny za obowiązujący, tak jakby został przegłosowany. W takiej sytuacji Niemcy, Francja albo ktoś inny może powiedzieć: „Nie, ta sprawa powinna zostać przegłosowana”, ale takie przypadki mają miejsce bardzo rzadko. A więc ciągle stosowany jest swoisty mechanizm budowania konsensusu, tyle że w cieniu głosowań większościowych. Taki zresztą jest główny cel głosowań większościowych. Co to oznacza dla parlamentu krajowego? Przy zastosowaniu zasady jednogłośności każdy minister, nawet jeśli parlament jego kraju nie jest w danym momencie reprezentowany w konkretnej sprawie w Brukseli, może być pociągany do odpowiedzialności za przyjęte przez Radę rozwiązanie. W końcu wszyscy ministrowie wyrazili na nie zgodę. Istnieje więc swoista przewidywalność działań poszczególnych ministrów i rządów na poziomie Rady Ministrów. Natomiast głosowania większościowe powodują, że przegłosować moż-

na już nie tylko poszczególnego ministra czy rząd, ale nawet rządzącą w konkretnym państwie członkowskim większość, która nie ma wówczas faktycznej możliwości wprowadzenia na poziomie europejskim własnych poglądów w życie. Dlatego powstał Parlament Europejski. Skoro bowiem UE otrzymała tak wiele uprawnień, powinien również na poziomie europejskim istnieć wybierany w wyborach bezpośrednich parlament. Obecnie w ponad 80% wypadków w kwestiach bezpośrednio dotyczących życia społecznego i ekonomicznego obywateli Unii Parlament Europejski ma prawo współdecydowania. Wiele aktów prawnych przewiduje zasadę współdecydowania Parlamentu i Rady nadając im jednakowe uprawnienia w konkretnych kwestiach. Ale już od przełomu roku 1992/1993 trwa debata na temat deficytu demokracji w Unii, którego to deficytu nie pokrywa działalność Parlamentu Europejskiego. Dlaczego? Jednym z wielu argumentów kierowanych przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i obowiązującemu systemowi politycznemu jest niska frekwencja wyborcza. W ostatnich wyborach wynosiła ona poniżej 50% obywateli UE. Wniosek jest taki, że ludzie nie interesują się działalnością Parlamentu Europejskiego, nie ufają mu, sądząc, że nie jest on prawdziwym parlamentem, takim, który Niemcy określiliby mianem voll Parlament. Drugim argumentem, który przewija się w europejskich debatach, jest opinia, że parlament do tego momentu nie ma znaczenia w systemie demokratycznym, póki brak jest przesłanki istnienia demokracji parlamentarnej na poziomie ponadnarodowym – czegoś na kształt demos. Co to oznacza? Bez względu na to, czy parlament istnieje czy też nie, opinia publiczna musi mieć świadomość swego wspólnego dziedzictwa. Wspólny język, ponadnarodowa komunikacja i poczucie przynależności do Unii Europejskiej, bycia obywatelami Europy. Często używa się argumentu, że tego właśnie poczucia Parlament Europejski nie zapewnia obywatelom. Znajduje się zbyt daleko od zwykłych obywateli UE. Z tego względu należy baczej przyrzeć się działalności parlamentów krajowych. Częściowo właśnie dlatego w Deklaracji na temat przyszłości Unii Europejskiej, w Traktacie z Nicei, jako jeden z kluczowych elementów znalazła się dyskusja na temat roli parlamentów narodowych w strukturach unijnych do czasu kolejnej konferencji międzyrządowej. Tak więc przez pewien okres przyglądać się będziemy roli parlamentów krajowych, powinniśmy jednak spojrzeć na nie jako na organy nie tylko służące, ale i będące swoistym gwarantem demokratycznego legitymizmu Unii Europejskiej. I choć nie do końca podzielam ten pogląd, należy wówczas przyrzeć się również po pierwsze udziałowi parlamentów krajowych w procesach europejskich przez pryzmat konkretnych zapisów konstytucyjnych, po drugie zaś ich faktycznej realizacji. Większość dokumentów przetłumaczonych na język polski, zawartych w tabelach poniżej, zawiera dane zaczerpnięte z wszystkich piętnastu raportów, których przedmiotem był faktyczny, nie zaś czysto teoretyczny udział parlamentów narodowych w procesach unijnych. Jeżeli dla przykładu spojrzymy na parlament grecki, który teoretycznie ma rozległe uprawnienia, zauważymy, że

faktycznie nie jest to organ szczególnie rozwinięty ani zaangażowany w sprawy europejskie. Rzeczywistość wygląda tak, że parlamentarna Komisja ds. Europejskich zbiera się tam na posiedzenie tylko wówczas, kiedy marszałek izby uzna to za konieczne. Takie rozwiązanie nie ma charakteru demokratycznego, na dodatek komisja traci wówczas cechy organu stałego.

Patrząc przez pryzmat konstytucji, Komisja Europejska niemieckiego Bundestagu dysponuje licznymi uprawnieniami. W praktyce jednak członkowie Bundestagu z nich nie korzystają. Można próbować dociekać przyczyn takiego stanu rzeczy, rozważając rolę konstytucji w niemieckim porządku prawnym, czy też nieformalne sposoby obchodzenia Bundestagu, niezasięgania opinii tegoż, czy wreszcie przyglądając się możliwościom bezpośredniego zwracania się do Rady. Można wreszcie zastanawiać się, czy przypadkiem Niemcy parlamentarzyści nie lekceważą posiadanych uprawnień. Uznając słuszność tej ostatniej tezy, należałoby uznać, że nie korzystają z nich powodowani chęcią wzmocnienia Parlamentu Europejskiego. Większość bowiem wyznaje pogląd, że nie należy umacniać pozycji własnego parlamentu, lepiej zwiększyć uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Czy jednak rzeczywiście tak jest?

Trzeba w tym miejscu zastanowić się, co działo się w parlamentach krajowych przez ostatnie 5–10 lat? Nasze badania koncentrowały się na 4 głównych czynnikach pozwalających ocenić wykorzystanie uprawnień posiadanych przez parlamenty oraz dokonywaną przez nie kontrolę działań własnych rządów w ramach polityki unijnej. Pierwszym jest dostęp do informacji. Jeżeli bowiem parlament nie posiada wystarczającej wiedzy na temat tego, co w danym momencie dzieje się w Brukseli, jego rola ulega marginalizacji. W teorii może wszak parlament posiadać bardzo szerokie uprawnienia do kontroli działań rządu, które jednak wobec braku pełnej i aktualnej informacji nie mogą być wykorzystane. Tak więc zawsze badaliśmy, jakie materiały docierają do parlamentów, aby móc później ocenić, w jaki sposób parlamentarzyści wykorzystują posiadaną wiedzę, kontrolując legislacyjne poczynania swoich rządów na forum Unii Europejskiej.

Kolejnym wskaźnikiem jest czas, któremu należy przyjrzeć się w dwóch aspektach. Po pierwsze trzeba ustalić, jaki odstęp czasowy dzieli otrzymanie przez rząd odpowiedniego dokumentu UE od przekazania go pod obrady parlamentu oraz właściwej komisji. Jeżeli bowiem rząd otrzymuje wspomniany dokument w 2–3 dni po spotkaniu Rady, ale potrzebuje około 100 dni na jego rozpatrzenie, dopiero wtedy przekazując go parlamentowi, to śmiało można orzec, że ustawodawca otrzymuje go zbyt późno, zwłaszcza że w międzyczasie odbywają się liczne spotkania grup roboczych Rady czy wreszcie spotkania stałych przedstawicieli przy UE w Brukseli.

Trzeci czynnik związany jest z procesem swoistego zarządzania parlamentem jako instytucją. Pewne znaczenie ma bowiem fakt, czy parlament samodzielnie wpływa na obieg dokumentów. Wobec ogromu materiału legislacyjnego, który trafia do każdej stolicy unijnej, a następnie do poszczegól-

nych parlamentów krajowych, każdorazowo dokonywać trzeba pewnej selekcji aktów prawnych. Nie każdemu z nich muszą posłowie poświęcić jednakową uwagę. Niektóre nigdy nie stają się przedmiotem debaty parlamentarnej. Nikt przecież nie będzie w parlamencie dyskutował proponowanych na przyszły tydzień cen mleka. To oczywiste, że zainteresowanie ogółu koncentruje się raczej wokół wspólnego rynku, nie zaś jego poszczególnych sektorów.

Faktycznie więc niezbędne jest, aby instytucja, jaką jest parlament, była efektywnie zarządzana. Pozostaje pytanie: przez kogo? Na pewno nie przez samych parlamentarzystów, którzy mają przecież liczne inne obowiązki: ubiegają się o reelekcję, chcą uczestniczyć w posiedzeniach poszczególnych komisji. Stałe przyglądanie się polityce europejskiej nie leży w ich zakresie obowiązków, dlatego każdy ustawodawca dysponować musi nie tylko odpowiednimi zasobami ludzkimi, ale i finansowymi, zapewniającymi efektywny przepływ dokumentacji.

Czwartym czynnikiem jest oddziaływanie czy też faktyczny wpływ, jaki parlament ma szansę wywrzeć na politykę europejską. Ten temat szczególnie interesuje Brytyjczyków, choć innych członków Unii również. Elementem tego potencjalnego oddziaływania jest stanowisko samego parlamentu, a konkretnie fakt, czy zapewnia ono rządowi pewne pole manewru na forum Rady Ministrów UE. Należy jednak zwrócić przy tym uwagę, że konstytucyjne uprawnienia poszczególnych parlamentów są zróżnicowane. Sztandarowym przykładem jest Dania, gdzie Komisja ds. Europejskich przy Folketingu każdorazowo upoważnia ministra do zajęcia konkretnego stanowiska podczas posiedzenia Rady Ministrów. Bez takiego upoważnienia duński minister nie może zabrać głosu. To zapewnia bardzo silną pozycję parlamentu. Akademicy często myślą właśnie w duńskich kategoriach i skłonni są popierać wprowadzenie takiej samej regulacji we wszystkich parlamentach państw członkowskich. Taka koncepcja jest jednak mało realistyczna. Trudno bowiem wyobrazić sobie, by w tak dużych krajach, jak Polska, Francja, Wielka Brytania czy Niemcy rząd potrzebował parlamentarnego upoważnienia do prowadzenia konkretnych rokowań. W takich warunkach nie dałoby się niczego wynegocjować. Naukowcy często bowiem zdają się nie zauważać faktu, że w duńskim modelu to nie parlamentarzyści piszą przemówienie ministra, ale wręcz odwrotnie, to minister przedstawia opracowane stanowisko, które następnie jest przedmiotem dyskusji. W ramach tejże parlament ma szansę skorygować ministerialne poglądy, wytyczając jednocześnie pewne granice swobodnego manewru, zaznaczając, jak daleko sięgać mogą ewentualne ustępstwa.

Takie są więc cztery wspomniane wyżej czynniki podlegające badaniu, którego wyniki przedstawiają się następująco. Wyróżnić można parlamenty pomimo ogromu informacji dyskutujące każdy dokument bez względu na to, czy pochodził on ze Wspólnot czy z Unii Europejskiej. Jak wiadomo, we Wspólnotach Europejskich każdy akt podlegał kontroli specjalnego organu

przy Parlamencie Europejskim, ten sam Parlament Europejski napotyka natomiast trudności próbując weryfikować działalność Rady w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz spraw wewnętrznych. Najprościej byłoby więc pozostawić te dwie kwestie w gestii parlamentów narodowych, zapewniając im jedynie właściwy dostęp do informacji. Z tym jednakże ponad 50% ankietowanych parlamentarzystów ma zasadniczy problem. To stwarza rządowi bardzo wygodną sytuację, nie muszą bowiem, prowadząc negocjacje w Radzie, liczyć się ze stanowiskiem parlamentu. Co to oznacza w praktyce? W latach 70. urzędnicy rządowi zaczęli współpracować ze sobą w ramach organizacji zajmującej się koordynacją działań politycznych. Na jej czele stanęli wówczas wyżsi funkcjonariusze służby cywilnej, którzy zresztą już od ponad 10–15 lat stale się spotykali, zdążyli się tymczasem poznać, ale problematyka, jaką się zajmowali, nigdy nie była przedmiotem debaty parlamentarnej. Kiedy po podpisaniu Traktatu z Maastricht pojawiły się wytyczne w sprawie utworzenia Europolu, wszyscy członkowie tejże grupy wzięli udział w pracach nad Konwencją Dublinską, na mocy której powstał właśnie Europol. Wtedy jednak konieczna była przede wszystkim zmiana mentalności. Każda bowiem organizacja utworzona w ramach Unii Europejskiej podlega kontroli czy też nadzorowi parlamentarnemu. Urzędnikom trudno było jednak przyjąć tę prawdę, skoro wcześniej przez 10–15 lat pracowali bez żadnej ingerencji ciał ustawodawczych.

Taka sama sytuacja zachodzi w przypadku polityki obronnej w obliczu postanowień Traktatu nicejskiego. Nie należy bowiem spodziewać się, że funkcjonariusze zajmujący się w Brukseli kwestiami wojskowości myślą w kategoriach parlamentarnych albo liczą się z ewentualną kontrolą czy nadzorem ze strony parlamentu. Tym bardziej, że faktycznie nie istnieje efektywna kontrola parlamentu nad urzędnikami wojskowymi. Ponoszą oni odpowiedzialność tylko przed ministrem obrony, ten zaś dopiero przed parlamentem. Sytuacja taka ulegnie jednak zmianie na poziomie europejskim. Wtedy bowiem nie tylko właściwy minister, ale również Komitet Spraw Wojskowych, który z pominięciem Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich decyduje o większości kwestii militarnych i dotyczących bezpieczeństwa, uzyska wgląd w te sprawy. Informacje uzyskiwać może każdorazowo, czy to za pośrednictwem poszczególnych rządów, czy też na przykład poprzez COSAC, jako że to forum nie ma samodzielnych bezpośrednich uprawnień do kontroli wspomnianej sfery.

Przejdźmy teraz do kwestii samego czasu. Jak pokazują wyniki badań, w tym momencie najlepiej zorganizowane parlamenty państw członkowskich otrzymują odpowiednie dokumenty z 10–20-dniowym opóźnieniem. To satysfakcjonujący wynik zważywszy ilość dokumentów znajdujących się w obiegu. Jednakże nawet tak sprawnie działający parlament jak austriacki Nationalrat, gdzie dociera kompletna dokumentacja, ma poważne problemy w selekcji dokumentów, tak by właściwie rozdzielone zostały akty przezna-

czone bezpośrednio pod debatę parlamentarną i te, które trafiają do Komisji ds. Europejskich. To jedyne wyjście, kiedy do parlamentu trafia co tydzień około 10.000 stron maszynopisu. Jeśli jednak rząd przesyła parlamentowi taki właśnie komplet dokumentów, a parlamentarzyści nie mają możliwości przyjrzenia się otrzymywanym materiałom szczegółowo, rząd poprzez niewydolność ustawodawcy zapewnia sobie absolutną swobodę działania. Tak wygląda sytuacja ekstremalna. Innym ekstremum jest sytuacja parlamentu greckiego, któremu rząd dostarcza jedynie wyselekcjonowany materiał, decydując samodzielnie o tym, co powinno stać się przedmiotem poselskiej debaty. Brakuje norm konstytucyjnych regulujących tę kwestię, nie istnieją też procedury pozwalające parlamentowi zwrócić się do rządu z wnioskiem o dostarczanie kompletnej dokumentacji spraw europejskich. W ten sposób zablokowana zostaje jedna z podstawowych funkcji parlamentu w sprawach europejskich, a mianowicie funkcja kontrolna. W rzeczywistości dochodzi do instrumentalizacji roli parlamentu. Taka sytuacja odpowiada jednak wielu rządów, także brytyjskiemu i francuskiemu, które w ten sposób z instytucji parlamentu czynią swoistego kozła ofiarnego na potrzeby rokowań w ramach Rady Ministrów. W praktyce oznacza to, że po analizie przedłożonych przez rząd dokumentów parlamenty narodowe i parlamentarzyści mogą jedynie sformułować swoje zastrzeżenia.

Teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, gdy parlament sam określa czas na analizowanie przedstawionych mu dokumentów i mówi rządowi „nie wolno wam negocjować ani głosować w Radzie, dopóki nie zapoznamy się z dokumentem i dokładnie go nie przeanalizujemy”. W większości przypadków w praktyce nie ma to jednak miejsca. To nie parlament ani komisja ds. europejskich podejmują decyzję o zgłoszeniu zastrzeżeń wobec konkretnych aktów prawnych. Decyzja taka jest zwykle wynikiem rządowej sugestii. To rząd wskazuje dokumenty, co do których nie chce, aby zostały zatwierdzone przez Radę. Teoria bowiem może nie znajdować potwierdzenia w praktyce. Przypominam sobie zaledwie jeden przypadek konfliktu pomiędzy grupą parlamentów wykorzystujących swoje uprawnienia a grupą rządów. Chodzi mianowicie o wprowadzenie do tekstu konwencji zapisów o Europejskim Trybunale Sprawiedliwości, czemu sprzeciwiała się Wielka Brytania, mimo akceptacji pozostałych rządów dla powyższych postanowień. Wówczas to parlament austriacki i niemiecki Bundesrat korzystając ze swoich uprawnień zablokowały głosowanie tekstu konwencji do momentu rozstrzygnięcia spornego zapisu o Europejskim Trybunale Sprawiedliwości. Jest to jedyny taki przypadek w ciągu ostatnich mniej więcej pięciu lat.

Następne zagadnienie to kwestia faktycznego wpływu parlamentów krajowych na politykę europejską. Teoretycznie to właśnie parlamenty państw członkowskich są głównymi organami zapewniającymi demokratyczną legitymizację działań Unii Europejskiej jako takiej. Przeprowadzane badania wykazały jednak, że faktyczna rola parlamentu zmienia się w zależności od kraju i w niewielkim stopniu związana jest z zapisami konstytucyjnymi, za-

leży bowiem przede wszystkim od sposobu postrzegania problematyki europejskiej. W krajach, w których widać zrozumienie dla roli Unii Europejskiej i jej wpływu na życie obywateli, znaczenie parlamentu uległo zasadniczej zmianie. Nie była to jednak zmiana gwałtowna, dokonała się wszak w przeciągu ponad 30 lat. I tak nawet parlamenty, które nie miały faktycznie żadnych uprawnień (jak niemiecki Bundesrat), przekształciły się w gremium, które, przynajmniej teoretycznie, może popierać rząd na forum Rady Ministrów. To znaczące poszerzenie uprawnień. Dla przykładu francuski parlament przez długi okres nie miał prawa nadzoru nad polityką wewnętrzną, ale wywalczył je sobie w wyniku długiej batalii z rządem.

Wiele parlamentów stara się brać przykład z tych, które poszerzyły już swoje uprawnienia. Dokonuje się to za sprawą instrumentów godnych większej uwagi w procesie postnicipalnym. Kiedy bowiem dyskutuje się o europejskim senacie czy też o drugiej albo trzeciej izbie, należy mieć w pamięci zmiany przeforsowane przez sam Parlament Europejski. To on odgrywał przecież rolę swoistego pośrednika między parlamentami państw członkowskich. Wystarczy spojrzeć na COSAC, dzisiaj najbardziej sformalizowaną strukturę łączącą parlamenty narodowe. Za sprawą Parlamentu Europejskiego powstało jednak również wiele nieformalnych komisji wspólnych, które spotykają się na jego forum, by omówić konkretny raport czy też sprawozdanie. Nie można nie wspomnieć również o spotkaniach specjalnych sprawozdawców, funkcjonariuszy służby cywilnej, czy wreszcie urzędników Parlamentu Europejskiego oddelegowanych do pracy w parlamentach państw członkowskich i vice versa. Wszystkie te działania są najskuteczniejszą metodą zapewnienia Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom krajowym właściwej wymiany informacji o zachodzących zmianach. Jednocześnie stanowią one impuls do zmiany odpowiednich procedur obowiązujących poszczególne parlamenty w sposób może nieformalny, za to niewątpliwie skuteczny.

W ten sposób dochodzimy do kwestii zasadniczej, a mianowicie deklaracji dotyczącej procesu ponicipalnego i związanej z tym propozycji stworzenia drugiej izby parlamentu europejskiego czy to przez zinstytucjonalizowanie konferencji parlamentów lokalnych, czyli COSAC, albo też w innym kształcie. Zważywszy na różnice w krajowych systemach parlamentarnych i fakt, że swoista druga izba istniała już w latach 1952–1979, kiedy to Parlament Europejski był jedynie gremium skupiającym delegatów państw członkowskich i już wtedy nie funkcjonował poprawnie, próby odtworzenia takiego gremium musiałyby napotkać zasadnicze trudności. Powody takiego stanu rzeczy są dwa.

Po pierwsze, powstałaby izba będąca w mniejszym lub większym stopniu wyrazem poglądów reprezentowanych na forum Rady Ministrów. Zakładam bowiem, że jej konstrukcja opierałaby się na większościach reprezentowanych w parlamentach krajowych, nie zaś na partiach opozycyjnych. Tym samym, byłaby odzwierciedleniem spektrum politycznego parlamentów

krajowych. Podobną konstrukcję ma Rada Ministrów, która również skupia większości parlamentarne. Czym więc izba wyższa miałaby się różnić od Rady?

Drugim argumentem przemawiającym przeciwko izbie wyższej jest trudność określenia jej ewentualnych kompetencji. Czy miałaby kontrolować proces legislacyjny? W takim wypadku musiałaby się liczyć z tymi samymi problemami, które napotyka dzisiaj COSAC. Obecnie COSAC jest przede wszystkim organem służącym konstruktywnej debacie na temat roli parlamentów krajowych, ilekroć jednak ma się zmierzyć z konkretnymi pracami legislacyjnymi, nie podejmuje wyzwania. Okazuje się bowiem, że większość jego członków to przedstawiciele parlamentarnych komisji ds. europejskich, którzy nie są zainteresowani debatą na temat projektu dyrektywy dotyczącej oleju napędowego albo ciągników. Komisje horyzontalne w taką problematykę się nie angażują.

Inna koncepcja europejskiego senatu definiuje ten organ jako izbę pomocniczą kontrolującą proces legislacyjny na podstawie zasady subsydiarności. Co to jednak oznacza w praktyce? Opierając się na powyższej zasadzie druga izba podejmie decyzję co do aktu prawnego we wczesnym stadium procesu legislacyjnego, bezpośrednio po przedłożeniu konkretnego projektu przez Komisję, będzie to z pewnością decyzja przedwczesna. Wiadomo przecież skądinąd, że każdy projekt przedstawiony przez Komisję będzie jeszcze trzy- lub czterokrotnie czytany w Parlamencie Europejskim, a następnie stanie się przedmiotem debaty Rady Ministrów. W trakcie tego procesu ulegnie całkowitym zmianom. Jeżeli zaś druga izba miałaby podejmować decyzję co do aktu prawnego już po czytaniach w Parlamencie Europejskim i po debacie Rady Ministrów, to jest to z pewnością moment zbyt późny, zważywszy rozwój wypadków w Radzie. Rada Ministrów bowiem, jako organ zbiorowy odzwierciedlający rozkład parlamentarnych większości w krajach członkowskich, i tak działa zgodnie z zasadą subsydiarności. Członkowie Rady nie zawsze jednak mają świadomość, że muszą działać w zgodzie z tą zasadą. Zwykle wykorzystują ją wtedy, kiedy jest to zgodne z ich interesem. Dla Rady nie jest to więc nowa sfera aktywności.

Trzecia propozycja dotyczy natomiast spraw wojskowych i kwestii obronności jako przedmiotu działalności izby wyższej. Byłoby to więc faktycznie zgromadzenie parlamentarne, przetworzonej na potrzeby unijne, Unii Zachodnioeuropejskiej. Ta koncepcja wymaga jednak rozważenia przy udziale Parlamentu Europejskiego, który w chwili obecnej sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu, obawiając się, że spowoduje ono całkowitą utratę uprawnień przez parlamentarną Komisję Obrony i Spraw Zagranicznych.

Na koniec kilka wniosków. Zdaję sobie sprawę, że przemawiając jako obywatel Niemiec w Polsce nie jestem uprawniony do udzielania lekcji, chciałbym jednak zwrócić uwagę na dwa podstawowe punkty.

Po pierwsze, obecnie nie ma w Europie jednolitej koncepcji nadzoru parlamentarnego. Każda próba wytworzenia jednolitego skutecznego kanonu

z góry skazana jest na niepowodzenie, ponieważ każdy model parlamentarnej kontroli jest wypadkową przyjętego systemu politycznego i politycznej tradycji. Nie da się stworzyć krajowych komisji parlamentarnych na podstawie założeń Unii Europejskiej. Nie jest to po prostu możliwe. Zawsze trzeba najpierw rozważyć specyficzną rolę parlamentu w krajowym porządku prawnym, a dopiero wówczas w tym kontekście dyskutować można zagadnienia unijne.

Skoro zaś jednolity model nie istnieje – i taki jest drugi wniosek – wówczas tak właściwie nie ma możliwości udzielania krajom kandydującym jakichkolwiek konstruktywnych pouczeń. Wiem, że obecnie przedstawiciele niemieckiego czy francuskiego rządu, podobnie zresztą jak francuscy, Niemcy czy Brytyjcy parlamentarzyści, niemalże masowo odwiedzają parlamenty krajów kandydujących, próbując przekonać je do własnego modelu jako jedyne słusznego. Jednak takie bezpośrednie przeniesienie czy to do Sejmu, czy do Senatu rozwiązań niemieckich, brytyjskich, duńskich czy francuskich byłoby błędem. W żaden bowiem sposób nie korespondowałoby z duchem polskiego parlamentaryzmu, ze sposobem pojmowania przez polskich obywateli takich pojęć jak demokracja parlamentarna czy legitymizm i nie pozwoliłoby na realizację podstawowych funkcji polskiego parlamentu w jego relacjach z Brukselą.

Tak więc, faktycznie nie można Polsce zaproponować zbyt wiele w okresie przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej w okresie ponicejskim. Myślę, że polski parlament powinien te kwestie rozważyć samodzielnie przy współudziale rządu, nie dopuszczając jednak do żadnych zewnętrznych interwencji ze strony państw członkowskich. Idzie w końcu o suwerenność.

Sądzę jednakowoż, że interesujący mógłby być projekt reform COSAC opracowany wspólnie przez parlamenty państw Europy Wschodniej. Godną uwagi kwestią jest też przekształcenie istniejącej komisji wspólnej parlamentów polskiego i europejskiego w inne forum współpracy bilateralnej. Tą drogą to Polska mogłaby w relacjach z państwami członkowskimi występować raczej jako nauczyciel niż uczeń. (...)

**Doradca przewodniczącego Komisji ds. Unii Europejskiej
szwedzkiego Riksdagu oraz XXIV COSAC Hans Hegeland:**

(...) Pragnę wyrazić swoją wdzięczność za umożliwienie mi wystąpienia przed polskim Senatem. Jest to dla mnie ogromny zaszczyt, zwłaszcza że mogę wykorzystać tę okazję do zaprezentowania wyników pracy grupy roboczej COSAC, opracowanych pod szwedzkim przewodnictwem. W drugiej części mojego wystąpienia postaram się również zaprezentować stanowisko szwedzkiego parlamentu na temat roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, jako że kwestia ta była przedmiotem debaty, która odbyła się kilka dni wcześniej.

Rozpocznę jednak od sprawy COSAC, na forum którego spotykają się nie tylko państwa członkowskie UE, ale i kraje kandydujące. Kolejne spotkanie z udziałem członków Parlamentu Europejskiego odbędzie się w przyszłym tygodniu w Sztokholmie.

Z początkiem bieżącego roku postanowiliśmy w ramach COSAC powołać grupę roboczą złożoną z przedstawicieli wszystkich krajowych izb parlamentarnych. Do udziału w pracach tej grupy nie zostały zaproszone państwa kandydujące do UE, co było wynikiem reguł proceduralnych obowiązujących COSAC. Przedstawiciele grupy spotkali się w kwietniu w Sztokholmie. Wtedy zaprezentowane zostały również wyniki ankiety przeprowadzonej wśród członków komisji ds. europejskich działających przy parlamentach krajowych państw członkowskich. Tematem ankiety była realizacja zapisów wynikających z Deklaracji nicejskiej. Nie zamierzam w tym miejscu omawiać pełnych wyników badań, zaprezentuję jedynie kilka wspólnych wątków. Wiele parlamentów już w tym momencie zaplanowało własne metody prowadzenia dalszej debaty o przyszłości Unii. Niektóre z nich już dziś określiły cele i sposoby działania. W niektórych przypadkach rządy przedstawiać będą swoje sprawozdania parlamentom, aby mogły one zająć stanowisko w konkretnych sprawach.

Spośród wielu interesujących rozwiązań na uwagę zasługuje fakt, że niektóre parlamenty postanowiły organizować publiczne spotkania, a także otwierać internetowe witryny, wszystko po to, aby stworzyć jak najszerze forum wymiany poglądów dla opinii publicznej. Niektóre parlamentarne komisje ds. europejskich planują wizyty w krajach sąsiednich, Parlament Europejski z kolei przygotowuje serię spotkań i konferencji poświęconych tej tematyce.

Tak więc, konkludując, można stwierdzić, że parlamenty krajowe bardzo aktywnie włączyły się w debatę na temat przyszłości Unii Europejskiej. Już w tej chwili z niecierpliwością oczekiwany jest rok 2004, kiedy sprawa ta stanie się przedmiotem debaty w absolutnie wszystkich krajowych parlamentach europejskich i na forum rozszerzonej COSAC.

Jeśli chodzi o rolę parlamentów krajowych oraz samej COSAC w przygotowaniach do kolejnej międzyrządowej konferencji w roku 2004, w okresie szwedzkiego przewodnictwa w COSAC pod dyskusję grupy roboczej trafił projekt dokumentu przeznaczonego dla COSAC. Uwzględnia on również przynajmniej częściowo opinie wyrażane przy okazji różnorodnych spotkań i konferencji przez poszczególne państwa członkowskie.

W tym miejscu wypada kilka słów poświęcić stosunkowi COSAC do instytucji europejskich, jako że jest to forum niewątpliwie uprawnione do prowadzenia takich dyskusji, czego wyrazem mogą być dotyczące go zapisy zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej. Dzieje COSAC nie zakończą się wraz z końcem obecnej prezydencji, wprost przeciwnie, kolejne państwa przewodniczące temu gremium mogą wpłynąć na poszerzenie tematyki, która pozostanie w sferze zainteresowań konferencji.

W skład COSAC wchodzi przedstawiciele parlamentów krajowych państw członkowskich i kandydujących do UE oraz Parlamentu Europejskiego. Delegacje państw członkowskich składają się z sześciu osób, zaś państw kandydujących z trzech. W ten sposób na forum COSAC dochodzi do zetknięcia różnych opcji politycznych i różnorodnych poglądów. Dzięki systematycznym spotkaniom, które odbywają się co 6 miesięcy, pomiędzy delegatami powstaje rodzaj specyficznej więzi, służącej wymianie stanowisk i ułatwiającej rozpropagowanie konkretnych poglądów w parlamentach krajowych. Można więc wnioskować, że COSAC nie tylko weźmie aktywny udział w debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej, ale będzie również motorem rozwoju polityki unijnej przynajmniej do następnej konferencji międzyrządowej. Być może powstaną nawet kolejne grupy robocze bardziej intensywnie zajmujące się powyższą problematyką.

Powinienem w tym miejscu zaznaczyć, że w czasie prac w naszej grupie roboczej wiele delegacji otwarcie popierało bardziej aktywny udział COSAC w debacie o przyszłości Unii. Inne grupy były jednak zdania, że należałoby raczej opracować projekt konwencji zbliżonej kształtem do tej, która wypracowała projekt Karty Praw Podstawowych. Wielu zwolenników tej koncepcji sądzi bowiem, że stworzenie takiej konwencji ugruntowałoby pozycję COSAC. Dziś jest chyba jednak jeszcze za wcześnie na ocenianie relacji i wpływu tej ewentualnej konwencji na COSAC. Nie jest tajemnicą, które kraje popierają plan opracowania takiego aktu prawnego. Są to Włochy, szczególnie włoski senat, Luksemburg, a wreszcie Parlament Europejski. Najbardziej zagorzałym zwolennikiem konwencji są chyba jednak Niemcy. Komisja ds. Europejskich niemieckiego Bundestagu przyjęła jednogłośnie i przedłożyła COSAC rezolucję, w której wyraziła przekonanie, że pozytywne doświadczenia w Unii Europejskiej z okresu przygotowywania Karty Praw Podstawowych powinny być wzięte pod uwagę w ramach prac nad nowym traktatem europejskim, który przygotowywany będzie na kolejną konferencję międzyrządową. Konferencja oparta na modelu traktatowym byłaby bowiem skutecznym forum i środkiem reformy instytucji unijnych.

Widać z tego jasno, że wiele krajów aktywnie popiera pomysł powołania konwencji. Szwecja w okresie swojej prezydencji kładzie jednak duży nacisk na poszukiwanie kompromisu. Staramy się pokazać, że doświadczenia z okresu tworzenia Karty Praw Podstawowych powinny zostać wykorzystane, zwłaszcza kiedy debata o przyszłości Unii Europejskiej dotknie rozwiązań strukturalnych. Skutecznym narzędziem w przygotowaniach do kolejnej konferencji międzyrządowej mogłoby więc być spotkanie oparte na modelu konwencyjnym, służące w pierwszym rzędzie wypracowaniu spójnej koncepcji dalszych działań. COSAC powinna mobilizować parlamenty krajowe do bardziej aktywnego udziału zwłaszcza w pracach ewentualnej konwencji. Wiadomo przecież, że wiele parlamentów uważa, że sposób pracy nad Kartą Praw Podstawowych znacząco wzmocnił rolę Parlamentu Europejskiego. Spotkania odbywały się w Brukseli, która jest przecież prze-

pięknym miastem. To nie znalazło akceptacji w oczach wielu krajów, które wołałyby, aby spotkania organizowane były przez same parlamenty krajowe, najchętniej w tym kraju, który właśnie objął przewodnictwo w UE.

Łatwo tutaj zaobserwować tradycyjną różnicę poglądów pomiędzy krajami, które postrzegają Unię Europejską jako związek niezależnych suwerennych państw, który nie powinien przekształcić się w federację. Taką koncepcję tradycyjnie popierają kraje skandynawskie i Wielka Brytania. Bardziej federalistyczny sposób postrzegania Unii reprezentuje jednak wiele pozostałych państw. Oczywiście są różne odmiany tego „federalizmu”, kompetencje mogą być bowiem ulokowane na bardzo różnych poziomach. Ta kwestia ma ogromne znaczenie i powinna zająć odpowiednie miejsce w debacie o przyszłości UE. Przecież właśnie w tej chwili decyduje się przyszły kształt Unii.

Powinieniem dodać w tym miejscu, że COSAC w opracowanym przez siebie projekcie już w pierwszym punkcie odnosi się do rozszerzenia Unii, będąc zdecydowanym zwolennikiem tego procesu. Dodatkowo wzywa rządy wszystkich państw członkowskich do podjęcia odpowiednich działań umożliwiających ratyfikację Traktatu nicejskiego do roku 2002. Fakt, że nie pozostaje wiele czasu, dlatego pojawiają się opinie, że należałoby ten termin wydłużyć o kilka miesięcy i jako cezurę wyznaczyć połowę roku 2002. Jednakże jedynie wyznaczanie krótkich terminów i odpowiednie naciski wywierane na rządy mogą wpłynąć na usprawnienie procesu ratyfikacji. Pozostaje teraz czekać, czy uda się ich dotrzymać.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest rola parlamentów krajowych w procesie zmian w Unii Europejskiej. Ta kwestia była szczególnie aktywnie dyskutowana na forum grupy roboczej COSAC, szczególnie w ramach prac nad dokumentem końcowym. Jak zaznaczył Andreas Maurer, Unia w ostatnich 40 latach znacząco się rozwinęła, nawet w ciągu ostatnich tylko 10 lat zaszły bardzo poważne zmiany.

Nie sądzę, aby ostatnia dekada przyniosła zwiększenie roli parlamentów krajowych w Unii, ale UE ciągle się rozwija, czego przykładem niech będzie wspólna polityka wewnętrzna, wspólna waluta – euro, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wspólna polityka zatrudnienia oraz niewątpliwy wzrost znaczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Z tego powodu bardzo istotne jest, aby parlamenty krajowe wypracowały nowe metody działania w zakresie polityki europejskiej, aby nie pogrążyć się w chaosie. Może bowiem być tak, że za – powiedzmy – 4 lata Unii Europejskiej przybędzie 10 nowych członków, zmieni się struktura instytucji, a więc i zasady współpracy ulegną zmianie. Tym bardziej więc parlamenty krajowe muszą znaleźć nowe rozwiązania pozwalające na bardziej efektywne zajmowanie się sprawami europejskimi, ponieważ te, które obowiązują w dzisiejszych warunkach, będą niewystarczające.

Jeszcze inna kwestia poruszana przez Pana Przewodniczącego dotyczy relacji pomiędzy parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim. Zauważalne jest znaczne poszerzenie kontaktów pomiędzy tymi organami i to

nie tylko na szczeblu komisji parlamentarnych. To oczywiste, że większym zainteresowaniem cieszą się spotkania w gronie wszystkich 15 członków czy też te poświęcone krajom kandydującym do Unii, godne odnotowania wydaje się jednak również ożywienie w kontaktach bilateralnych. Delegaci państw skupionych w COSAC wyrazili poparcie dla jeszcze poważniejszego ożywienia i poszerzania takich kontaktów. W okresie szwedzkiego przewodnictwa w UE odbyło się co najmniej 5 takich spotkań dotyczących między innymi polityki zagranicznej, obronnej, ochrony środowiska i prawa do azylu. Rezultaty są jak najbardziej pozytywne, jako że spotkania takie gromadzą osoby zainteresowane taką samą problematyką, dla przykładu kwestią ochrony środowiska, które spotykając się mają szansę przedyskutować wspólne problemy, problemy europejskie. Interesującą propozycję przedstawił przy takiej okazji jeden z belgijskich deputowanych, który sugerował, że w każdym miesiącu Parlament Europejski powinien mieć jeden wolny tydzień z przeznaczeniem na udział deputowanych w debatach parlamentów krajowych. Pomysł ten spotkał się z pewnym odzewem.

Kolejna kwestia, która również była przedmiotem dyskusji grupy roboczej, to podniesiona już wcześniej przez pana Andreasa Maurera sprawa utworzenia drugiej izby parlamentu. Niektórzy delegaci byli zdania, że byłoby to tylko kolejne gremium polityczne komplikujące jeszcze bardziej i tak skomplikowany już system podejmowania decyzji w UE. Były jednak i takie opinie, że druga izba podniosłaby poziom demokracji w Unii i wpłynęła na wzrost roli parlamentów krajowych. Jeszcze inni twierdzili jednakowoż, że wprowadzenie europejskiej konstytucji i bardziej wyraźny podział uprawnień spowoduje, iż istnienie drugiej izby nie będzie konieczne. Pan Maurer słusznie zauważył natomiast, że z pewnością nie ma sensu tworzenie drugiej izby, kiedy nie wiadomo, czym miałyby się ona zajmować. Choć pojawiały się i takie głosy, że należy ją wprowadzić dla samego tylko utrzymania zasady subsydiarności, co jednak napotyka problemy natury technicznej. Pewną popularność zdobył też pomysł zinstytucjonalizowania COSAC zamiast tworzenia nowej izby parlamentu.

Ostatnią część mojej wypowiedzi chciałbym poświęcić kwestii podejścia parlamentów krajowych do spraw europejskich. W ankiecie przeprowadzonej w okresie szwedzkiego przewodnictwa w Unii pytaliśmy parlamentarzystów o ich konkretne doświadczenia dotyczące metod postępowania z tematyką europejską w parlamentach krajowych. Wiele osób podkreślało, że integralną częścią systemu parlamentarnego jest tradycja, więc nie może być mowy o jednym wspólnym modelu. Państwa członkowskie różnią historyczne doświadczenia, co w praktyce oznacza, że metody świetnie sprawdzające się w jednym kraju, w innym mogą zupełnie nie zdawać egzaminu. Kilka parlamentów już dziś stosuje dość nowatorskie rozwiązania, np. na posiedzenia komisji spraw europejskich zapraszani są deputowani Parlamentu Europejskiego. Taki model przyjęto we Włoszech, w Belgii i w Grecji. Biorą też udział w posiedzeniach innych komisji stałych.

W pełni zgadzam się z poglądem, że parlament nie jest miejscem do eksperymentowania, nie można przejąć modelu stosowanego w innym kraju i obserwować, jak się sprawdza we własnym, chociaż można przytoczyć kilka interesujących przykładów na to, że i takie rozwiązanie się przyjęło. Dla przykładu, w zeszłym roku w Szwecji całkowicie zrewidowaliśmy sposób załatwiania spraw unijnych. Przyjrzelismy się bowiem przykładowym rozwiązaniom stosowanym w innych państwach członkowskich i zauważyliśmy, że inne parlamenty były lepiej poinformowane o wprowadzanych dyrektywach Unii Europejskiej i działaniach legislacyjnych niż parlament szwedzki. Postanowiliśmy więc, aby od tej pory parlament zobowiązał rząd do przedstawiania listy dyrektyw UE, które jeszcze nie zostały włączone w szwedzki porządek prawny oraz informowania o sposobach ich implementacji. Na wzór duńskiej komisji spraw europejskich, otrzymujemy również informacje o najważniejszych decyzjach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jako że ich wynikiem może być konieczność zmiany szwedzkiego prawa. Zdarzyło się to już w około 10 przypadkach. Więcej informacji na ten temat można uzyskać bezpośrednio w szwedzkim parlamencie.

Jestem więc przekonany, że interesujące rozwiązania odpowiednie dla konkretnego porządku parlamentarnego znaleźć można w różnych krajach, ale nie ma jednak możliwości stworzenia systemu jednolitego. Najważniejsze jest to, aby parlament mógł pracować nad tematyką europejską samodzielnie, posługując się własnymi metodami. Ta kwestia z pewnością będzie podnoszona również przez COSAC. Jako że istotne jest, aby parlamenty państw członkowskich zachowując własne metody pracy mogły w ramach Unii Europejskiej efektywnie współpracować. Oznacza to, że Unia, a w szczególności Rada Ministrów, musi prowadzić na tyle otwartą politykę, aby parlamenty mogły uzyskiwać do niej łatwy dostęp, zwłaszcza by mogły obserwować działania własnych ministrów na forum Rady.

Choć może nie powinienem zbyt wiele uwagi poświęcać szwedzkiemu modelowi, pozwolę sobie jednak dodać, że szwedzki parlament zwrócił się do rządu z wnioskiem o przygotowanie pełnej listy tych wszystkich spraw, w których rząd zgłaszał veto. Po raz pierwszy taką prośbę wystosowaliśmy w roku 1999. Był to rok, kiedy szwedzki rząd tylko raz głosował na „nie”. Wcześniej, w latach 1995–1996, Szwecja głosowała w ten sposób dziesięć razy, w 1997 – pięć. Zwykle decyzje w Radzie zapadają jednomyślnie, choć czasami państwa zgłaszają sprzeciw. Jako krajowy parlament powinniśmy jednak mieć pełną wiedzę na temat działań własnego rządu i ich motywów. Ma to ogromne znaczenie.

Kolejną sprawą, którą chciałem poruszyć, jest szwedzka koncepcja roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w obliczu przygotowań do kolejnej konferencji międzyrządowej oraz procesu rozszerzenia.

Powołaliśmy specjalną komisję parlamentarną złożoną z przedstawicieli Komisji Konstytucyjnej, Spraw Zagranicznych i Komisji ds. Europejskich, która przedstawiła specjalny raport w tej sprawie. Ponieważ chcieliśmy

również poznać zdanie opinii publicznej, założyliśmy specjalny adres internetowy, gdzie można było nadsyłać własne opinie. W ciągu tygodnia jego działania dostaliśmy około 50 odpowiedzi. Raport głosił, że kwestia wpływu parlamentów krajowych na politykę unijną jest jednym z podstawowych zagadnień porządku demokratycznego. Oznacza to, że proces podejmowania decyzji w UE powinien zostać skonstruowany w taki sposób, aby parlamentowi każdego państwa członkowskiego zapewnić swobodę działania. To jednak nie wszystko, musi on mieć również pełny dostęp do informacji nie tylko za pośrednictwem własnego rządu. Wymiana informacji powinna dokonywać się nie tylko pomiędzy samymi parlamentami krajowymi, ale również pomiędzy nimi a Parlamentem Europejskim oraz innymi organami UE. Szwedzka komisja podkreślała również rolę poszczególnych parlamentarzystów, bo mogą oni nie tylko zbiorowo, ale również indywidualnie brać udział w debacie europejskiej. Mają przecież mandaty poselskie, zostali demokratycznie wybrani, są więc bardziej legitymowani do działania niż wszystkie zainteresowane konkretnymi sprawami organizacje czy grupy wpływów. Jest więc bardzo istotne, aby brali oni udział w debacie, również tej, która toczy się w chwili obecnej. Raport wspomina dodatkowo o pozytywnych wynikach swoistych konsultacji parlamentarno-rządowych, które mimo że są jeszcze w powijakach, zaczynają już pozytywnie procentować. Prowadząc jednak takie analizy czy rozważania dochodzimy do wniosku, że najlepszym sposobem wpływania na politykę europejską przez parlamenty państw członkowskich jest aktywność na poziomie narodowym i współpraca z rządem, nie zaś za pośrednictwem drugiej izby. Oczywiście, że ogromne znaczenie mają kontakty w ramach Unii pomiędzy państwami członkowskimi i wszyscy chcą ich utrzymania na poprawnym poziomie także z państwami kandydującymi, kiedy jednak idzie o wpływ na Unię Europejską i jej politykę, najlepiej posłużyć się własnym rządem. W tym punkcie Skandynawom przyznać należy rację, a tym samym odrzucić trzeba koncepcję drugiej izby, z czym również zgodzi się większość skandynawskich parlamentarzystów.

Ostatni punkt moich rozważań dotyczy przygotowań do kolejnej konferencji międzyrządowej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że we wszystkich debatach na temat dalszego rozwoju Unii wyjść należy od tego, że współpraca europejska oparta jest na tradycyjnie pojmowanym prawie międzynarodowym. To prawda, że państwa członkowskie rozróżniają uprawnienia i obowiązki tworzone dla siebie od sfery uprawnień do podejmowania decyzji przekazanych Unii na mocy traktatów. Mimo to właśnie umawiające się strony, w tym przypadku państwa członkowskie oraz ich parlamenty, są władne wprowadzać w owych traktatach jakiegokolwiek zmiany. Muszą jednakże kontrolować również ich przestrzeganie.

Komisja specjalna, którą powołaliśmy w szwedzkim parlamencie, uznała, że można wyciągnąć pewne wnioski z działań podejmowanych przez COSAC. Konferencja z udziałem członków parlamentów krajowych mogłaby stanowić

doskonałą bazę dla przygotowań do opracowania nowego traktatu. Sprawny, kompetentny i niezależny w relacjach z organami UE sekretariat wspierałby jej działalność. Pomysł takiej konferencji spotykał się z akceptacją, o ile parlamenty krajowe będą tam miały podstawowe znaczenie. Aby jednak działalność takiej konferencji mogła liczyć na zainteresowanie opinii publicznej i odpowiednich organizacji, musi zostać zapewniona wystarczająca ilość czasu, pozwalająca na wymianę opinii, zanim przyjęte zostanie stanowisko końcowe. Na początku należy się zastanowić, jaka powinna być kolejność podejmowanych działań. Innymi słowy, trzeba więc stworzyć plan działania i nauczyć się wykorzystywać okazje do publicznego prezentowania własnych poglądów. Wynikiem szwedzkiego przewodnictwa w Unii będzie raport zaprezentowany podczas czerwcowego spotkania Rady Ministrów w Göteborgu. Będzie on dotyczył debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej. Jego pierwsza część obejmować będzie sprawozdania z odbywanych spotkań, podobnych do tego, które odbywa się dzisiaj. Choć muszę w tym miejscu dodać, że odnoszę wrażenie, iż niektóre państwa członkowskie nie są zainteresowane formułą debaty na temat przyszłości UE. Czekają one jedynie na moment, kiedy Belgia obejmie przewodnictwo w Unii i zajmie się tą sprawą. Niemniej jednak debata będzie musiała się odbyć w drugiej połowie tego roku, a jej efektem będzie raport zaprezentowany Radzie podczas spotkania w Laeken w grudniu br. (...)

Zastępca sekretarza generalnego Izby Reprezentantów Belgii
Robert Myttenaere:

Jest mi niezmiernie miło uczestniczyć w niniejszej debacie. Gratuluję Komisji podjęcia kwestii tak istotnych zarówno dla wszystkich krajów członkowskich, jak i dla tych, które o członkostwo dopiero się ubiegają.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że zdaję sobie sprawę z tego, iż Polska szczyci się długą i bogatą historią, a naród polski na przestrzeni dziejów wielokrotnie dowiódł swojej odwagi. Mam więc nadzieję, że po wysłuchaniu trzech, następujących po sobie, prezentacji kraj ten nie wycofa swojej oficjalnej kandydatury.

Problem, przed którym stoimy, dotyka szerszej kwestii, jaką niewątpliwie jest miejsce i rola parlamentu w realiach dwudziestego pierwszego wieku, jego usytuowanie w ogólnych ramach organizacyjnych i instytucjonalnych kraju. Szczegółnej analizie winny zostać poddane relacje między parlamentem a rządem. Omawiana przez nas kwestia stanowi zatem zaledwie wycinek szerszego problemu, którego rozwiązania należałoby się podjąć – w innych, rzecz jasna, okolicznościach.

Znany Państwu David Morton powiedział kiedyś: „Gdyby Unia Europejska była państwem, pragnącym dołączyć do grona krajów Unii Europejskiej, jej kandydatura zostałaby odrzucona ze względu na brak demokracji”.

W Belgii uświadomiliśmy sobie to już dawno, nie czekając na przyjęcie Traktatu amsterdamskiego czy nicejskiego. Dlatego staraliśmy się poddać rewizji procedury, które zostały wprowadzone piętnaście lat temu. Pragnę w tym miejscu odwołać się do wstępu do mojej prezentacji. Otóż w obecnej chwili zaobserwować można ciągle zmiany w relacjach pomiędzy parlamentami i rządami. Musimy być świadomi faktu, że narodowe parlamenty nie posiadają zbyt daleko idących kompetencji. Zmiany w kwestii zwiększenia uprawnień poszczególnych instytucji Unii Europejskiej w większym stopniu dotyczyć będą zatem Rady Ministrów aniżeli wybieranego demokratycznie Parlamentu Europejskiego. Jak słusznie zauważył mój szwedzki przedmówca, parlamenty poszczególnych krajów próbowały rozmaitych sposobów i środków zaradczych, aby zmienić swoją sytuację. W Belgii, w 1985 roku, stworzyliśmy Komisję Doradczą do spraw europejskich. Nazwaliśmy ją doradczą, a nie stałą, ponieważ naszym celem było, ażeby w jej skład wchodził belgijski członek Parlamentu Europejskiego. Jak wyjaśnił Państwu Andreas Maurer, posłowie europejscy żyją w oderwaniu od codziennych trosk swojego państwa, w związku z czym czują się nieco odcięci od życia kraju. Posłowie parlamentów krajowych muszą natomiast zajmować się sprawami bieżącymi. Uznaliśmy zatem, że ciekawym rozwiązaniem będzie połączenie obu tych grup, co w piętnastoletniej perspektywie okazało się przynosić pożądane efekty.

Oczywiście, mamy tu do czynienia z czymś, co w nomenklaturze ekonomicznej określa się mianem „pozycji uprzywilejowanej” – siedziba Parlamentu Europejskiego jest przecież „tuż za rogiem”. Gdyby takie rozwiązanie starano się wprowadzić w Grecji czy w innym kraju, byłoby to dużo bardziej skomplikowane. My mamy jednak ten przywilej, że parlamentarzyści belgijscy i europejscy obradują niemal obok siebie.

Od czasu utworzenia Komisji jej działania obejmują coraz więcej kwestii europejskich. Nawiązaliśmy kontakty z szeregiem podobnych organizacji i wciąż poszerzamy krąg owej współpracy, co prowadzi do rozwoju nowych form międzyparlamentarnej wymiany doświadczeń w całej Europie. Belgij-ska Komisja Doradcza wypracowała własną metodologię, która przez pierwsze siedem, osiem lat polegała na sporządzaniu sprawozdań poświęconych ważnym dla Europy zagadnieniom. Raporty miały być następnie przyjmowane na plenarnej sesji we wspólnej Izbie. Inspiracją był dla nas fakt, iż parlamenty zbyt często chcą zastrzec dla siebie ostatnie słowo w każdej dyskusji. Zastanowiliśmy się, czy przypadkiem nie powinny od czasu do czasu mieć pierwszego. Pod koniec debaty łatwo jest bowiem powiedzieć „tak” lub „nie”, a potem już tylko pozostawić decyzję większości tworzonej albo przez partie sympatyzujące z rządem, albo przez te, które z nim walczą. Orzekliśmy, że musimy dać rządowi pewne impulsy do działania, zgłaszania własnych inicjatyw, rozpoczynania procesów decyzyjnych.(...)

Od 1995 r. – i to może być wskazówką dla polskiego Senatu – nasza komisja jeszcze bardziej poszerzyła swoją formułę. Obecnie w jej skład wcho-

dzi dziesięciu przedstawicieli izby, dziesięciu senatorów oraz dziesięciu członków Parlamentu Europejskiego. W sprawach o charakterze europejskim izba niższa współpracuje z senatem, aby premier i minister spraw zagranicznych nie musieli zajmować się dwukrotnie podobną problematyką, podejmowaną przez każdą z tych instytucji osobno. Od 1995 r. obie izby pracują pod szyldem Federalnej Komisji Doradczej ds. Europejskich.

Zajmijmy się teraz zbadaniem przebiegu procesów decyzyjnych w Europie. Na początek kilka uwag natury ogólnej. Kiedy dokonuje się przeglądu procesów decyzyjnych na szczeblu parlamentarnym, powinno się mieć na uwadze punkty wymienione już wcześniej przez Andreasa Maurera. Myślę, że warto je powtórzyć. Po pierwsze, kwestią priorytetową dla parlamentu krajowego winno być prawodawstwo krajowe, a nie sprawy europejskie. Strumień dokumentów o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym, tysiące stron wypływających z instytucji europejskich, oznaczają dla parlamentu dodatkowe obciążenia. Dlatego konieczne wydaje się wyodrębnienie, spośród przesyłanych przez Unię Europejską dokumentów, tych o kluczowym znaczeniu. Wspecjalizowane komisje stałe (jak mi wiadomo, powrócimy jeszcze do kwestii przekształcenia COSAC w organ o zwiększonym znaczeniu, w godną reprezentację członków komisji stałych) mają bardzo szerokie pole działania, a zaabsorbowanie tak dużą liczbą dziedzin nie ułatwia szczególnej analizy polityki unijnej.

W kraju federalnym, jakim jest na przykład Belgia, sprawa ta staje się jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż w procesy decyzyjne Unii Europejskiej zaangażowanych jest kilka szczebli rządowych. Przytoczę teraz kilka informacji o samej procedurze nadzoru. W 1995 r. opracowaliśmy ją, aby zwiększyć stopień kontroli dokumentów unijnych i innych inicjatyw, takich jak projekty ustaw, dyrektywy, rozporządzenia, decyzje Rady, wytyczne do planowanych działań komisji, jak na przykład zielona czy biała księga, czy wreszcie wszelkie informacje wpływające do Rady. Sekretariat Komisji Doradczej dokonuje comiesięcznej selekcji.

W tym momencie spojrzałem na ambasadora Belgii, który osobiście brał udział w tym procesie. Chciałbym skorzystać z okazji i podziękować za pomoc, jaką uzyskaliśmy od belgijskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Bez niej nasze zadanie byłoby o wiele trudniejsze.

Tak więc, otrzymujemy miesięczny wyciąg wszystkich dokumentów unijnych i wybieramy zeń te, które mają znaczenie polityczne dla naszego kraju, czyli te dokumenty, którymi powinni zainteresować się parlamentarzyści, w szczególności te, które dotyczą ważnych przemian w Unii Europejskiej. Następnie sekretariat proponuje parlamentowi dalsze działania, a dokumenty przekazywane są odpowiednim stałym komisjom.

Dziesięciu członków izby niższej, którzy zasiadają w Federalnej Komisji Doradczej, zasiada też w dziesięciu stałych komisjach przy parlamencie. Każdy z tych posłów ma za zadanie dopilnować, aby przesłane dokumenty unijne zostały rozpatrzone na posiedzeniu komisji. Mają ponadto obo-

wiązek złożenia sprawozdania ze wszystkich działań podejmowanych przez stałą komisję w związku z danym dokumentem, a więc, czy komisja jedynie przyjęła ów dokument, czy też opracowała na jego podstawie określone rekomendacje dla rządu. Procedury formalne są w tym przypadku dość skromne – każda stała komisja może przygotować rekomendacje w kwestiach prezentowanych rządowi bezpośrednio. Co roku publikowany jest ogólny raport, zawierający wykaz wszystkich działań podejmowanych względem najważniejszych dokumentów europejskich.

Ale, oczywiście, zwiększenie nadzoru parlamentów poszczególnych krajów nad decyzjami podejmowanymi na szczeblu europejskim napotyka dwa rodzaje ograniczeń. Parlamente narodowe są w stanie nadzorować tylko działania swoich własnych rządów, co więcej – parlament zajmuje słabszą pozycję w relacji z rządem, który, wchodząc w skład Rady Ministrów, podejmuje unijne decyzje ustawodawcze. Trudno zaprzeczyć, że nadzór poddany jest szeregowi ograniczeń w przypadku podejmowania decyzji przez kwalifikowaną większość głosów w Radzie. Poglądy parlamentów narodowych mogą zostać odrzucone głosami Rady i wówczas, choć zdarza się to rzadko, jeżeli rząd utrzyma swoją pozycję, nie może być krytykowany przez krajowy parlament.

W Belgii nie mamy specjalnego nadzoru parlamentarnego czy też wiążącego mandatu, chociaż dowiedziałem się od poprzednich mówców, że nawet w krajach, w których istnieje rezerwa nadzoru parlamentarnego i które dają tego rodzaju mandat, nie jest to do końca skuteczne. My organizujemy posiedzenia, w których uczestniczy minister federalny odpowiedzialny za monitoring przenoszenia do prawodawstwa krajowego wszystkich dyrektyw pochodzących od władz Unii Europejskiej. Utrzymujemy stały kontakt z owym ministrem, wspólnie analizujemy pełen zbiór wymagających wdrożenia dyrektyw. Staramy się zdobywać wszystkie niezbędne informacje, wywierać jak najsilniejszy nacisk na rząd. Jak jednak wiadomo, nie wszystkie dyrektywy muszą zostać wdrożone czy przeniesione do prawa krajowego. Wiele z nich tak naprawdę wymaga tylko przyjęcia rozporządzeń, a te nie są przecież przedkładane parlamentowi.

Trzeci sposób, w jaki staramy się trzymać rękę na pulsie, jeśli chodzi o Radę Unii Europejskiej, jest następujący. Komisja Doradcza co miesiąc dokonuje przeglądu kwestii europejskich, które znalazły się w programie działania Rady Ministrów. Bardzo często premier i minister spraw zagranicznych pojawiają się na spotkaniach Komisji i składają pełen raport na temat działań podejmowanych na szczeblu europejskim.

Po czwarte, otrzymujemy skrócone opisy wszystkich punktów porządku dziennego obrad Rady Unii Europejskiej, a także sprawozdania z decyzji podejmowanych przez Radę, ze szczególnym podkreśleniem stanowiska zajętego przez rząd belgijski.

I wreszcie ostatni element analizy. Komisja Doradcza ma prawo wezwać członków rządu do wystąpienia na swoim posiedzeniu. Ministrowie odpo-

wiadają wówczas na wszelkie pytania dotyczące postępów w negocjacjach międzyrządowych. Spotkania organizowane są wspólnie z Komisjami Spraw Zagranicznych, zarówno jednej, jak i drugiej izby.

Na zakończenie nakreślę belgijski punkt widzenia, definiujący rolę parlamentów narodowych w przyszłej architekturze Unii Europejskiej. Jak Państwo wiecie, podpisując Traktat nicejski, przedstawiciele państw i rządów krajów członkowskich dali wyraz swoim aspiracjom do poszerzania i pogłębiania debaty co do przyszłości Unii Europejskiej. Mój szwedzki kolega przypomniał, że jego kraj – sprawujący prezydencję w Unii – wspólnie z Belgią (przyszłym państwem przewodniczącym) zostały poproszone o to, by we współpracy z Komisją i z Parlamentem Europejskim zaangażować się w poszerzenie w 2001 roku wszechstronnej dyskusji z zainteresowanymi stronami, również z udziałem państw kandydujących do Unii. W czerwcu, w ciągu najbliższego miesiąca, rozpocznie się debata dotycząca przyszłości Europy. Zarówno belgijscy parlamentarzyści, jak i eksperci wybrani spośród społeczeństwa obywatelskiego będą wspólnie pracować nad wizją rozszerzenia Unii Europejskiej, a w szczególności roli parlamentów narodowych w tym procesie. To może być bardzo interesujące.

Kolokwium. Wnioski z niego prawdopodobnie zostaną opublikowane pod koniec czerwca. Na pewno będziemy pamiętać o naszych przyjaciółach z krajów kandydujących i prześlemy Państwu pełne informacje na temat wydarzeń z tego kolokwium. W żadnej z izb nie przyjęto jeszcze formalnego stanowiska w tej kwestii. W parlamencie belgijskim przedyskutowano już niektóre punkty. W uchwale przyjętej w zeszłym roku zadeklarowaliśmy nasze poparcie dla podziału traktatu o Unii na dwie części: jedną, zawierającą postanowienia konstytucyjne, i drugą, złożoną z postanowień dotyczących polityki prowadzonej przez Unię Europejską. Podział traktatów na trzy filary powinien być zaniechany. Wspólne podejmowanie decyzji przez Radę Ministrów i Parlament Europejski winno stać się regułą – tak właśnie postanowił belgijski parlament w ubiegłym roku. Unia powinna ewoluować w kierunku jasnego modelu federalnego, z konstytucją opierającą się na Karcie Praw Podstawowych.

Izba niższa i Senat zwróciły również uwagę na kwestie związane z drugim i trzecim filarem. Odbyło się już kolokwium dotyczące migracji i azylu, prowadzona była debata z Antonio Vittorino, komisarzem unijnym, dotycząca właśnie tych, jakże istotnych, spraw.

Komisja doradcza przygotowuje obecnie raport na temat europejskiej polityki obronnej i bezpieczeństwa, który skupiać się będzie na kwestiach współpracy militarnej, zarządzania kryzysowego i współpracą polityczną, a w szczególności kontrolą tego wymiaru polityki europejskiej. Obecnie w komisji przeważają opinie, że parlamentarna kontrola nad drugim filarem jest absolutnie niezbędna ze względu na międzyrządową naturę polityki obronnej i bezpieczeństwa oraz na fakt, że Parlament Europejski ma niewielką rolę w tworzeniu wspólnych ram tej polityki.

Jeśli chodzi o kwestie trzeciego filaru, to belgijski parlament opowiada się za zwiększeniem komunikatywności, współpracą i wprowadzeniem zasady kwalifikowanej większości głosów przy podejmowaniu decyzji o azylu czy imigracji. Parlamenti narodowe mają do odegrania istotną rolę w tworzeniu demokratycznych procedur kontrolnych w tych dziedzinach. Będą one bowiem tworzyć zasadniczą część ustaleń, które zostaną przyjęte w grudniu 2001 r. w Laeken.

Tydzień temu dołączył do nas premier naszego kraju, aby ustalić priorytety przyszłej belgijskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Pan premier wyraźnie dał do zrozumienia, że debata dotycząca przyszłości Unii nie powinna ograniczać się tylko do czterech podstawowych tematów zdefiniowanych w Nicei. Jego zdaniem program działań musi być o wiele bardziej ambitny, a w Deklaracji z Nicei powinien znaleźć się również szereg kwestii, których celem byłoby otworenie debaty na temat globalnego projektu europejskiego. W tej mierze dyskusje dotyczące podziału kompetencji będą miały zasadnicze znaczenie. Pan premier pragnie również stworzyć, w związku z deklaracją z Laeken, system wzajemnych konsultacji z udziałem parlamentów wszystkich krajów członkowskich. Pragnie również włączyć w ten proces parlamenti państw kandydujących, aby poznać ich opinię na temat jak najlepszego sposobu przygotowania konferencji międzyrządowej w roku 2004. Premier opowiada się również za konwencją jako modelem – konwencja nie może wszakże zastępować konferencji międzyrządowej, może ją natomiast poprzedzać i przygotowywać.

Na zakończenie swojego wystąpienia chciałbym dodać, że belgijski premier popiera propozycje złożone przed dwoma tygodniami przez kanclerza Niemiec, Gerharda Schrödera, w sprawie przyszłości Unii. Podziela pogląd, że Rada Ministrów powinna zostać zniesiona, Komisja zamieniona w organ wykonawczy, na czele którego stanąłby premier i że Rada winna stać się wyższą izbą Parlamentu Europejskiego, składającego się tylko z dwóch izb. Ta koncepcja do tej pory uzyskała również poparcie większości członków Komisji Doradczej, ale muszę zaznaczyć, że nie zajęto jeszcze oficjalnego stanowiska w parlamencie belgijskim.

Jeszcze trzy krótkie wnioski. Jak wspomnieli już dwaj poprzedni mówcy, niezwykle trudno jest oceniać skuteczność systemu nadzoru kontroli parlamentarnej. Powołam się tutaj na tak zwany model duński. Odwołując się do terminologii socjologicznej, powiem, że rząd duński korzysta z parlamentu duńskiego jako swego obiektywnego sojusznika. Prawdopodobnie tak samo wygląda sytuacja w innych krajach. Można by rzec, że postępuje się tak również w Belgii – proszę pana ambasadora Belgii, który ma większe doświadczenia w tej mierze, aby poprawił mnie w razie potrzeby. Także wpływy parlamentu duńskiego, choć tutaj pan na pewno o wiele lepiej byłby w stanie to wyjaśnić, nie dają się mierzyć wyłącznie potencjałem kontroli czy też sposobami uzyskiwania akceptacji innych komisji parlamentarnych.

Mogę jeszcze dodać, i nie jest to wymówka czy wykręt, że Belgia była jednym z założycieli Unii Europejskiej. Nigdy nie stawaliśmy zatem przed tak wielkimi problemami, jakie stoją dziś przed Polską – czyli przed problemami wdrożenia tego ogromu istniejącego dorobku prawnego *acquis communautaire*. My urodziliśmy się już w tym „akwariu” i dorastaliśmy wspólnie z innymi rybami. Państwo do „akwariu” dopiero wskoczą i to jest bardzo poważna różnica.

I jeszcze jedna kwestia. W Belgii mamy szereg problemów, takich jakie mają wszystkie inne kraje, od czasu do czasu nadajemy też nowy wymiar problemom, które występują w innych krajach. Jest jednak pewna przepaść między nami i innymi państwami. Mianowicie, w Belgii, kiedy dyskutuje się na tematy unijne, rzadko zdarza się jakakolwiek niezgoda między partiami politycznymi co do celów procesu integracji europejskiej. To tłumaczy również, dlaczego nawet w ważnych sprawach debaty parlamentarne nie są być może tak gorące, jak być powinny – po prostu wszystkie partie opowiadają się za doskonaleniem europejskiej konstrukcji. (...)

**Ekspert w zakresie międzynarodowego prawa konstytucyjnego,
były ambasador RP w Austrii, profesor Jan Barcz:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Posłowie i Senatorowie! Szanowni Państwo!

Postawiono przede mną zadanie zidentyfikowania problemów, które są szczególnie interesujące i szczególnie ważne dla państw kandydujących do Unii Europejskiej, w tym także dla Polski. Chciałbym w swoim wystąpieniu odnieść się do trzech zasadniczych kwestii. Po pierwsze, w uwagach wstępnych chciałbym dokładniej określić problem związany z dyskusją nad przyszłością Unii Europejskiej, a także to, jaką rolę w rozwiązaniu tych problemów będzie miał Parlament Europejski, a przede wszystkim parlamenty narodowe. Po drugie, spróbuję określić problemy, z którymi mają do czynienia obecne państwa członkowskie i które, siłą rzeczy, wkrótce staną się aktualne również dla tych państw kandydujących, które do Unii przystąpią. Po trzecie, spróbuję określić także specyficzne problemy dotyczące państw kandydujących, ponieważ dla Polski to właśnie jest najistotniejsze. Na tych właśnie problemach się skupię.

Rozpocznę zatem od próby przedstawienia problemów związanych z przyszłością Unii Europejskiej i roli parlamentów narodowych w ich rozwiązywaniu. Dokumenty, które zostały przygotowane i które nam przedłożono, są bardzo interesujące, ale dotyczą przede wszystkim problemów parlamentów obecnych państw członkowskich, a jedynie w niewielkim zakresie odnoszą się do państw kandydujących.

Istota problemów, które trzeba rozwiązać w obecnej Unii Europejskiej – a wraz ze wzrostem jej kompetencji będzie ich coraz więcej – polega, o czym Państwo wiecie, na tak zwanym deficycie legitymacji demokratycznej. W olbrzymim skrócie można powiedzieć, że chodzi o to, iż materie, które w ramach konstytucyjnego podziału kompetencji podlegają państwom członkowskim, w toku rozwoju kompetencji Unii zaczynają podlegać Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej i w ramach tych struktur międzynarodowych owe decyzje dotyczące materii zastrzeżonych, według konstytucji krajowych, dla kompetencji parlamentów narodowych podejmowane są między innymi, albo przede wszystkim, przez przedstawicieli rządów państw członkowskich. I w tym głównie wyraża się problem opisywany jako deficyt legitymacji demokratycznej.

Naturalnie problem ten został dostrzeżony wraz ze wzrostem kompetencji Wspólnot i powstaniem Unii Europejskiej. Uwzględniono go w wymienianych tu już dokumentach: najpierw w deklaracji związanej z Traktatem z Maastricht, następnie w protokole związanym z Traktatem amsterdamskim, który jest częścią prawa pierwotnego Unii. Również Traktat nicejski i związane z nim dokumenty odnoszą się do tego zagadnienia w obrębie czterech kwestii, które zostały zgłoszone do dyskusji jako podstawowe problemy planowanej na rok 2004 Konferencji Międzyrządowej – otóż obok uproszczenia traktatów, obok podziału kompetencji, obok Karty Praw Podstawowych wymieniona jest również dyskusja dotycząca roli parlamentów narodowych.

I takie podejście nie może dziwić, proszę Państwa, ponieważ to, co nas czeka, określa się jako próbę stworzenia konstytucji dla Europy. W zasadzie chodzi tu o proces, który z prawnego punktu widzenia, bardziej prawidłowo, można określić jako konstytucjonalizację traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Unię. Istotne przy tym jest to, aby tym traktatom nadać pewną strukturę wywodzącą się z tradycji funkcjonującej demokracji, z tradycji określonej w konstytucjach państw członkowskich. Chodzi przede wszystkim o jaśniejsze określenie zasady trójpodziału władzy, jaśniejsze określenie odpowiedzialności politycznej i, naturalnie, przede wszystkim o wprowadzenie mocnego elementu aksjologicznego – Karty Praw Podstawowych.

Dwa podstawowe problemy, które będą ukierunkowywały dyskusję nad przyszłością Unii Europejskiej w ramach tych czterech zagadnień, dotyczą następujących spraw: po pierwsze, zapewnienia Wspólnotom i przyszłej Unii solidnej legitymacji demokratycznej; po drugie, mocnego ugruntowania wspólnych wartości w traktacie konstytucyjnym, który powinien powstać. W rozwiązaniu obu tych kwestii zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe muszą odgrywać zasadniczą rolę – to nie ulega najmniejszej wątpliwości.

Teraz spróbuję określić problemy, które w ramach tej dyskusji są szczególnie istotne dla obecnych państw członkowskich, następnie te, które są

szczególnie istotne dla państw kandydujących, a także problemy wspólne dla wszystkich tych państw.

Jeżeli chodzi o obecne państwa członkowskie, to można by tu wymienić co najmniej cztery kwestie, które były też poruszane w dyskusji i w wypowiedziach naszych gości zagranicznych. Przede wszystkim – kwestia konkretnych działań czy decyzji w ramach Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. Z dokumentów dołączonych do Traktatu nicejskiego wynika, że państwa kandydujące mają zapewniony udział w tej dyskusji w toku samej konferencji: te, które podpiszą traktaty akcesyjne, będą w niej bezpośrednio uczestniczyć, te zaś, które ich nie podpiszą, będą miały status obserwatora. Nic się jednak – jak na razie – nie mówi o zakresie udziału tych państw w dyskusji do czasu Konferencji Międzyrządowej, czyli w tym roku, w przyszłym, w latach 2002, 2003, czyli wtedy, kiedy będzie toczyła się przygotowawcza dyskusja merytoryczna. A więc konieczne są w tej sprawie szybkie decyzje, bo bez wątplenia parlamenty narodowe państw kandydujących muszą być włączone – z różnych względów, których tu nie będę wyliczał, bo są zrozumiałe – do merytorycznej dyskusji nad przygotowaniem decyzji, które zapadną podczas Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. Istnieje zrozumienie dla tego, że przygotowanie tych decyzji musi mieć mocne wsparcie społeczne – wszyscy obecnie odwołują się do modelu konwentu, który przygotowywał Kartę Praw Podstawowych, do innych możliwości partycypacji w tej dyskusji partnerów społecznych. Trzeba jednak te działania jak naj-szybciej skonkretyzować, bo czas biegnie.

Teraz, proszę Państwa, przechodzę do problemów dotyczących państw kandydujących. Te wszystkie kwestie, które wskazałem, już nas w pewien sposób dotyczą, a z chwilą, gdy staniemy się państwami członkowskimi, będą nas dotyczyć bezpośrednio. Są też jednak specyficzne problemy, które dotyczą tylko państw kandydujących, w tym Polski.

Jeżeli chodzi o Polskę, to wskazałbym trzy takie kwestie. Pierwsza sprawa to postanowienia konstytucji z 1997 r. Otóż postanowienia konstytucji z 1997 r. są bardzo pozytywnie oceniane i stanowią solidne podłoże przystąpienia Polski do Unii – jasno wskazują konstytucyjną podstawę do tego przystąpienia, określają udział parlamentu, określają też, jaki będzie status prawa stanowionego przez Wspólnoty Europejskie już po akcesji – ale, proszę Państwa, postanowienia konstytucji z 1997 r. milczą w sprawie wewnętrznej procedury decyzyjnej w państwie polskim po przystąpieniu do Unii. Poza określeniem statusu prawa wspólnotowego nie ma na ten temat ani jednego słowa. Mało tego, można się jeszcze zastanawiać nad zapisem artykułu, który określa specyficzną i mocną legitymację parlamentu w odniesieniu do traktatu akcesyjnego. Otóż jest tam mowa o wzmocnionym udziale parlamentu, o tym, że może być nawet wydana decyzja o rozpisaniu referendum ogólnokrajowego. Przeczytajcie Państwo jednak uważnie ten artykuł – on dotyczy tylko traktatu o przystąpieniu do organizacji. Idzie więc za tym pytanie: a co z traktatami rewizyjnymi? Cóż, będą podlegały ogólnym

regułom łagodniejszej legitymacji parlamentu, bo, jak mówię, jeżeli chodzi o mechanizm decyzyjny po przystąpieniu do Unii, to na ten temat konstytucja milczy.

Drugi problem. W okresie przedakcesyjnym nasz narodowy parlament ma całkiem niezły status: ma możliwość tradycyjnych oddziaływań, ma możliwość współpracy w ramach COSAC, ale przede wszystkim jest włączony w proces akcesyjny poprzez współpracę parlamentarzystów polskich i tych z Parlamentu Europejskiego we wspólnej komisji parlamentarnej, która działa w ramach układu o stowarzyszeniu. Z chwilą uzyskania członkostwa to rozwiązanie przestanie być aktualne, gdyż będzie wówczas możliwość wyboru, już w wyborach bezpośrednich, naszych przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. Ale wtedy będą to już parlamentarzyści bezpośrednio wybrani, będą oni zasiadali w Parlamencie Europejskim, zaś parlament narodowy straci bardzo ważną ścieżkę do wymiany informacji i do partycypacji w procesie decyzyjnym – to też trzeba brać pod uwagę.

I trzecia kwestia. W okresie przedakcesyjnym wykształciły się w Polsce pewne mechanizmy udziału w wewnętrznym procesie decyzyjnym – chodzi tu o specjalne komisje zajmujące się prawem europejskim. Ale poza tym obecnie ten udział Sejmu i Senatu w zasadzie przebiega według tradycyjnych metod udziału parlamentu w polityce zagranicznej. W kontekście udziału w procesach decyzyjnych w sprawach integracyjnych już po przystąpieniu do Unii Europejskiej jest to bezwzględnie za mało.

I tu przechodzę do konkluzji i do sprawy zasadniczej, zresztą nieprzypadkowo poruszonej w wypowiedziach przez wszystkich moich przedmówców, którzy analizowali doświadczenia swoich państw czy też kierunki dyskusji parlamentów państw członkowskich. Chodzi o zasadniczą sprawę: o stworzenie wewnątrz krajowego mechanizmu, który po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zapewniłby parlamentowi – i Sejmowi, i Senatowi – możliwość partycypacji w wewnątrz krajowym procesie decyzyjnym. To jest, w mojej ocenie, sprawa najistotniejsza. Z doświadczeń parlamentów obecnych państw członkowskich – a doświadczenia te są poddane bardzo ciekawej analizie między innymi w pracy pana Maurera, który pokazał, jakie problemy pojawiają się w praktyce – można wywieść, że taki mechanizm w optymalnym ujęciu powinien opierać się na co najmniej trzech elementach.

Po pierwsze, byłoby to stworzenie wydolnych, efektywnych struktur parlamentarnych, które zajęłyby się udziałem parlamentu w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Efektywność jest tu ważna, zwłaszcza w kontekście wspomnianego już zalewu dokumentów. Bo przecież sam napływ dokumentów, gwarantowany protokołem dołączonym do Traktatu amsterdamskiego, a sięgający tygodniowo w sumie paru tysięcy stron, nic nie daje – żaden poseł nie będzie w stanie funkcjonować w takim zalewie dokumentów i po prostu nie zrozumie, o co chodzi.

Po drugie, trzeba brać pod uwagę tempo procesu decyzyjnego w ramach Wspólnot i Unii. Nikt tam nie będzie czekał na stanowisko parlamentu kra-

jowego. Po prostu funkcjonują tam określone procedury wspólnotowe i unijne, które parlament krajowy musi w swoich działaniach uwzględniać. I to jest pierwszy punkt. Drugi punkt to obowiązek informowania parlamentu, wynikający częściowo z protokołu dołączonego do Traktatu amsterdamskiego. To rząd musi mieć obowiązek pełnego informowania parlamentu, a nie tylko przysyłania dokumentów. To jest bardzo istotne. Z różnych moich analiz dotyczących problemów występujących w parlamentach obecnych państw członkowskich wynika, że jedną z najistotniejszych spraw jest to, by rząd miał obowiązek naświetlenia problemu i przedstawienia swojego stanowiska, a nie tylko przekazania dokumentu czy nawet omówienia problemu. Dopiero po tym możliwa jest dyskusja.

Trzecia kwestia dotyczy mechanizmów współpracy między parlamentem a rządem. Otóż ta współpraca nie może ograniczać się tylko do informowania, do przedstawienia stanowiska. Mechanizm ten w optymalnych warunkach – jak wynika z dotychczasowych doświadczeń parlamentów państw członkowskich – obejmuje również prawo zajmowania przez parlament stanowiska w ważnych sprawach dotyczących decyzji związanych z integracją. I to stanowisko musi być brane pod uwagę przez rząd przy reprezentowaniu danych spraw na forum różnych organów czy instytucji wspólnotowych. Przy czym chodzi tu zarówno o takie stanowisko, od którego rząd w pewnych sytuacjach może odstąpić – na przykład jeżeli jest pod naciskiem sytuacji międzynarodowej – jak i takie, od którego nie może odstąpić bez zgody parlamentu – na przykład gdy stanowiska te dotyczą rozszerzenia kompetencji instytucji czy też dyskusji nad aktami wspólnotowymi, które byłyby sprzeczne z konstytucją. Te sprawy wymagają jak najszybszego omówienia i dyskusji w państwach kandydujących.

Powiem teraz może coś niepopularnego, co do czego wszyscy zachowują pewną wstrzeźliwość, ale co w ocenach ekspertów powtarza się coraz częściej. Otóż konieczna jest zmiana czy uzupełnienie konstytucji z 1997 r. w sposób, który dostosowuje tę konstytucję do członkostwa Polski w Unii. Konstytucja ma swoje luki, ale jest – powtarzam – bardzo solidna, jeśli chodzi o sprawę uzyskania członkostwa. A więc w tym uzupełnieniu chodziłoby o to, by konstytucja, jako akt prawny najwyższego rzędu w Polsce, gwarantowała jasne mechanizmy współdecydowania, szczególnie udziału parlamentu w sprawach, które dotyczyć będą integracji.(...)

Senator Jerzy Cieślak:

(...) Nie sposób odnieść się do wszystkich tematów poruszanych w wystąpieniach wprowadzających, ponieważ były to wystąpienia wielowątkowe, a każdy z poruszanych tu wątków był bardzo istotny. Chciałbym jednak zwrócić szczególną uwagę na wystąpienie pana Andreasa Maurera, który mówił o różnicach między kompetencjami rządów i parlamentów narodowych w procesach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. To jest temat

bardzo ważny dla państw-członków Unii Europejskiej, ale być może jeszcze ważniejszy dla krajów stowarzyszonych z Unią Europejską i kandydujących do Unii.

Musimy pamiętać, że w każdym parlamencie mamy pewną większość, która powołuje rząd i stanowi jego polityczne zaplecze, oraz mniejszość, która uczestniczy we władzy, ale jej nie sprawuje. W wielu sprawach dotyczących problemów wewnątrz państwa, na przykład państwa polskiego, wystarczą decyzje większości parlamentarnej, ale są również problemy dotyczące stosunków międzynarodowych, politycznych, gospodarczych, ekonomicznych, w których optymalnym rozwiązaniem byłoby osiągnięcie w parlamencie krajowym konsensusu, czyli porozumienia wszystkich sił politycznych. Zapobiegłoby to na przykład zmianom koncepcji po wyborach parlamentarnych w sytuacji zmiany ekipy sprawującej władzę. Zapobiegłoby to również zmianom koncepcji w przypadkach, kiedy rząd większościowy staje się w okresie trwania kadencji rządem mniejszościowym – a z takimi sytuacjami miewamy przecież też do czynienia.

Takie traktaty, jak amsterdamski czy nicejski, mogą odzwierciedlać albo stanowisko poszczególnych rządów jako organów wykonawczych i ich politycznego zaplecza w parlamentach, albo stanowisko wypracowane w drodze porozumienia ponad podziałami politycznymi. Jest to sprawa niezmiernie istotna.

Ministrowie nie jeżdżą na spotkania ze swoimi wyborcami, ponieważ nie są oni wybierani na stanowiska ministrów w wyborach powszechnych. Za to parlamentarzyści uczestniczący we władzy, chociaż jej nie sprawują, spotykają się ze swoimi wyborcami. I tu występuje sprzężenie zwrotne: z jednej strony parlamentarzyści mogą, a nawet mają obowiązek kształtować opinię swoich wyborców, ale z drugiej strony nie wolno im lekceważyć opinii wyborców przekazywanych im na tych spotkaniach, bo gdyby tak się stało, to nastąpiłoby oderwanie się politycznych reprezentantów społeczności lokalnych od opinii społeczeństwa. A zatem mamy do czynienia z dosyć skomplikowanymi procesami, o których powinniśmy pamiętać.

Dla zilustrowania tego skomplikowanego problemu i po to, by nie przedłużać swojego wystąpienia, posłużę się konkretnym przykładem. Delegacja parlamentu polskiego wraca z Paryża i z Brukseli z informacją, że w realizacji koncepcji Unii Zachodnioeuropejskiej dotyczącej powołania sił szybkiego reagowania Unii Europejskiej, sześćdziesięciotysięcznego korpusu, Polska będzie mogła, zgodnie z decyzją państw-członków Unii Europejskiej, przekazać do tego korpusu określoną kadrę i sprzęt Polskich Sił Zbrojnych. Ale na tym etapie dyskusji rysuje się także taka możliwość, że Polska nie będzie miała prawa uczestniczenia w procesie decyzyjnym o zastosowaniu sił zbrojnych Unii Europejskiej. Wówczas reakcje na taką informację zarówno parlamentu polskiego, jak i polskiego społeczeństwa, a więc wyborców, mogą być niekorzystne dla Unii Europejskiej i dla koncepcji powołania owych sił szybkiego reagowania Unii Europejskiej.

Zwracam na to uwagę, bo to jest niezmiernie istotne. Przedłużają się dyskusje, w których zapomina się, że członkowie Unii Europejskiej wstąpili do niej nie po to, żeby ponosić straty, tylko po to, żeby na członkostwie w Unii coś zyskać. Również państwa starające się o wstąpienie do Unii chcą wstąpić do niej nie po to, żeby uzyskać tylko satysfakcję o charakterze moralnym i politycznym, ale przede wszystkim też chcą coś na tym zyskać, bo jest to przecież struktura o charakterze gospodarczo-ekonomicznym. A więc jeżeli w przedłużających się negocjacjach rysuje się taka możliwość, że te korzyści będą enigmatyczne albo że nie będzie ich w ogóle, a nawet że państwo przystępujące do Unii może wręcz ponieść straty w procesie akcesyjnym czy po wstąpieniu do Unii, to oczywiście akceptacji społecznej, poparcia społecznego dla takich propozycji nie będzie. Tak właśnie chciałem zwrócić uwagę na dość skomplikowaną sytuację parlamentów i rządów państw kandydujących do Unii Europejskiej.

Na zakończenie chcę powiedzieć, że zgadzam się z tym fragmentem wystąpienia pana Hansa Hegelanda, w którym zwrócił uwagę na kolejność wypracowywania decyzji przez organy ustawodawcze – a więc parlamenty – i rządy oraz na ich wzajemne relacje. Nie wydaje mi się właściwe to, by parlament krajowy dowiadywał się o sposobie głosowania swoich ministrów już po tych głosowaniach, w których owi ministrowie uczestniczyli. Bo ministrowie powinni głosować zgodnie z wolą i instrukcją parlamentu. Myślę, że taki pogląd zgodny jest z regułami demokracji, regułami systemów demokratycznych. Zgadzam się więc z wyrażoną tu opinią, że parlamentarzyści powinni inicjować dyskusje o najważniejszych problemach politycznych, gospodarczych i ekonomicznych oraz przekazywać rządowi konkretne stanowiska w tych sprawach. Zaś opiniowanie przez parlamenty uchwał podjętych wcześniej przez organy wykonawcze jest oczywiście spóźnione, a w praktyce będzie bardzo mało skuteczne, ponadto może zepsuć atmosferę integracji krajów Unii Europejskiej i atmosferę integrowania się z krajami Unii Europejskiej i z jej strukturami tych państw, które do Unii kandydują.

Posel Andrzej Wielowieyski:

W tej wypowiedzi będę opierał się na swoich wieloletnich doświadczeniach wiceprzewodniczącego Komisji Finansów pierwszej izby parlamentu, a także członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy od siedmiu czy ośmiu lat.

Mam dwa pytania, a właściwie jakby półtora pytania, bo jedno będzie podstawowe, a jedno pomocnicze. Mianowicie z pewnym uczuciem niedosytu słuchałem wypowiedzi przedstawiających dylematy czy raczej mechanizmy, sposoby współistnienia, współdziałania instytucji parlamentarnych na szczeblu europejskim i narodowym. Już na początku pan przewodniczący wymienił takie sektory jak sprawy zagraniczne, ekologia, zaś później Pano-

wie podejmowali te kwestie. Słuchałem tego z pewnym zaskoczeniem, ponieważ sprawy euro, wprowadzenia wspólnej waluty, wymogów wspólnej polityki monetarnej, a także narzucania tych samych zasad fiskalnych – zwłaszcza krajom skandynawskim, ale także Brytyjczykom – powodują ogromne problemy. Już dzisiaj w polskim parlamencie, w Komisji Finansów, mamy do czynienia z bardzo trudnymi problemami integracyjnymi, związanymi z wysokością stawek podatkowych, z dostosowaniem się do przepisów obowiązujących w Unii. Będziemy mieli z tym duży kłopot.

A w jaki sposób rozwiązuje się problemy, sprawy konfliktowe? Dam jeden przykład, pierwszy z brzegu, ale na pewno jest ich dużo więcej – konflikt z Irlandią. Otóż Komisja Europejska miała zasadnicze zastrzeżenia co do pewnych założeń irlandzkiej polityki gospodarczej, monetarnej i fiskalnej, choć Irlandia była tu bardzo dzielna, bardzo dynamiczna i w ciągu ostatnich lat osiągnęła duży postęp. Nie znam szczegółów tej sprawy, ale najprawdopodobniej było tak, że irlandzki parlament wspierał ministra finansów Irlandii, gdy ten bronił się przed naciskami kolegów z Unii. Jak więc w takim wypadku wygląda relacja parlamentu narodowego i Unii? Jaki wyraz znajduje ten konflikt między irlandzkim parlamentem a Unią Europejską? Bo z uwagi na konieczność dostosowywania polityki fiskalnej i na pewne zawężanie możliwości pojawiania się wyjątków po stronie Brukseli wydaje się, że są to niezmiernie trudne, a czasami nawet bolesne sprawy. Jak więc rozwiązuje się takie problemy?

Teraz drugie pytanie, właściwie pomocnicze do tego pierwszego, pytanie o metodę współpracy instytucji parlamentarnych. Jako wieloletni członek Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – a to zgromadzenie mogłoby być modelem, wzorcem dla drugiej izby, dlatego że w jego skład wchodzi delegaci wysyłani przez parlamenty narodowe, czyli jest to już coś w rodzaju tej drugiej izby – stwierdzam jedno. Otóż, proszę Państwa, chodźmy twardo po ziemi i zauważmy, że współpracy parlamentarnej, legislacyjnej pomiędzy Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy a parlamentami narodowymi prawie wcale nie ma. A wielka szkoda, bo moim zdaniem taka współpraca powinna istnieć. W Radzie Europy proponuje się i uchwała cały szereg rekomendacji, zaleceń, ustaleń dotyczących polityki gospodarczej, ekologicznej, kulturalnej, edukacyjnej, ale to wszystko parlamentów narodowych, mówiąc szczerze, nie obchodzi. Były podejmowane próby wyprzedzania pewnych decyzji, głosowania nad rezolucjami, rekomendacjami, które później miałyby być przyjmowane przez członków, próby polegające na zapraszaniu kompetentnych komisji parlamentów narodowych do opiniowania, do współpracy, ale nie dawało to rezultatów. Istniał ze strony przewodniczących parlamentów pewien opór, wyrażany między innymi w taki bardzo prosty i elementarny sposób: my nie mamy czasu. A przecież tam są podejmowane absolutnie podstawowe dla polityki ekologicznej, dla polityki transportowej decyzje, które należy ustalać tak albo zupełnie inaczej. Ale parlamenty narodowe rzeczywiście nie miały na to ani chęci, ani czasu. Później więc było tak, że uchwa-

lano coś, co jakby wisiało w próżni, zresztą na ogół działa się to z inicjatywy rządów. Bo czasami to właśnie rządy – a nie parlamenty – podejmowały pewną inicjatywę i prosiły później swoje krajowe parlamenty o akceptację legislacyjną, by aplikować jakieś rezolucje czy rekomendacje przyjęte na tym szczeblu. Tak więc brakowało mi tutaj w Państwa wypowiedziach przedstawienia metody kontaktowania się instytucji parlamentarnych.

A cóż przeczytałem w materiałach, które są tutaj przed nami? Otóż wszystkie kraje należące do Unii mają swoje komisje do spraw europejskich i na ogół w ich pracach mogą uczestniczyć, z głosem doradczym, członkowie Parlamentu Europejskiego. Zdaje się, że pewnym wyjątkiem jest tu Grecja, bo w tamtejszej wspólnej komisji członkowie Parlamentu Europejskiego mają głos współdecydujący. Pytanie jest takie: jak te komisje postępują przy konkretnych decyzjach, przy konkretnych sporach, gdy są jakieś zastrzeżenia, zwłaszcza w sprawie polityki budżetowej czy polityki monetarnej? Jak to faktycznie wygląda? Czy istnieje w ogóle jakakolwiek kooperacja, jakikolwiek kontakt w celach roboczych pomiędzy organami Parlamentu Europejskiego a tymi komisjami parlamentów narodowych? Bo podkreślam: komisje te czasem ściśle, a czasem mniej ściśle współpracują ze swoimi, wyłonionymi w wyborach, parlamentarzystami europejskimi. Ta sprawa, mimo referatów, które tutaj usłyszałem, pozostaje dla mnie niejasna. (...)

Senator Andrzej Mazurkiewicz:

(...) W referatach, które usłyszeliśmy, pojawił się bardzo ciekawy wątek, wątek dotyczący problemu decentralizacji i centralizacji władzy. To jest duży problem, który stoi zarówno przed Unią Europejską, jak i przed państwami kandydującymi do Unii. Tak to bowiem bywa, że punkt widzenia zależy od punktu siedzenia, a więc ta dyskusja w krajach Unii Europejskiej na pewno będzie miała inny charakter niż w krajach kandydujących. Co bowiem oznacza decentralizacja w sytuacji Unii Europejskiej? Czy oznacza to przerzucenie odpowiedzialności lub też pewnego zakresu obowiązków na parlamenty narodowe, na parlamenty krajowe? Czy też oznacza to przerzucenie obowiązków na rządy tych krajów? I co oznacza centralizacja? Czy oznacza to wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, czy też wzmocnienie roli Komisji Europejskiej? Jest to więc duży problem.

Patrząc na to z punktu widzenia państw kandydujących, można sobie zadać kolejne pytanie. Czy państwa, które de facto na początku lat dziewięćdziesiątych odzyskały suwerenność i które cieszą się tą z trudem zdobytą wolnością, będą skłonne pozbywać się części swoich suwerennych uprawnień na rzecz instytucji europejskich? Czy ten proces, o którym Państwo mówili, nie jest przedwczesny w przypadku państw kandydujących? Mówię to, gdyż rozmawiam z ludźmi, a dla nich zapis polskiej konstytucji mówiący o zrzeczeniu się części uprawnień państwa był bardzo kontrowersyjny.

I kolejna moja dygresja, a także pewna obawa. Negocjacje między Polską a Unią Europejską przedłużają się. Rok 2004 miał być tym rokiem, w którym strona polska miała uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego – tak przynajmniej zapewniał nas Romano Prodi. I jeżeli w toku tej debaty, tej dyskusji na temat przyszłości Europy, roli parlamentów narodowych, roli Parlamentu Europejskiego, zabraknie w tych wyborach w 2004 r. głosu Polski, to powstaną z naszej strony pewne obawy. Zresztą sądzę, że takie obawy będą dotyczyły wszystkich państw, które w 2004 r. nie wezmą udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. I ta przepaść, zamiast ulegać zmniejszeniu, będzie się powiększać.

Chciałbym zatem poznać zdanie Panów na temat koncepcji, które w tej chwili są omawiane, koncepcji dotyczących centralizacji lub decentralizacji władzy w krajach Unii Europejskiej, w kontekście Parlamentu Europejskiego. Jaki jest Panów pogląd na ten temat? I czy nie uważacie, że już na tym etapie należy wszystkie państwa kandydujące włączyć do tej dużej dyskusji? Bo prędzej czy później znajdziemy się razem w Unii Europejskiej. A my wolelibyśmy, żeby to było prędzej niż później.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

(...) Teraz pozwolę sobie udzielić głosu. Otóż moje pierwsze wrażenie po wysłuchaniu wszystkich wystąpień jest takie, że istnieje pewien trend zachowywania w tym szerokim, europejskim kontekście indywidualnych modeli pracy parlamentarnej, charakterystycznych dla danych krajów członkowskich. To w pewnym sensie zachowawcze podejście może spowodować pojawianie się pewnych tarć, pewnych obszarów niejasności, co z kolei nie jest zbyt dobrą wiadomością dla nas, krajów kandydujących. Pan Maurer w swoich konkluzjach stwierdził, że w zasadzie nie ma jednego wspólnego modelu współpracy parlamentarnej na szczeblu europejskim. W związku z tym mam pewną wątpliwość, którą chciałbym wyartykułować w ten sposób: czy rzeczywiście po analizie różnych modeli współpracy w państwach członkowskich nie można wskazać pewnych systemów, prerogatyw, które zadowolilyby wszystkich? Oczywiście my szanujemy nasz dorobek parlamentarny, jesteśmy z niego dumni, a jednak pewne rzeczy wprowadzamy tu, w Polsce, od początku – powstają więc pewne instytucje, pewne mechanizmy współpracy. Rodzi się zatem pytanie: czy nasz wkład w europejską architekturę ma polegać na wprowadzaniu dalszych różnorodności, czy też ma być kontynuacją pewnego, być może bardziej zunifikowanego, systemu? Bo na przykład dlaczego państwa kandydujące są poniekąd zmuszane do przyjmowania obszernego *acquis*? Dlatego, że jest to pewnego rodzaju pewnik, stąd więc ten wymóg. Mam zatem pytanie: cóż takiego, jaka to właściwość powoduje, że w systemie parlamentarnym nie proponuje się właśnie tego typu standardów także w zakresie współpracy między parlamentami

czy innymi instytucjami? Bo mi się wydaje, że mimo wszystko ta sprawa jest bardziej prosta niż wprowadzanie standardów dotyczących na przykład wielkości ogórków, kefiru itd., itd. Byłbym wdzięczny, gdyby można było poruszyć jeszcze dzisiaj ten temat.

I druga kwestia, którą poruszył senator Mazurkiewicz. Otóż my, senatorowie i posłowie, podczas spotkań z wyborcami, którzy nie orientują się za bardzo w skomplikowanej strukturze organizacyjnej i kompetencyjnej Unii Europejskiej, wyczuwamy również te obawy i kierowane do polityków żądania dotyczące większej przejrzystości funkcjonowania Unii. Wyczuwamy też obawy, że oto nad naszymi głowami zachodzi proces utraty tożsamości, że zmierzamy do czegoś, co można nazwać Stanami Zjednoczonymi Europy. Myślę, że także to wszystko mieści się w dość szerokim pojęciu deficytu demokracji. A my, politycy, zabrnęliśmy chyba w pewien zaułek, bo zaczynamy myśleć wyłącznie w kategoriach elektoratu europejskiego, w kategoriach wyborów do Parlamentu Europejskiego, podczas gdy w rzeczywistości mamy do czynienia z różnymi elektoratami, właśnie narodowymi, z obywatelami różnych państw i regionów, którzy chyba oczekują i poszukują akceptacji dla swej odmienności czy też różnorodności. Myślę, że za mało o tym mówimy. Zmiana tej naszej logiki, czyli większa akceptacja naszego elektoratu, nie powinna nas bardziej dzielić, wprost przeciwnie – raczej powinna oczyścić scenę i stworzyć podstawy do opracowania bardziej klarownych reguł uprawiania polityki w wymiarze europejskim. (...)

Senator Dorota Simonides:

(...) Bardzo istotne było dla mnie przesłanie wyrażone chyba przez pana Hegelanda – żeby parlamentarzyści trzymali się ziemi. Często rozmawiam z parlamentarzystami unijnymi i obawiam się, że oni w ogóle nie mają czasu na to, żeby zainteresować się tym, jak się czują ich wyborcy, bo albo są w Strasburgu, albo w Paryżu, albo w Brukseli czy w Luksemburgu – chodzi o ten cały biurokratyczny aparat – a do tego są parlamentarzystami swojego kraju. I gdy przyjeżdżają na soboty do domu, do własnych rodzin, to woleliby nie być wtedy nękani problemami swojego regionu czy swojego parlamentu narodowego. A więc ten kontakt z parlamentarzystami musiałby być dopiero wypracowany. I chodzi nie tylko o kontakt z parlamentarzystami europejskimi, bo my w naszych parlamentach krajowych również odczuwamy brak możliwości uczestniczenia w pracach naszych organów lokalnych, naszych sejmików wojewódzkich. A więc trzeba by było ten kontakt wypracować. (...)

**Wykładowca na uniwersytetach w Kolonii i Osnabrück,
ekspert grupy roboczej XXIV COSAC Andreas Maurer:**

Oczywiście nie uda mi się odpowiedzieć Państwu na wszystkie postawione mi pytania, jest ich bowiem zbyt wiele.

Aby jednak odnieść się do większości poruszonych zagadnień i komentarzy, pragnę zacząć od uwag dotyczących relacji pomiędzy formą władzy opartej na dążeniu do konsensusu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi a wnioskami o głosowanie większościowe na poziomie unijnym. Zgadzam się z tym, że w Radzie Ministrów Polska musi prezentować swoje stanowisko – stanowisko większości parlamentarnej. Jasne jest, że stanowisko to może ulec zmianie po wyborach. Nie mając tej świadomości, nie mogliśmy w ogóle wyobrazić sobie funkcjonowania Unii Europejskiej. Nie zgadzałem się więc z wnioskiem o określenie kryteriów członkostwa wyłącznie w kategoriach konsensusu. Brakuje jednak w tej chwili, zarówno po stronie państw członkowskich, jak i po stronie Parlamentu Europejskiego, ostrej dyskusji. Apelowałbym o merytoryczną debatę, ponieważ elektorat wybiera członków parlamentu na obu szczeblach, korzystając z istnienia pewnych punktów niezgody, rozłamów, różnic. Osobiście w ogóle bym nie poszedł na wybory, gdybym miał zagłosować na jeden jedyny parlament, a nie na konkretnych polityków. Tak było za czasów NRD. Ja głosuję albo na partię socjaldemokratyczną, albo na chrześcijańską demokrację, wybieram kogoś na podstawie jego dotychczasowych dokonań. Tego brakuje w Unii.

Teraz odpowiedź na drugie pytanie, czyli odniesienie się do tego, co komisje robią w kwestii pogłębiania unii walutowej, euro itd.

Oczywiście jest to poważny problem. Umowa dotycząca wejścia do Eurolandu była taka, że ewentualne interwencje parlamentarne, jeśli idzie o politykę gospodarczą na przykład wobec Europejskiego Banku Centralnego, są w ogóle nie do pomyślenia. Taki warunek stawiały Niemcy. Polityka monetarna nie może być nadzorowana przez parlament – zarówno więc Parlament Europejski, jak i parlamenty krajowe, nie mają udziału w jej prowadzeniu. Wydaje się, że wszyscy to przyjęli, przynajmniej oficjalnie.

To, co się obecnie dzieje w sferze nieformalnej kontroli, to dwie rzeczy. Po pierwsze Parlament Europejski zaprasza członków Europejskiego Banku Centralnego, zarządu i pozostałych instytucji należących do europejskiego systemu do uczestnictwa w posiedzeniach, przekazywania informacji itp. Członkowie banku nie muszą przyjmować takich zaproszeń. Ale wyobraźmy sobie, że są zaproszeni do Parlamentu Europejskiego i nie przychodzą – wszak wywołałoby skandal. A więc, jeżeli nawet nie ma zapisanego obowiązku, prezes Europejskiego Banku Centralnego zawsze pójdzie na spotkanie z Parlamentem.

Co zatem robi Parlament Europejski, aby włączyć w swoje prace parlamenty krajowe? Prosta kwestia. Otóż zaprasza wszystkie komisje krajowe

do spraw polityki pieniężnej, monetarnej, itp. na posiedzenia odpowiednich komisji w Parlamencie Europejskim. Cztery razy do roku odbywa się więc mini-COSAC, którego obrady poświęcone są określonym dziedzinom, jak polityka pieniężna czy, już bardziej konkretnie, wdrażanie Paktu Zrównoważonego Rozwoju i Wzrostu. Jest to oparcie dla ministrów i rządów – nie mogą co prawda wpływać na politykę Europejskiego Banku Centralnego, ale mogą współdecydować w kwestiach podatkowych, finansowych, budżetowych i innych.

A rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych? Myślę, że macie Państwo w dokumentach tabelę, dotyczącą współpracy pomiędzy odpowiednimi komisjami w poszczególnych obszarach polityki. To jedna z nieformalnych stron współpracy, o której nie ma mowy w Traktacie, a która jednak funkcjonuje, ponieważ parlamentarzyści uwielbiają wypowiadać się na interesujące ich tematy. Nie zawsze jest tak, że każdy parlament akceptuje każde zaproszenie – wszystko zależy od tematyki, czasu, dlatego też niemożliwe jest zorganizowanie tego typu spotkań na wzór posiedzeń COSAC – parlamenty krajowe mają zbyt wiele innych zadań do realizacji.

Jeśli chodzi o trzecie pytanie, dotyczące centralizacji i decentralizacji, oraz powiązane z nim pytanie o zakres przekazywania suwerenności, to sądzę, że Unia Europejska tak naprawdę nie jest specjalnie związana z centralizacją czy decentralizacją, choć niektórzy tak właśnie ją postrzegają. Unia Europejska i jej kraje członkowskie tworzą wszechstronny, wszechogarniający system. Nie ma tu już miejsca na dwustopniowy układ: państwo z jednej strony, z drugiej zaś Unia. W systemie unijnym zatrudnionych jest tylu urzędników, również krajowych, którzy zawsze są w Brukseli... Nie tylko komisja podejmuje inicjatywy. Zaledwie 5% inicjatyw komisji rodzi się wśród jej urzędników, cała reszta pochodzi z państw członkowskich. Nie można zatem mówić o szczególnej centralizacji ani też o czymś z drugiego krańca skali, czyli kompletnej decentralizacji, jak się czasami mówi. Decentralizacja jest w pewnych sytuacjach niezbędna – choćby w przypadku polityki regionalnej i strukturalnej.

Kolejne pytanie dotyczyło przekazywania suwerenności. Mając na względzie to, co zostało do tej pory powiedziane na temat realnego znaczenia słów „centralizacja” i „decentralizacja” w Unii Europejskiej, należy zauważyć, że procesy przekazywania suwerenności obserwuje się również w Polsce, w trakcie wdrażania umów stowarzyszeniowych. Tak naprawdę nie dotyczy to zatem wyłącznie krajów członkowskich. Już w momencie podpisania traktatów stowarzyszeniowych Polska zaczęła przekazywać część swojej suwerenności państwowej innemu organowi. Nadal oczywiście ma prawo głosu, może przekazywać swoje opinie, ale *de facto* traci władzę na rzecz jednostronnie artykułowanej polityki. To jest faktyczna i nieodwracalna utrata. Członkostwo oznaczać będzie nie tyle przejście od pełnej suwerenności do jej braku, co inny etap tego samego procesu, kiedy to nastąpi integracja Polski i polskiej suwerenności państwowej, narodowej z większym

organizmem. Nie należy zapominać o tym, że wchodząc do Unii Europejskiej państwo członkowskie – a w przyszłości będzie nim Polska – zdobywa władzę w całkiem nowym, szerszym wymiarze i głośniej może domagać się pewnych praw na szczeblu międzynarodowym.

W tej chwili Polska postrzegana jest przez Stany Zjednoczone jako... Polska. I nic ponad to. Wyobraźcie sobie jednak Polskę, która obejmuje przewodnictwo w Unii Europejskiej, swoją prezydencję. A przecież pewnego dnia tak właśnie się stanie i przez sześć miesięcy Polska będzie reprezentować w kontaktach transatlantyckich całą Europę! Największy ekonomicznie obszar świata!

Ludzie nie powinni o tym zapominać. Mówić można bowiem o utracie suwerenności w bardzo tradycyjnym pojęciu tego słowa. Tradycja ta nie funkcjonuje już dzisiaj w Unii Europejskiej. (...)

**Doradca przewodniczącego Komisji ds. Unii Europejskiej
szwedzkiego Riksdagu oraz XXIV COSAC Hans Hegeland:**

Uważam, że Andreas Maurer udzielił bardzo słusznych odpowiedzi, szczególnie na pytanie o utratę suwerenności przy przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Szwecja przystąpiła do Unii w 1995 r., Norwegia nie zdecydowała się tego zrobić. Jest jasne, że parlament szwedzki odgrywa w tej chwili w polityce o wiele większą rolę niż parlament norweski – i mówię to raczej jako politolog, a nie szwedzki urzędnik. Parlament norweski i tak musi przyjmować szereg rozwiązań prawnych ze wspólnot, mimo że Norwegia nie jest państwem członkowskim i nie ma wpływu na kształtowanie tego ustawodawstwa. Przynależność do Unii oznacza możliwość rozwijania kontaktów z państwami członkowskimi, również z państwami kandydującymi. Oznacza to również, że w tradycyjnych zagadnieniach związanych nie tyle z ustawodawstwem, co z polityką zagraniczną, parlament krajowy, przynajmniej w Szwecji, Danii i Finlandii, zyskuje dodatkowy wgląd w zawierane między państwami umowy.

Nie ma żadnego obowiązującego modelu, według którego parlamenty winny kształtować swoją pracę nad sprawami rangi europejskiej. Niemniej jednak powinno się wziąć pod uwagę kilka wspólnych czynników. Pierwszym z nich jest czas – parlament na pewno musi zdobywać informacje na wczesnym etapie, jak tylko Komisja Europejska wystąpi z inicjatywą ustawodawczą. Parlamenty są o tym informowane, powinny jednak dążyć do zdobywania informacji, zanim Komisja wyjdzie z jakąś propozycją. Jak już zostało powiedziane, jedynie 5% propozycji pochodzi z samej Komisji, większość natomiast z krajów członkowskich. Oznacza to, że jeżeli jesteśmy tym zainteresowani, możemy mieć wpływ na propozycję, zanim zostanie ona formalnie przedstawiona przez Komisję. Trzeba jednak rozumieć i znać spo-

sób funkcjonowania Unii Europejskiej, jeżeli chce się wpływać na jej kształt. Decentralizacja pojawia się, gdy uprawnienia trafiają z powrotem do krajowych parlamentów lub rządów. Patrząc z perspektywy Szwecji powiedzielibyśmy, że to właśnie kraj decyduje, czy uprawnienia mają trafić do parlamentu, czy do rządu. Jest to wewnętrzna decyzja każdego państwa, podobnie jak kwestią wewnętrznej decyzji pozostaje ustalenie szczebla, na którym te decyzje mają być podejmowane. Nie powinna się tym zajmować Unia Europejska.

Wydaje mi się, że byłoby dobrze, gdyby parlament Polski wprowadził do swojej konstytucji zapis wymagający od rządu informowania i prowadzenia z parlamentem dyskusji na wszystkie istotne tematy europejskie. W kilku krajach – w Niemczech, we Francji, w Belgii, Portugalii, Finlandii, Austrii istnieją takie rozwiązania – od roku 2003 wprowadzi je również Szwecja. Dzięki nim parlament może powoływać się na konkretny zapis w konstytucji: „Rząd musi informować i konsultować z parlamentem wszystkie decyzje, zanim zajmie oficjalne stanowisko na forum unijnym”. Nie powinno się to sprowadzać wyłącznie do tego, że rząd poinformuje parlament, jak głosował. Ma bowiem obowiązek przedyskutować z nim sprawę pozycji zajmowanej w przyszłości w Radzie Ministrów i w europejskich grupach roboczych.

Moja ostatnia uwaga tyczyć się będzie kontaktów z Parlamentem Europejskim. Mówiliśmy o komisjach. Jest niezwykle istotne, aby liczba spotkań w ramach komisji stale rosła. Nie powinno się jednak zapominać o partiach politycznych, za których pośrednictwem parlamentarzyści kontaktują się ze swoimi wyborcami w rodzinnym kraju. Wydaje się to istotne z punktu widzenia wszystkich państw członkowskich. Jeżeli więc macie Państwo okazję uczestniczyć w pracach instytucji europejskich, jest to dobra okazja, by nawiązywać i rozwijać kontakty międzypartyjne.

Kwestia wprowadzenia euro i polityki fiskalnej jest równie interesująca. Na szczeblu europejskim zauważyć tu można ten sam rodzaj konfliktów pomiędzy partiami z prawej i z lewej strony sceny politycznej, co w tradycyjnych stosunkach wewnątrzpaństwowych. Nie ma jedyne szwedzkiego stanowiska w sprawach ekonomicznych. Jest natomiast stanowisko naszej prawicy i naszej lewicy – rozumianej w tradycyjny sposób. (...)

**Zastępca sekretarza generalnego Izby Reprezentantów Belgii
Robert Myttenaere:**

Chciałbym jedynie dorzucić dwie, trzy uwagi na temat Unii Europejskiej. W pełni się zgadzam z moim przedmówcą Hansem Hegelandem. Parlamente krajowe odgrywają nawet ważniejszą rolę w podejmowaniu decyzji na szczeblu europejskim aniżeli w tradycyjnie pojmowanym procesie kształtowania polityki zagranicznej. Powiązałbym to z postulatami przejrzystości.

Kiedy rząd negocjuje traktat międzynarodowy, to czy parlament jest informowany o tym od samego początku i potem, na każdym etapie? Czy rząd czeka z podpisaniem tego traktatu na instrukcje parlamentu? Nie wiem, jak dokładnie jest w Polsce, ale w Belgii i w krajach sąsiadujących wygląda to inaczej.

We Francji na przykład parlament stawia większe żądania i ma większy wpływ na decyzje w sprawach europejskich niż w kwestiach tradycyjnie związanych z suwerennością narodową. Wiecie chyba Państwo, że Francja bardzo niechętnie zrzucała się pewnych bastionów suwerenności, a niektóre z nich wciąż są przedmiotem gorącej dyskusji. Ale pamiętam, co powiedział kiedyś jeden z asystentów generała de Gaulle'a: „Jeśli zostaniemy poza układem, pozwolimy innym decydować o naszej przyszłości”. Świat się zmienił. Suwerenność, w tradycyjnym rozumieniu tego słowa, tak naprawdę już nie istnieje. Rządzą wielkie, międzynarodowe firmy. To pan Soros w Londynie prowadzi za nas politykę monetarną. Mamy więc wybór: albo wstąpimy i postaramy się wywierać wpływ na to, co się dzieje, albo pozostaniemy poza układem, pozwalając innym – także instytucjom, które nie podlegają demokratycznej kontroli – decydować o naszej przyszłości.

W prezydiach wszystkich belgijskich partii politycznych zasiada przynajmniej jeden członek Parlamentu Europejskiego. Jest to interesująca metoda utrzymywania kontaktów pomiędzy decydentami na szczeblu krajowym i tymi na szczeblu europejskim.

Przesłanie, jakie chciałbym przekazać, jest następujące. Owszem, doszło do uszczuplenia formalnej suwerenności państw członkowskich. Uważam jednak, że każdy kraj europejski stoi przed prostym wyborem. Może być politycznym i wojskowym karłem albo połączyć siły i stawić czoło wyzwaniom rzeczywistości! (...)

**Ekspert w zakresie międzynarodowego prawa konstytucyjnego,
były ambasador RP w Austrii, profesor Jan Barcz:**

Chciałbym odnieść się do poruszonych tu problemów uwzględniając przekazane przeze mnie już Państwu informacje.

Przede wszystkim czekająca nas dyskusja o przyszłości Unii Europejskiej bez wątpienia będzie dyskusją dotyczącą sedna – przyszłego kształtu integracji europejskiej. Bo zważmy, że rynek wewnętrzny właściwie został już jakby dopełniony. Jeśli chodzi o Unię Gospodarczą i Walutową, to kończy się trzeci etap i za kilkanaście miesięcy w większości krajów będzie obowiązywała jedna waluta. W ciągu półtora roku do dwóch lat wzmocniona zostanie tożsamość europejska w dziedzinie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. A zatem, że tak powiem, pewna pozytywna masa krytyczna została osiągnięta. A te decyzje, które nas czekają, będą już dotyczyć nowego kształtu i funkcjonowania integracji europejskiej. Państwa

kandydujące znajdują się więc w szczególnie skomplikowanej sytuacji – muszą się do tego odnieść, a ponieważ są na końcowym etapie procesu akcesyjnego, to wyzwania, przed jakimi stają, są szczególnie ważne.

Stąd ważne jest to, o czym wszyscy mówiliśmy, czyli udział w tej dyskusji również parlamentów narodowych. Ale nie ma co się oszukiwać, ten udział tylko wtedy będzie odpowiednio i merytorycznie zasadny, jeżeli będzie wynikał z autentycznej dyskusji społecznej u nas. Korzystne jest tu to, że ta dyskusja i tak musi się odbyć w związku z końcowym etapem procesu akcesji. Jeżeli będzie to prowadzone konstruktywnie, to nakładanie się na siebie tych dwóch dyskusji może mieć bardzo pozytywne strony.

I trzeci problem, który tu sygnalizowano i który ja może szczególnie podkreśliłem – konieczność przygotowania wewnątrzpaństwowego mechanizmu decyzyjnego w sprawach integracyjnych, ze szczególnym udziałem parlamentu. Przystąpienie do Unii będzie szczególnie dużym szokiem dla państw kandydujących, bo państwa, które są we Wspólnotach od początku, po prostu je budowały; te, które przystąpiły do niej dość wcześnie, zrobiły to w korzystniejszym momencie, jeśli chodzi o rozwój strukturalny; zaś w naszym przypadku trzeba wziąć pod uwagę to, że według przyjętych szacunków – jeśli się pomylę, to może pan minister Pietras mnie poprawi – polski parlament w momencie przystąpienia do Wspólnot Europejskich straci około 60% kompetencji w sprawach legislacyjnych, około 80% kompetencji legislacyjnych w sprawach gospodarczych przejmą Wspólnoty. A więc trzeba się do tego przygotować. Zresztą jesteśmy o tyle w dobrej sytuacji, że znamy doświadczenia obecnych państw członkowskich – i to jest bardzo konstruktywne. Stąd więc moje wezwanie do tego, żeby jak najszybciej zacząć pracować nad skonkretyzowaniem takiego mechanizmu decyzyjnego wewnątrz państwa, który spowoduje, że minister biorący udział w pracach Rady Unii Europejskiej będzie musiał najpierw, przed głosowaniem, przedstawić stanowisko parlamentowi. Jeżeli będzie chodziło o naprawdę ważne sprawy, na przykład dotyczące konstytucji czy materii ustawodawczej, to będzie on związany stanowiskiem parlamentu. Naturalnie w pewnych sytuacjach mógłby od niego odejść, ale wtedy musiałby powiedzieć, dlaczego. Choć przy pewnych kategoriach spraw podstawowych nie mógłby odchodzić od tego stanowiska.

Te problemy zostały tutaj bardzo dobrze opisane i określone. Jest czas na to, żeby to zrobić. I po prostu trzeba to zrobić jak najszybciej. To właśnie jest główny, że tak powiem, tenor w moim wystąpieniu. Bo udział w dyskusji jest bardzo istotny, ale dużo istotniejsze jest podjęcie merytorycznych decyzji. A im szybciej, tym lepiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Myślę, że wszyscy mamy świadomość, iż debata na temat roli parlamentów narodowych w przyszłej architekturze Unii Europejskiej dopiero się zaczyna. Ten etap to czas na stawianie pytań, na diagnozowanie i – co podkreślał

pan profesor Barcz – na wypracowanie jasnego i przejrzystego modelu organizacji władzy na różnych jej poziomach i w różnych obszarach. A to wszystko powinno zmierzać do zmniejszenia obszaru niepewności, zmniejszenia liczby tych pytań o tożsamość, które są ciągle zadawane przez nasze społeczeństwo, przez ludzi, z którymi jako parlamentarzyści się spotykamy. Myślę, że dla nas – przedstawicieli parlamentu państwa kandydującego – debata o przyszłości Unii jest ważna. Chcemy w niej aktywnie uczestniczyć, choć musimy przecież także wykonywać na bieżąco kolosalną pracę polegającą na dostosowywaniu do istniejącego obecnie w Unii Europejskiej systemu prawnego. Jednocześnie jednak musimy myśleć o przyszłości. W związku z tym chcemy postępować racjonalnie, tak aby uzyskiwać jak najbardziej optymalne rozwiązania. (...)

Jestem przekonany, że uwagi dotyczące naszych, polskich uwarunkowań konstytucyjnych i inne sprawy poruszone w czasie posiedzenia okażą się pożyteczne i będą stanowić przyczynek do dalszych przemyśleń również dla naszych gości zagranicznych. Zauważyłem, że nasi zagraniczni goście, nasi eksperci w większości przypadków zgadzają się ze sobą, przynajmniej w sprawach pryncypialnych. Chciałbym więc wyrazić nadzieję, że już wkrótce nadejdzie czas, iż będą się Panowie zgadzać również z polskimi senatorami i polskimi posłami, co prawdopodobnie będzie oznaczać, że będziemy już we wspólnej, zorganizowanej Europie. (...)

109. posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej

w dniu 2 lipca 2001 r.

odnoszące się do roli parlamentów narodowych
w Unii Europejskiej,
w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej
i Konferencji Międzyrządowej 2004
(Fragment stenogramu)

(Posiedzeniu przewodniczy senator Krzysztof Majka)

Przewodniczący Krzysztof Majka:

(...) Proszę Państwa, dzisiejsze posiedzenie jest trzecim w ciągu minionej prezydencji poświęconym przyszłości Unii Europejskiej, a w szczególności sprawom wyszczególnionym w deklaracji o przyszłości Unii.

Pragnę przypomnieć, że pierwsze poświęcone było programowi przygotowań naszego rządu do Konferencji Międzyrządowej Unii Europejskiej w roku 2004. Komisja interesowała się wówczas przyjętą przez rząd koncepcją przygotowań do tej konferencji oraz tym, w jaki sposób rząd zamierza pracować nad polską wizją przyszłości Unii Europejskiej w związku z rozpoczęciem ogólnoeuropejskiej debaty na ten temat. Wyszliśmy z założenia, że mimo odległego terminu konferencji, Polska jako duży kraj kandydujący powinna starać się, aby wyraźnie i stanowczo zaznaczyć swoją pozycję w tej debacie już od samego jej początku, na etapie kształtowania struktury tej debaty.

Drugie posiedzenie obejmowało debatę na poziomie ekspertów. Uczestniczyli w nim eksperci zagraniczni zaangażowani w przygotowanie raportu na temat wcześniej przeze mnie wspomniany. Wiązał się on z konferencją przedstawicieli parlamentów krajów członkowskich i kandydujących oraz Parlamentu Europejskiego, czyli spotkaniem COSAC, które miało miejsce w Sztokholmie.

Obecne posiedzenie ma wymiar bardziej polityczny. Jeśli Państwo senatorowie wykażą taką wolę, to zostanie dzisiaj przyjęta uchwała, która będzie podsumowaniem dotychczasowej debaty w Senacie.

Na zakończenie powitania chciałbym przypomnieć słowa premiera Buzka, który 26 czerwca br. w Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych w Brukseli powiedział: „chcemy przecież przystąpić do prężnej i świadomej siebie Unii Europejskiej. Więcej: chcemy służyć Unii naszym głosem w dyskusji nad tym, jak sprawić, by Unia ten stan osiągnęła. Rzekłbym, że obok szybkiego i dobrego rozszerzenia, jest to drugi z naszych dwu priorytetów w stosunku do Unii”. Myślę, że te słowa mogą stanowić robocze motto dzisiejszego posiedzenia. (...)

Marszałek Alicja Grześkowiak:

(...) Senat pragnie współuczestniczyć w kształtowaniu nowej struktury ustrojowej Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma deklaracja o przyszłości Unii, przyjęta przez Konferencję Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Deklaracja ta mówi, że Traktat z Nicei podpisany w grudniu ubiegłego roku toruje drogę do rozszerzenia Unii Europejskiej oraz wzywa do podjęcia wnikliwej i szeroko zakrojonej debaty nad przyszłością Unii. Debata ma objąć wszystkie zainteresowane strony: przedstawicieli polityki, gospodarki, środowisk uniwersyteckich, społeczeństwa obywatelskiego. Do udziału w niej zaproszone zostały także społeczeństwa i reprezentujące je instytucje z krajów kandydujących do członkostwa w Unii.

Przypomnę, że debata – zdaniem jej inicjatorów – powinna odpowiedzieć między innymi na następujące pytania: jaki ma być podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie?, jaką rolę w przyszłym porządku konstytucyjnym Unii Europejskiej powinny odgrywać parlamenty krajowe?, jaki status ma mieć Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej – czy ma być tylko deklaracją ideowopolityczną, czy też winna stać się częścią przyszłej konstytucji Unii Europejskiej?

Nie muszę uzasadniać, jak ważne są to zagadnienia ustrojowe i jak wiele zależy od kształtu ustrojowego powiększonej Unii Europejskiej. Sądzę, że ustrój przyszłej, zintegrowanej Europy winien odzwierciedlać pluralizm tradycji ustrojowych poszczególnych państw członkowskich. Dlatego w debacie konstytucyjnej warto tę tradycję eksponować. Mówię to, mając świadomość znaczenia naszego dorobku ustrojowego.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej należy do Stowarzyszenia Senatów Europejskich, utworzonego w listopadzie ubiegłego roku w Paryżu. Miałam zaszczyt uczestniczyć w powołaniu tego stowarzyszenia. Mogę dodać, że Stowarzyszenie Senatów Europejskich jest żywo zainteresowane przyszłym porządkiem ustrojowym Unii Europejskiej. Przeważa zdanie o potrzebie powstania, obok Parlamentu Europejskiego, drugiej izby, będącej reprezentacją parlamentów narodowych. Wiem, że parlamenty wielu państw należących do Unii Europejskiej podjęły już prace, aby uzyskać odpowiedź, jak powinien wyglądać przyszły ustrój Unii Europejskiej. Wiem też, że se-

nacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej zaznajomiła się z wynikami tych prac, a także – za co szczególnie pragnę podziękować – podjęła prace nad wypracowaniem stanowiska naszego parlamentu, w perspektywie ważnego spotkania przewodniczących komisji spraw zagranicznych i komisji obrony narodowej parlamentów krajów członkowskich Unii Europejskiej i krajów stowarzyszonych z Unią Europejską. (...)

**Wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych
parlamentu Szwecji Göran Lennmarker:**

(...) Pozwolę sobie również na kilka uwag dotyczących parlamentarnego aspektu członkostwa w Unii i sprawowania przewodnictwa tejże. W szwedzkim parlamencie, który jest jednoizbowy – nie mamy senatu – w każdy piątek o godz. 10.00 rano spotykamy się z ministrami wybierającymi się w kolejnym tygodniu na posiedzenia unijnych komisji ministerialnych albo Rady, bo taka terminologia jest używana w UE. Ich zadaniem jest zaprezentowanie unijnemu komitetowi doradczemu szwedzkiego stanowiska, które następnie jest omawiane przez wszystkie strony reprezentowane w komisji. Przewodniczący zadaje następnie pytanie, czy stanowisko rządowe spotkało się z poparciem większości i zdarza się, że takiego poparcia nie uzyskuje. Wtedy rząd musi jeszcze raz zająć się sprawą i opracować nowe stanowisko. Zgodnie z konstytucją, rząd nie potrzebuje parlamentarnego poparcia, jako że bez poparcia parlamentu może również wysunąć własne stanowisko. Jednakże w systemie demokracji parlamentarnej z pewnością trudno jest sprzeciwiać się parlamentowi, jak wiecie Państwo z doświadczeń własnego kraju.

Odbyliśmy specjalną debatę na temat stanowisk zajmowanych przez Szwecję, co jednak ze stanowiskami szwedzkiej prezydencji? Czasami bowiem, kiedy obejmowane jest przewodnictwo, opinia reprezentowana przez dany kraj może być różna od opinii większości. Wówczas trzeba podjąć próbę wypracowania kompromisu. Na tym faktycznie opiera się jedno z zadań państwa sprawującego prezydencję. W pewnym sensie państwo to musi bowiem zapomnieć o interesach krajowych i zadbać o interes całej Unii. W tym kontekście odbyliśmy debatę, zastanawiając się, czy stanowisko prezydencji powinno mieć oparcie w szwedzkim parlamencie. Teoretycznie tak, w rzeczywistości może się to jednak okazać trudne, ponieważ stanowisko państwa sprawującego prezydencję jest rezultatem odbywanych w tym czasie negocjacji. Państwo przewodniczące UE stara się znaleźć mianownik, nie zawsze najprostszy, ale za to wspólny wszystkim krajom.

Zagadnieniem, które w moim odczuciu ma istotne znaczenie dla parlamentu, jest fakt, że obecnie szwedzki parlament ma lepszy wgląd i większy wpływ na politykę zagraniczną niż to miało miejsce, zanim staliśmy się członkiem UE. Wszystkie kwestie dotyczące Unii trafiają na forum parla-

mentu, bez względu na ich znaczenie. Pozwala to parlamentowi na wypracowanie własnej opinii we wszystkich aspektach polityki. Zgodnie ze szwedzką konstytucją polityka zagraniczna podlegała wyłącznie rządowi, kiedyś nawet królowi, ostatnio jednak przede wszystkim rządowi. Od kiedy jednakże staliśmy się członkiem UE, kwestie te podlegają debacie parlamentarnej. Tak więc w pewnym sensie, od czasu kiedy Szwecja stała się członkiem Unii, wzrósł poziom demokratyzmu w tym kraju. (...)

**Starszy radca Ministra w Departamencie Strategii
i Planowania Polityki w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Stanisław Parzymies:**

(...) Drugie pytanie kieruję do pana Lennmarkera ze szwedzkiego parlamentu. Pan mówił o doświadczeniach Szwecji w kontaktach parlamentu z przedstawicielami rządu, o tym, jak podnieść rangę parlamentów krajowych, jak wzmocnić ich rolę, jeśli chodzi o problematykę Unii Europejskiej. Czy jest to jedyna forma takiego podniesienia rangi, czy też utworzenie w przyszłości drugiej izby w Parlamencie Europejskim także może być rozpatrywane jako rozwiązanie? Dziękuję bardzo.

**Wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych
parlamentu Szwecji Göran Lennmarker:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący. Jeśli chodzi o wnioski, które można wyciągnąć z doświadczeń irlandzkich, są one przedmiotem nieustających rozmów. Z pewnością bowiem nie zakończyliśmy jeszcze analizy tego, do czego doszło w Irlandii. Jednak, jak powiedział ambasador Staffansson, Irlandia jest jednym z najbardziej proeuropejskich krajów Unii. Stąd też wydaje się dziwne, że w referendum przeprowadzonym w Irlandii przeważały głosy na „nie”. Tego nikt się nie spodziewał. Do tego stopnia, że nie przywiązywano specjalnej wagi do samego referendum, oczekując, że naturalnie przeważą głosy na „tak”. Jak więc do tego doszło? Moim zdaniem jest to sytuacja podobna do tego, co wydarzyło się kilka lat temu w Danii, kiedy zagłosowano przeciwko Traktatowi z Maastricht. Była to nieco inna sytuacja, ponieważ Traktat z Maastricht był przeładowany treścią. Dania wprowadziła wówczas cztery zastrzeżenia do Traktatu, odbyło się kolejne referendum i wtedy przeważały głosy na „tak”. Problem z Traktatem nicejskim polega na tym, że nie zawiera on zbyt wielu postanowień. Dotyczy przede wszystkim podziału głosów w Radzie Ministrów i liczby członków Parlamentu Europejskiego, a więc, jeśli mogę posłużyć się tego typu uproszczeniem, jest to traktat mały, a mimo to potrzebny. Bez rozwiązania tych kwestii nie może dojść bowiem do rozszerzenia. Ponowne negocjacje w przedmiocie

Traktatu nicejskiego byłyby niewyobrażalne. Sądzę więc, ale jest to moja prywatna opinia, że zadanie wyjaśnienia kwestii dotyczących UE spoczywa raczej na parlamentach krajowych niż na członkach Parlamentu Europejskiego. Oni bowiem większość czasu spędzają w Brukseli i rzadko pokazują się w tak odległych krajach jak Szwecja. Być może jest to niesprawiedliwa opinia i sprawa inaczej wygląda z belgijskiego punktu widzenia, tak jednak przedstawia się z perspektywy Szwecji.

Myślę, że trzeba powrócić do podstawowych zasad Unii Europejskiej. Kiedy wracam pamięcią do kampanii przed szwedzkim referendum roku 1994 – Szwecja została członkiem Unii 1 stycznia 1995 r. – pamiętam negatywne nastawienie szwedzkiej opinii publicznej w okresie negocjacji akcesyjnych. Czym było spowodowane? Kiedy rozpoczyna się drażnienie różnych szczegółów, media podkreślają rodzące się problemy. „Czy Szwecja ma ustąpić Unii?” – co najmniej jakby był to mecz futbolowy, w którym Szwecja przegrywa z Unią, mała Szwecja z wielką Unią i każdy wówczas mówił: „Nie, nie wolno nam się poddać, musimy utrzymać naszą pozycję”. Kiedy jednak negocjacje zostają zakończone, można zastanowić się ponownie nad tym, dlaczego chcieliśmy zostać członkiem Unii i skoncentrować się na pozytywnych aspektach negocjacji. W moim przekonaniu, jest to bardzo ważne i należy o tym pamiętać także będąc już członkiem UE. Tego z pewnością nauczyła się Dania, gdzie przed wstąpieniem do Unii nie podjęto debaty na temat akcesji, a przecież żaden szary człowiek nie lubi sojuszy ani rządów. Każdy nowo wybierany amerykański prezydent musi udawać, że nigdy nie był w Waszyngtonie, nawet jeśli spędził tam całe życie: „Nie, nigdy tam nie byłem, nawet nie wiem, gdzie to jest”. Wyobrażam sobie, że tak samo w Szwecji myśli się o Sztokholmie. Nie wiem, czy tak jest również w Polsce, ale zasadniczo stolice nie są lubiane. Dlatego sądzą, że sprawą wysokiej wagi jest, aby parlamenty krajowe wzięły udział w kształtowaniu porządku europejskiego. To jest podstawowy wniosek, który należy wyciągnąć z irlandzkiego przykładu. Mianowicie w procesie kształtowania przyszłego wizerunku Unii, po Konferencji Międzyrządowej 2004, aktywny udział wziąć muszą krajowi parlamentarzyści. Wszak to na nich spadnie obowiązek przedyskutowania tej kwestii we własnych okręgach wyborczych i udzielania odpowiedzi w imieniu Unii, by nie być postrzeganymi jako pewna pro-europejska elita.

Są też i inne względy. Traktaty są własnością narodów. Kraje członkowskie mają traktaty dotyczące Unii Europejskiej, jej podstawowe ustawodawstwo. Z tego punktu widzenia jest to więc zadanie parlamentów krajowych. One bowiem muszą znaleźć uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy, nawet być może odbyć referenda w niektórych krajach.

Jeśli chodzi o kwestię deficytu demokracji, która jest szeroko dyskutowana w wielu krajach Unii Europejskiej, należy pamiętać, że ze zjawiskiem tym mamy do czynienia poza samą Unią. Debata na ten temat odbywa się między innymi w Norwegii, która nie jest członkiem UE, *de facto* jednak

partycypuje w jednolitym rynku z wyjątkiem polityki rolnej i rybołówstwa. Jest też stroną Układu z Schengen, a więc tym samym jest w dużym stopniu zintegrowana z Unią, podobnie jak Islandia czy Szwajcaria. Dla tych krajów deficyt demokracji polega na tym, że pozostając poza strukturami unijnymi muszą respektować europejskie ustawodawstwo, na którego powstawanie nie mają żadnego wpływu. Myślę więc, że istnieje konieczność rozpoczęcia społecznych rozmów na ten temat także i u Państwa.

Co do roli parlamentów krajowych, o czym będę chciał mówić później, pozwolę sobie jeszcze raz w tym miejscu powtórzyć, że za sprawę ogromnej wagi uważam, aby parlamenty krajowe, w tym również parlamenty państw kandydujących do Unii, wniosły swój wkład w proces przygotowań do konferencji w roku 2004. Dziś decydujemy przecież o kształcie Unii, której i oni będą członkami. Tak więc państwa kandydujące muszą mieć szansę wypowiedzenia się, jako że będą egzystować w Unii kształtowanej po roku 2004.

Takie jest stanowisko szwedzkiego parlamentu, chyba za mało akcentowane przez szwedzki rząd. Zgadza się z nim także wielu członków rządu, przynajmniej nieformalnie. (...)

**Przewodniczący Komisji Federalnej do Spraw Unii Europejskiej
parlamentu Belgii Philippe Mahoux:**

(...) Pani Marszałek powiedziała przed chwilą, że na zebraniu przedstawicieli senatów w Paryżu wydawało się, że była zgoda co do utworzenia Senatu Europejskiego. Szczerze powiem, że ogólnie, jeśli chodzi o parlament belgijski, ta sprawa tak nie wygląda, parlament sądzi, że nie byłoby to uproszczeniem, ale raczej skomplikowaniem sytuacji. Trzeba będzie zatem wykonać wiele pracy, aby przekonać do tej idei. Według naszej opinii, państwa mogłyby być reprezentowane na poziomie europejskim w większym stopniu przez wzmocnienie Rady Europejskiej. To są hipotezy wysunięte przez parlamentarzystów. Naszym zdaniem należy wzmocnić raczej strukturę Rady Europejskiej niż tworzyć drugą izbę, której powstanie skomplikowałoby funkcjonowanie Unii. To taka refleksja na temat tego, co usłyszałem dzisiaj rano. (...)

**Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Grażyna Bernatowicz:**

(...) Ostatni element [podniesiony w *Deklaracji o przyszłości Unii* – red.] to określenie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej. Dyskusja na ten temat jest szczególnie istotna i interesująca, a jej wynik też będzie miał zasadniczy wpływ na zakres legitymacji demokratycznej całego procesu integracji.

Do problemu Irlandii nie warto już wracać, jednak jest on przykładem tego, że wiele zostało jeszcze do zrobienia. Padają propozycje tworzenia nowych struktur, ale należy także odnotować głosy przeciwników tego. Możliwości Parlamentu Europejskiego, naszym zdaniem, nie są w pełni wykorzystane. Chodzi tu zarówno o zakres udziału w procesie decyzyjnym, jak i o tworzenie warunków dla umocnienia legitymacji Parlamentu Europejskiego. Istotnym problemem, szczególnie w wypadku krajów kandydujących, jest umocnienie roli parlamentów krajowych w wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Rozumiem, że również polski parlament wiele dokonał w tej materii przez ostatnie cztery lata. Głos parlamentu w tych kwestiach jest bardzo istotny i przez wszystkich wysłuchiwany. (...)

**Wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych
parlamentu Szwecji Göran Lennmarker:**

(...) Jeśli chodzi o Unię Europejską, musimy na przyszłość pamiętać o dwóch zagadnieniach. Po pierwsze, co może nam dać Unia, jako że przejmuje ona kompetencje suwerennych państw. Obywatele zaś są ciekawi, co daje w zamian. Jeśli bowiem przekazywane są Unii kompetencje, których ona nie wykorzystuje, stwarza to sytuację problematyczną. Ludzie powiedzą przecież: „Skoro przekazaliśmy to Unii Europejskiej, to dlaczego ona nie działa?” Sądzę, że musimy być bardzo ostrożni zapewnijając funkcjonowanie Unii liczącej nie tylko 15 członków, ale nawet 30–35 państw członkowskich. Pamiętam, że będąc w szkole uczyłem się o polskim parlamencie i o liberum veto, które uniemożliwiałoby podejmowanie decyzji. Musimy więc z dużą ostrożnością zapewnić sobie możliwość podejmowania decyzji.

Kolejną sprawą jest przeciążenie Unii Europejskiej. Drogą ku jej zniszczeniu jest nadanie jej zbyt wielu kompetencji. Powinniśmy Unii pozostawić to, czym zajmuje się najlepiej, zaś pozostałe kwestie powinny być regulowane na poziomie krajowym albo lokalnym. Jest wiele zagadnień, które nie powinny być regulowane na poziomie europejskim. Powinniśmy się zastanowić, co charakteryzuje sprawy regulowane na poziomie europejskim. Jest też kilka zagadnień o charakterze globalnym, które nie muszą być regulowane na poziomie Unii, ale raczej na poziomie ONZ.

Po tych kilku uwagach wstępnych chciałbym przede wszystkim mówić o przygotowaniach do konferencji roku 2004. W tej sprawie szwedzki parlament wyraził się jasno. Liczymy na opracowanie wzoru spotkań przygotowawczych do konferencji międzyrządowej. Jak wiadomo, zgodnie z traktatami unijnymi musi się odbyć konferencja międzyrządowa, na której państwa biorące w niej udział reprezentowane będą przez rządy. Przygotowania jednak do tej konferencji powinny być, zgodnie z opracowanym modelem spotkań przygotowawczych, oparte na parlamentach krajowych. Być może

powinniśmy wykorzystać metodę, którą stosuje COSAC, polegającą na tym, że każdy kraj członkowski reprezentowany jest przez 6 przedstawicieli, zaś każdy kraj kandydujący – przez trzech. Tak wygląda aktualny model COSAC. Może powinniśmy go wykorzystać. Funkcję przewodniczącego powinno pełnić państwo sprawujące prezydencję. Powinien istnieć dodatkowo niezależny sekretariat, działający przy spotkaniach. Nie muszą w ten sposób powstawać gotowe traktaty, ale winien to być impuls i źródło pomysłów do wykorzystania w traktatach, które trafiałyby do prawników i innych specjalistów, gdzie osiągną kształt gotowych aktów prawnych. Celem takich spotkań byłoby oczywiście utrzymanie bliskich kontaktów z ciałami, w których toczą się dyskusje na poziomie krajowym i koncentrowanie się na parlamencie krajowym oraz jego odpowiedzialności za udział i kształt debaty europejskiej. Chodzi o uniknięcie sytuacji, która często się zdarza, gdy mówi się, że sprawami tymi powinni zająć się profesjonalni europejscy politycy. Takiego rozwoju wypadków oczekujemy do roku 2004.

W ten sposób parlamenty krajowe uzyskają szansę nawiązania kontaktów wzajemnych, tak jak my to robimy w tym momencie. Jest to świetna okazja do spotkania się, przedyskutowania problemów i wysłuchania siebie nawzajem. Wiele czasu wymaga bowiem słuchanie i nauka. Politycy słuchają rzadko. Przygotowują zwykle kolejne wystąpienie. To prawda, że wielu z nas ma skłonności do działania właśnie w ten sposób. Dlatego też powinniśmy dać sobie kilka lat jako okres, w którym krajowi parlamentarzyści będą słuchali i dyskutowali ze sobą. Jesteśmy w parlamentach krajowych przyzwyczajeni do pracy w podkomisjach, możemy więc się podzielić i tym samym skoncentrować na różnorodnych zagadnieniach.

Tyle o przygotowaniach do konferencji w roku 2004. Jeśli zaś chodzi o zadania Unii Europejskiej, pierwszym z nich jest ograniczenie kompetencji. Dla samej Unii ważne jest koncentrowanie się na najważniejszych sprawach, które muszą zostać rozwiązane na poziomie europejskim.(...)

Wreszcie, kwestia parlamentów krajowych. W tej dziedzinie zdecydowanie za wcześnie jest na udzielenie wiążących odpowiedzi. Sądzymy, że proponowane spotkania nie powinny opierać się na opracowanych koncepcjach, które każdy ze sobą przywozi, ale raczej na gotowości do słuchania innych. Dopiero z tym zastrzeżeniem można mówić o różnych koncepcjach roli parlamentów krajowych w przyszłej Unii. Jedną z nich jest stworzenie senatu albo drugiej izby parlamentarnej – taką koncepcję zaprezentowała Francja i kilku innych krajów. Inny pogląd ma Zgromadzenie Parlamentarne Unii Zachodnioeuropejskiej dążące do tego, aby stać się organem odpowiedzialnym za sprawy międzyrządowe w Unii, czyli sprawy zagraniczne i politykę obronną. Zgromadzenie liczy więc, że zostanie ciałem parlamentarnym, które zajmie się tego typu sprawami. Istnieje jeszcze model wypracowany przez COSAC opierający się na założeniu, że parlamenty krajowe powinny wypracować mechanizm spotkań i konsultacji, koncentrując się jednak na zagadnieniach krajowych. Mamy też Parlament Europejski, który

mógłby się rozwinąć dalej i przejąć odpowiedzialność za sprawy międzyrządowe z zakresu II filara, *de facto* także III, stopniowo obejmując również zagadnienia I filara. To bardzo ważna debata. Niełatwo bowiem udzielić odpowiedzi na wszystkie postawione problemy. W centrum zainteresowania powinny się znajdować parlamenty krajowe kształtujące stanowisko krajowe. Szwedzki parlament wpływa na opinię Szwecji, Sejm i Senat powinny kształtować polskie stanowisko w Unii Europejskiej, oczywiście zgodnie z konstytucyjnymi tradycjami każdego państwa. Te są naturalnie bardzo zróżnicowane, ale tak właśnie powinno zostać. Nie jesteśmy przecież identyczni, mamy różne konstytucyjne tradycje, co otwiera parlamentom pole do popisu. Rola parlamentów w kształtowaniu stanowiska krajowego jest do pewnego stopnia odmienna w każdym z 15 państw członkowskich. Z mojego punktu widzenia i z perspektywy naszych doświadczeń z ostatnich 6,5 roku uważam, że parlamenty krajowe odgrywają ważną rolę w UE. Zdajemy sobie równocześnie sprawę, że konieczne jest wypracowanie mechanizmu spotkań, które pozwolą na ukształtowanie czegoś w rodzaju stanowiska europejskiego. Ciągłe bowiem mamy własne opinie, czy to ze względu na język, który nie jest przecież do końca wspólny, no, może z wyjątkiem tej elity, która czyta „Financial Times” i dużo podróżuje. Musimy znaleźć sposób na zbliżenie naszych krajowych stanowisk i dyskusji. Nie będę się w tym miejscu bardziej zagłębiał w te rozważania. (...)

**Przewodniczący Komisji Federalnej do Spraw Unii Europejskiej
parlamentu Belgii Philippe Mahoux:**

(...) Powrócę jeszcze do roli parlamentów narodowych. Powiedziałbym, że w tej chwili parlamenty narodowe mają rolę do odegrania, ale ingerencją byłoby, gdybyśmy próbowali określić sposób, w jaki parlamenty narodowe powinny kontrolować swoje rządy, które uczestniczą w Radach Europejskich na wszystkich szczeblach i we wszystkich dziedzinach. Niemniej jednak sądzę, że ta rola jest niezwykle ważna, jest to jednocześnie rola dotycząca ratyfikacji traktatów. Istnieją różne metody, u nas to parlamenty ratyfikują traktaty, w innych krajach dzieje się to poprzez referendum. Jest zatem ta rola ograniczona, ale mimo wszystko niezwykle ważna, nie należy o tym zapominać. Jest kontrola aparatu wykonawczego, kontrola rządu przed i po każdym szczycie europejskim, nie tylko w sposób szeroki, poziomy, bardzo polityczny, z okazji szczytów lub rad ds. ogólnych, ale również poprzez rady europejskie formalne czy nieformalne, w dziedzinach, które są bardziej specyficzne. Sądzę, że parlamenty muszą spełniać rolę kontrolną w tym względzie; że jako parlamentarzyści narodowi mamy prawo żądać ze strony naszych rządów rachunków i informacji. Druga rzecz, którą Pan poruszył, to posiedzenia konferencji COSAC, ale COSAC to organ uzgodnień, organ spotkań. Będzie ważne, jeśli mamy zamiar, aby COSAC stała się bar-

dziej skuteczna, aby mandaty członków COSAC zostały uściśnione. Mówiąc inaczej, chodzi o to, aby były to prawdziwe delegacje parlamentów z mandatami dotyczącymi tej konferencji. Zakłada to, że przed każdą konferencją COSAC odbędzie się debata w każdym parlamencie narodowym w taki sposób, aby delegaci mieli poczucie, że powierzono im pewien mandat. Zdarza się często, że niektórzy delegaci, członkowie konferencji COSAC mówią, iż nie mogą się wypowiedzieć, bo nie otrzymali mandatu. Wydaje mi się to ważne, jeśli chodzi o skuteczność, a COSAC jest ważnym organem uzgadniającym i musi posiadać jasno sprecyzowany mandat. To, że każda prezydencja organizuje spotkanie COSAC, wydaje mi się ważne, ponieważ dla wszystkich przedstawicieli parlamentów narodowych jest to okazja otrzymania informacji o stanie prezydencji w określonym momencie i taka informacja wydaje mi się bardzo potrzebna.

Kwestia bardzo ważna to rola senatu europejskiego. Mówiłem przed chwilą, że potrzeba będzie dużej siły przekonywania ze strony tych, którzy sądzą, że trzeba będzie stworzyć drugą izbę na szczeblu europejskim, trzeba będzie bardzo przekonywać do tej idei, ponieważ odniosłem wrażenie, że nie budzi ona wielkiego entuzjazmu. Inna idea poruszona tutaj, to aby w Radzie Europejskiej mogli uczestniczyć jako obserwatorzy przedstawiciele parlamentów narodowych. Jest to propozycja, która nie powinna być odrzucona. Powrócę jeszcze do roli parlamentów narodowych, jeśli chodzi o przygotowanie konferencji międzyrządowych. Sądzę, że dzięki prezydencji szwedzkiej, konferencja COSAC w Sztokholmie mogła przegłosować rezolucję, która dotyczyła struktury przygotowującej konferencję międzyrządową (sądzę, że nie zdradzam tu tajemnicy) podobnej do struktury zbliżonej do Konwentu, w której parlamenty narodowe byłyby reprezentowane na równi z Parlamentem Europejskim. Ten pomysł odbył już jakąś drogę. Jestem przekonany co do idei powierzenia Komitetowi Mędrców przygotowania IGC i odpowiedniego dokumentu. Komitet Mędrców nie ma nic wspólnego z Komitetem powołanym przez prezydencję, to nie ta sama struktura. Trzeba przyznać, że zarówno w Biarritz, jak i w Nicei, Rada nie miała możliwości zmiany jednego przecinka w Karcie, która została przygotowana przez Konwent. Mówiąc inaczej, Rada mogła powiedzieć „tak” lub „nie”, ale nie wypowiadać się na temat niuansów. Należałoby może znaleźć formułę, która pozwoliłaby różnym instancjom wykonywać ich rolę, jeśli chodzi o pracę związaną z powołaniem Konwentu. (...)

Przewodniczący Krzysztof Majka:

(...) Otóż, proszę Państwa, chciałbym może zacząć od tego, że rozmówcy podkreślali, iż mimo pewnych wysiłków Unia nadal pozostaje bardzo skomplikowanym systemem politycznym, w którym szczególną rolę odgrywają instrumenty o charakterze państwowym. Obserwujemy to również w Pol-

sce. Motorem integracji w Polsce jest obecnie rząd. Zaangażowanie parlamentu zbyt często ogranicza się do konsultacji, do przyjmowania informacji, ocen rządowych, które stanowią podstawowy materiał do pracy nad ustawami, zresztą przygotowywanymi głównie przez rząd przy pomocy własnego zaplecza eksperckiego. Jest to w jakimś sensie słabość systemowa, w ocenie zaproszonych zagranicznych ekspertów, charakterystyczna również dla parlamentów innych krajów. Ogólnie można powiedzieć, że jest to źródłem pewnej słabości parlamentu. Słaba kontrola ze strony parlamentów narodowych ma konsekwencje. Jest naturalna tendencja do transferu władzy z poszczególnych krajów do Unii i ten proces wydaje się szybszy niż wzmacnianie jej demokratycznej kontroli, na przykład ze strony Parlamentu Europejskiego czy też parlamentów narodowych. Ogólnie można powiedzieć, że w miarę postępu integracji dokonuje się proces redukcji obszaru demokracji. Prawdopodobnie mogą pojawić się jeszcze różne opinie, jednak na naszym poprzednim posiedzeniu było przedstawione i dyskutowane takie stanowisko. Można wysnuć ostateczny wniosek, że w pewnym sensie następuje erozja i podkopywanie tradycyjnej roli i funkcji legislacyjnych parlamentów narodowych. Chyba jednak musimy powrócić do tego modelu, w którym parlamenty narodowe zajmują właściwe miejsce i na tym polega nasza rola. Powstaje pytanie, w jaki sposób włączyć parlamenty narodowe w ciągły proces rozwiązywania problemów, nie tylko krajowych, ale też unijnych, w jaki sposób przenieść interesy, obawy, życzenia obywateli na wyższy poziom systemu zarządzania. Ten problem nie został jeszcze rozwiązany. Należy mieć nadzieję, że prezydencja belgijska przyniesie coś nowego również w tym zakresie.

Rozmówcy podkreślali, że w Unii istnieją struktury takie, jak Rada Unii Europejskiej, w których zapadają decyzje będące zupełnie poza kontrolą parlamentów. Powstaje więc problem legitymizacji takich decyzji i zrozumienia ich kompromisowego charakteru. Co w takiej sytuacji może być lekarstwem? Może nim być, jak twierdzili eksperci, wzmocnienie uprawnień nadzorczych parlamentów narodowych w stosunku do własnych rządów. Powinien być także uruchomiony mechanizm umożliwiający skuteczniejsze powiązanie pracy parlamentu narodowego z pracami poszczególnych podmiotów zajmujących się polityką unijną. Obecny system współpracy między rządem i parlamentem nie może i nie powinien być traktowany jako ostateczny. Jest to szczególnie ważne w wypadku naszego, polskiego systemu. Wydaje się, że do uzyskania stosownej kontroli parlamentarnej już na etapie naszego członkostwa potrzebne będą pewne zmiany konstytucyjne. Będziemy starali się zaznaczyć te sprawy również w naszej uchwale.

Pojawił się pomysł utworzenia w strukturach europejskich drugiej izby, dzisiaj też było to dyskutowane. Zapoznaliśmy się z różnymi argumentami za i przeciw. Wydaje się, że kluczowe jest przede wszystkim określenie zadań, jakie spełniałaby ewentualna druga izba. Dopiero to określenie zadań powinno stanowić przyczynek do dalszej dyskusji nad tym, czy ta druga

izba ma powstać, czy też może nastąpić jakieś przekształcenie poprzez wzmocnienie uprawnień istniejących już instytucji europejskich, chociażby COSAC.

Proszę Państwa, pojawiło się również pytanie, czy istnieje coś takiego jak optymalny model skutecznej i wydajnej kontroli parlamentarnej. Okazuje się, że najprawdopodobniej nie będzie możliwe zbudowanie takiego jednolitego modelu. Jednak w różnych krajach istnieją pewne wzorce i jest możliwość korzystania z nich. Zresztą także my sami, w polskim parlamencie, pomysł ustanowienia specjalnych komisji prawa europejskiego w Sejmie i Senacie częściowo zaczerpnęliśmy z modelu funkcjonującego chociażby w krajach skandynawskich. Jednym z interesujących modeli zapewniających szeroką kontrolę nad polityką europejską jest model funkcjonujący w parlamencie duńskim. W tym parlamencie komisja spraw europejskich wydaje nawet zalecenia ministrom. W Austrii też istnieją pewne konstytucyjne gwarancje udziału w posiedzeniach gabinetu członków parlamentarnej komisji głównej oraz przywódców frakcji demokratycznych partii rządzących. To także jest ciekawe. Chciałbym powiedzieć, że na przykład na posiedzenia Komitetu Integracji Europejskiej są zapraszani nie tylko przedstawiciele klubów parlamentarnych partii rządzących, ale również klubów parlamentarnych opozycji. Wydaje mi się, że jest to niewątpliwie bardzo interesujące i umożliwia rozwój.

Można chyba pokusić się o pewną prognozę. Otóż parlamenty narodowe będą dążyć do zwiększania swoich wpływów poprzez komisje wyspecjalizowane w prawie europejskim. Taką tendencję, szczególnie wyrazistą od początku lat dziewięćdziesiątych, można już zauważyć w parlamentach zagranicznych. Myślę, że komisja pana przewodniczącego Mahoux też stanowi tego przykład. Wiąże ona ze sobą parlamentarzystów z Parlamentu Europejskiego oraz Izby Reprezentantów i Senatu, a więc istnieje tutaj ten związek, czyli połączenie pomiędzy parlamentem narodowym i Parlamentem Europejskim. U nas też coś takiego na pewno będzie musiało być wynalezione. Proszę Państwa, w tym kontekście chciałbym zauważyć, że zwiększa się współpraca między komisjami i parlamentami krajów członkowskich, a ostatnio, w coraz większym stopniu, również krajów kandydujących.

Jednak bardzo istotny jest dla nas problem określenia statusu naszych delegacji, których prawa są wyraźnie niedookreślone, a nawet ograniczone w porównaniu z prawami krajów członkowskich Unii. Nasza delegacja może brać udział w posiedzeniu COSAC, od chyba dwóch lat możemy wyrażać swoje opinie, ale nie możemy zgłaszać poprawek, na przykład do deklaracji. Jest to drobna sprawa, ale chciałbym wskazać, iż jak dotąd nasze parlamenty nie są w pełni reprezentowane, nie ma naszych delegacji na poziomie unijnym. Wydaje mi się, że ta sprawa powinna być jeszcze przedmiotem dalszej debaty. Liczymy na to, że nasz głos będzie wysłuchany.

Na zakończenie chciałbym jeszcze wrócić do problemu, który w zasadzie był poruszany dopiero dzisiaj. Chodzi o kontrolę parlamentarną w dziedzi-

nie bezpieczeństwa i obronności, czyli Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ESDP. Myślę, że ta sprawa powinna być szczególnie bliska parlamentarzystom stanowiącym polską delegację do Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej. Otóż, jak wiemy, w Traktacie amsterdamskim większość uprawnień w dziedzinie militarnej, na przykład dotyczących prowadzenia akcji humanitarnych czy też akcji pokojowych i utrzymujących pokój na obszarach konfliktów, a więc tak zwanych misjach petersbergskich, została przetransponowana z UZE do Unii Europejskiej. Ten proces właśnie się kończy, rok 2001 jest rokiem granicznym. I właśnie tu powstał, jak sądzę, poważny problem polegający na braku kontroli parlamentarnej nad planowaniem tego typu akcji. Stosownych uprawnień kontrolnych nie posiada na przykład Parlament Europejski, który zgodnie z prawem jest tylko informowany o akcjach, nie mają ich też parlamenty narodowe. Wydaje mi się, że bardzo trafnie wyraziła to przewodnicząca Parlamentu Europejskiego. Powiedziała ona, że będziemy mieli do czynienia z sytuacjami, w których Parlament Europejski będzie informowany o polityce bezpieczeństwa i obronności, ale nie będzie miał możliwości wywierania na nią wpływu, na przykład przez głosowanie nad budżetem tych akcji, a parlamenty narodowe będą musiały głosować nad budżetem i w jakiś sposób, pośrednio oczywiście, finansować te akcje, nie mając stosownej wiedzy o całości przesłanek politycznych ESDP.

Jest to bardzo istotna sprawa również dla Polski – podkreślał to pan senator Mazurkiewicz – gdyż my zadeklarowaliśmy uczestnictwo naszych sił w tego typu akcjach, co więcej, obecność regularnego kontyngentu w sile brygady w siłach natychmiastowego reagowania. Mamy tu pewną dwuznaczność. Z uwagi na pewne komplikacje u nas, bo Polska jest członkiem NATO, ale nie Unii Europejskiej, można przyjąć, że właśnie my z tym deficytem kontroli szczególnie mamy do czynienia. Tą sprawą powinien się zająć przyszły parlament, niemniej jednak zwracam się do pani minister Bernatowicz o to, aby rząd przekazał komisji swoje stanowisko w tej sprawie. Chodzi tu o zadbanie, aby istniała chociaż minimalna kontrola parlamentu nad decyzjami dotyczącymi tego, w jakich akcjach będą brały udział nasze siły.(...)

Proszę Państwa, może zakończę tę część posiedzenia pewną anegdotą. Chodzi o drobny „incydent”, który miał miejsce podczas pikniku dyplomatycznego zorganizowanego przez MSZ. Celem tego pikniku było zintegrowanie się polityków, szczególnie był to ukłon w stronę korpusu dyplomatycznego. Otóż w pewnym momencie rozmawiałem z jednym z ambasadorów z krajów Unii. Pan ambasador wyciągnął jakiś dokument, ale ja nie zabrałem okularów na piknik i nie byłem w stanie go przeczytać. Pan ambasador zaproponował więc, abym spróbował i wziął jego okulary. Oczywiście wziąłem i założyłem. Okazało się, że pasowały i mogłem przeczytać ten dokument. Komentarz był taki: na te same sprawy musimy spojrzeć przez te same okulary. (...)

Senator Bogusław Litwiniec:

W pktcie 4 [projektu Uchwały Komisji w sprawie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej, w perspektywie poszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004 – dop. red.] zawarty jest następujący wniosek: przygotowanie projektu ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Co mam przez to rozumieć? Czy to znaczy, że dotychczas wybory odbywały się bez ordynacji? Czy tu chodzi o poprawki, czy o całkowicie nową wizję?

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Nie, nie, nie tak trzeba to rozumieć. Tu nie chodzi o jakąś nową wizję. Ale niewątpliwie jest problem polegający na tym, że my musimy do polskiego prawa konstytucyjnego wprowadzić pewne systemy wyboru parlamentarzystów europejskich. Problem wiąże się też z tym, że muszą one współgrać z ordynacjami wyborczymi do parlamentów krajowych. Poza tym chodzi jeszcze o szerszy aspekt, o zdefiniowanie wszystkich zależności i współzależności, jakie będą istniały między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, między parlamentarzystami szczebla narodowego i centralnego. Jeśli dojdziemy do etapu wyboru parlamentarzystów do Parlamentu Europejskiego, zniknie szereg instytucji, takich jak na przykład komisja wspólna, której członkiem jest zarówno pan senator Kulak, jak i ja. Pozostaje kwestia, co będzie zamiast tego. Nie wiem, czy to usatysfakcjonuje pana senatora.

Proszę pana profesora Barcza o może bardziej precyzyjną odpowiedź.

**Dyrektor Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Zagranicznych
Jan Barcz:**

Od chwili uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej obszar Polski stanie się jednym okręgiem wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Mimo że wybory do tego parlamentu mają charakter powszechny, nie ma jednolitej ordynacji wyborczej. W związku z tym każde państwo członkowskie musi przyjąć u siebie ordynację, musi uregulować sposób wyborów do Parlamentu Europejskiego. Bierze się pod uwagę wydane dyrektywy, bo oczywiście są pewne wspólne zasady, ale każdy reguluje to w swoim prawie krajowym. Są dwie możliwości uregulowania tego: po pierwsze, w konstytucji, a po drugie ogólnie w konstytucji i szczegółowo w ustawie, w ordynacji wyborczej.

W przypadku Polski stawia się w związku z tym kilka pytań. Podstawowe jest takie: czy będzie konieczna zmiana konstytucji? Wprawdzie polska konstytucja w art. 62 mówi, że każdy obywatel polski ma prawo, przy speł-

nieniu określonych warunków, wzięcia udziału w wyborach do parlamentu, do Sejmu i Senatu, ale nie wymienia, jak wiadomo, Parlamentu Europejskiego. W tej chwili wśród teoretyków są dwie szkoły. Według pierwszej nie jest konieczna zmiana konstytucji w tym zakresie, ponieważ konstytucja stanowi prawo, które można rozszerzyć na inne instytucje parlamentarne. Druga szkoła mówi, że ponieważ chodzi o sprawy bardzo podstawowe – ja się zaliczam do zwolenników tego poglądu – to trzeba zmienić konstytucję i wyraźnie powiedzieć, iż jest możliwość brania udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Szczegóły regulowałaby ordynacja.

Ten problem musi być rozstrzygnięty. W poprawkach, które panu przewodniczącemu sygnalizowałem, proponuję, aby w tym punkcie stwierdzić, że konieczne jest przyjęcie ram prawnych dla przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. Na tym etapie nie trzeba rozstrzygać, czy to będzie tylko przyjęcie ordynacji, czy także uzupełnienie konstytucji. Konstytucja i tak będzie musiała zostać zmieniona, jeżeli chodzi o wybory samorządowe, dlatego że dyrektywy wspólnotowe są tak skonstruowane, że obecne brzmienie konstytucji, tej z 1997 r., nie przystaje do nich. Dziękuję.

Uchwała Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 5 lipca 2001 r.

w sprawie roli parlamentów narodowych
w architekturze europejskiej,
w perspektywie poszerzenia UE
oraz Konferencji Międzyrządowej 2004

- Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej:
- świadoma zasadniczego znaczenia, jakie dla procesu integracji europejskiej ma umacnianie legitymacji demokratycznej UE, rozwój katalogu wspólnych wartości oraz urzeczywistnianie zasady solidarności,
 - żywiąc przekonanie, że ostatni szczyt Rady Europejskiej w Goeteborgu przybliży perspektywę poszerzenia Unii Europejskiej,
 - odpowiadając na wezwanie do podjęcia debaty nt. przyszłego kształtu Unii Europejskiej, zawarte w dołączonej do Traktatu Nicejskiego *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii*,
 - odnotowując spadek poparcia dla procesu integracji europejskiej w społeczeństwach wielu państw członkowskich Unii Europejskiej, jak też krajów do niej kandydujących,
- A. wyraża przekonanie, że dla ładu demokratycznego przyszłej Unii Europejskiej fundamentalne znaczenie ma umacnianie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym,
- B. pragnie podkreślić konieczność podjęcia przez Parlament RP inicjatyw mających na celu właściwe przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do sprawnego funkcjonowania w strukturach poszerzającej się Unii Europejskiej, a w szczególności potrzebę uzupełnienia Konstytucji RP o postanowienia określające wewnętrzne procedury podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniające tym decyzjom legitymację demokratyczną, z uwzględnieniem odpowiedniej roli Parlamentu RP, a ponadto:
1. stworzenie takich struktur organizacyjnych w Parlamencie RP, które umożliwią jego efektywny udział w procesie podejmowania decyzji w sprawach unijnych,

2. tworzenie regulacji zobowiązujących rząd do właściwego informowania Parlamentu RP o sprawach unijnych, przede wszystkim w związku z jego udziałem w pracach Rady UE,
 3. zharmonizowanie programu pracy Parlamentu RP z rytmem pracy instytucji legislacyjnych Unii Europejskiej,
 4. przygotowanie ram prawnych dla wyborów w RP do Parlamentu Europejskiego,
 5. wypracowanie zasad współpracy między polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego a Parlamentem i rządem RP,
 6. rozpatrzenie możliwości uruchomienia biura łącznikowego Parlamentu RP przy Parlamencie Europejskim,
- C. pragnie wyrazić poparcie dla inicjatyw podejmowanych przez parlamenty państw członkowskich UE oraz państw kandydujących do niej, jak też przez Parlament Europejski, mających na celu zmniejszenie deficytu demokracji i wzmocnienie dialogu obywatelskiego w poszerzającej się Unii, a w szczególności zmierzających do:
1. zapewnienia jak najpełniejszego udziału społeczeństw i ich demokratycznych reprezentacji, tak z krajów członkowskich UE jak i kandydujących do niej, w debacie nt. przyszłości Europy,
 2. włączenia do prac nad deklaracją z Laeken i do przygotowań związanych z Konferencją Międzyrządową 2004 państw kandydujących do UE, w tym ich parlamentów,
 3. uwzględnienia w przygotowaniach do Konferencji Międzyrządowej 2004 pozytywnych doświadczeń, związanych z pracami Konwentu, który przygotował projekt Karty Praw Podstawowych UE; w wypadku powołania organu, który będzie kontynuował metodę prac Konwentu, zapewnienie parlamentom narodowym, tak z krajów członkowskich UE, jak i kandydujących do niej, właściwej reprezentacji w jego pracach,
 4. traktatowego zagwarantowania parlamentom narodowym takich ram czasowych, które umożliwią im rzeczywistą kontrolę rządów w sprawach Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim udział w procesie stanowienia prawa unijnego,
 5. zapewnienia parlamentom narodowym większego wpływu na stanowienie prawa pierwotnego i wtórnego Unii oraz na decyzje podejmowane w unijnych filarach – II (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) i III (współpraca w polityce spraw wewnętrznych i sprawiedliwości),
 6. objęcia kontrolą parlamentarną Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), co dla Polski ma szczególne znaczenie w związku z jej udziałem w operacjach podejmowanych w ramach ESDP,
 7. wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE oraz jego wpływu na skład Komisji Europejskiej,

8. ożywienia współpracy komisji parlamentów narodowych krajów członkowskich UE i kandydujących do niej, w oparciu o priorytety kolejnych prezydencji UE,
- D. wskazując na wezwanie do włączenia obywateli, tak państw członkowskich Unii jak i kandydujących do niej, w debatę na temat przyszłości Europy, zawarte w uchwale Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP w sprawie przygotowań do członkostwa RP w UE z 31 marca 2000 r., pragnie zaproponować podjęcie następujących praktycznych kroków:
1. rozpatrzenie przez Konferencję Komisji ds. Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) możliwości pełniejszego włączenia przedstawicieli parlamentów państw kandydujących do UE w prace Konferencji, poprzez uwzględnienie ich udziału w pracach grup roboczych COSAC, jak też przyznanie im prawa do głosowania w opiniowanych przez COSAC sprawach dotyczących przyszłości UE po jej poszerzeniu, o których mówi nicejska *Deklaracja o przyszłości Unii*,
 2. rozpatrzenie możliwości trwałego włączenia przewodniczących parlamentów państw kandydujących do UE do prac Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii, które stanowią najwyższy szczebel debaty nt. roli parlamentów narodowych w UE, w perspektywie jej poszerzenia.
- E. Jednocześnie Komisja:
1. z zainteresowaniem obserwuje przebieg dyskusji nad powołaniem drugiej izby Parlamentu Europejskiego,
 2. sugeruje podjęcie przez senaty państw członkowskich UE i krajów kandydujących do niej próby odpowiedzi na pytanie o ich przyszłą rolę w architekturze europejskiej, przy uwzględnieniu ich specyfiki w wymiarze ustrojowym i historycznym, jak też dotychczasowych doświadczeń związanych z ich rolą w procesie podejmowania decyzji w sprawach unijnych,
 3. pozytywnie ocenia poszerzenie, w okresie prezydencji belgijskiej, formuły Konferencji Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Parlamentów Państw Kandydujących do Członkostwa w Unii o przewodniczących komisji obrony, co stwarza możliwość pełniejszej debaty nt. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE,
 4. uważa, że konieczne jest dalsze doskonalenie instrumentów kontroli parlamentarnej nad Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE,
 5. pragnie wskazać na pilność określenia szczegółowych rozwiązań dotyczących jak najszybszego włączenia do przygotowań Konferencji Międzyrządowej 2004 państw kandydujących.

Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej w poczuciu ogromnej wagi zainicjowanej w ramach prezydencji szwedzkiej debaty nt. przyszłości Unii Europejskiej, pragnie wyrazić przekonanie, że debata ta powinna prowadzić do integracji Kontynentu, w imię zakorzenionej w historii Europy duchowości, kultury i dorobku cywilizacyjnego (*acquis de la civilisation*), jak też zgodnie z najważniejszymi celami UE, a mianowicie dążeniem do zagwarantowania: bezpieczeństwa, pokoju, wolności, dobrobytu oraz zbliżenia poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego między wchodzącymi w jej skład państwami i regionami.

Ekspertyzy

Prof. dr hab. Jan Barcz

Szkoła Główna Handlowa i Uniwersytet Opolski

Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych

Wnioski dla parlamentu polskiego

Uwagi wstępne

Przez pierwsze dziesiątki lat procesu integracji europejskiej stosunkowo powszechne było odczucie, iż proces ten pogłębia się kosztem kompetencji parlamentów narodowych.¹ W istocie, narastający problem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Wspólnot, a następnie Unii wyrażał się przede wszystkim w tym, że państwa członkowskie w coraz większym stopniu przekazywały na rzecz Wspólnot/Unii kompetencje władzy państwowej, które według krajowych konstytucji objęte były ustawodawczym zakresem uprawnień parlamentu. W ramach Wspólnot/Unii zasadniczą rolę w procesie stanowienia prawa odgrywała Rada, w skład której wchodził przedstawiciel egzekutyw państw członkowskich. Parlament Europejski natomiast, mimo umacniania jego roli, nie był w stanie kompensować tego „deficytu” kontroli demokratycznej.

Sytuacja ta zaczęła się zmieniać wraz z ustanowieniem Unii Europejskiej na podstawie Traktatu z Maastricht.² W 1990 r. na Konferencji Międzyrządowej podkreślono konieczność umocnienia roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Do sprawy powrócono podczas Konferencji Międzyrządowej w 1996 r., czego następstwem było przyjęcie Protokołu nr 9 do Traktatu o Unii Europejskiej „o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.³ Protokół ten wprowadzał szereg praktycznych usprawnień w kontaktach między instytucjami WE a parlamentami narodo-

¹ Patrz – interesująca analiza A. Maurera – *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIV th COSAC, April 8-9 2001.*

² Patrz: *National Parliaments and the European Union. COSAC Presidency, May 4 th 2001. Diskussion Document for the COSAC Meeting ins Stockholm May 20-22 2001* (punkt 2.4. – *The Protocol on the Role of the National Parliaments in the European Union*).

³ Patrz: tekst wraz z komentarzem – S. Hambura i M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 69 i nast.

wymi. Nie ingerował jednak w wewnętrzpaństwowy proces decyzyjny w sprawach unijnych. Protokół określa m.in. obowiązek przesyłania przez Komisję Europejską określonych materiałów i projektów wspólnotowych aktów prawnych do parlamentów krajowych (część pierwsza) oraz umacnia rolę Konferencji Parlamentarnych Komisji ds. Integracyjnych – COSAC, powołanej w 1989 r. w Paryżu.

W latach 90. parlamenty narodowe zaczęły konsekwentnie umacniać swoją rolę w procesie integracji europejskiej. Dotyczyło to nie tylko współpracy wyspecjalizowanych komisji parlamentów narodowych oraz gwarancji otrzymywania dokumentacji bezpośrednio od instytucji wspólnotowych, lecz również – a może przede wszystkim – włączania parlamentów w krajowy proces decyzyjny w sprawach unijnych.⁴

Debata w sprawie przyszłego kształtu Unii Europejskiej, która rozpoczęła się podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r., przyspieszona zbliżającą się finalizacją procesu rozszerzenia Unii, siłą rzeczy objęła umocnienie roli parlamentów narodowych. W „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” (deklaracja nr 23 Aktu Końcowego, dołączonego do podpisanego 26 lutego 2001 r. Traktatu z Nicei)⁵, wśród zasadniczych zagadnień, którymi powinna zająć się następna Konferencja Międzyrządowa 2004, wskazano również na „rolę parlamentów narodowych w europejskiej architekturze” (punkt 5 deklaracji). Dotychczasowa dyskusja wskazuje, iż w gruncie rzeczy chodzi o kilka bardzo istotnych kwestii:

- umocnienie współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE w sprawach unijnych (w tym roli COSAC);
- zacieśnienie współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim (łącznie z ustanawianiem tzw. biur łącznikowych przez parlamenty narodowe przy Parlamencie Europejskim);
- włączenie parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu unijnym (na przykład propozycje ustanowienia drugiej izby Parlamentu Europejskiego, w skład której wchodziłoby przedstawiciele parlamentów narodowych);
- zapewnienie udziału parlamentom narodowym w debacie nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej (wyraźne jest dążenie do „uspołecznienia” tej dyskusji i zapewnienia mocniejszej legitymacji Konferencji Międzyrządowej w 2004 r., na przykład poprzez wykorzystanie doświadczeń konwentu, który przygotowywał Kartę Praw Podstawowych; nie można w związku z tym zapominać, iż istotną kwestią jest również włączenie w tę dyskusję parlamentów państw kandydujących);
- umocnienie udziału parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych w poszczególnych państwach członkowskich UE.

⁴ Patrz: A. Maurer, *National Parliaments after Amsterdam ...*.

⁵ OJC 80/85-86.

W mojej ocenie ten ostatni problem stanowi najistotniejszą kwestię, w każdym razie dla obecnych państw kandydujących.⁶

Niezależnie od konieczności zagwarantowania procesowi integracji europejskiej legitymacji demokratycznej (umocnienie roli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych musi w tym odgrywać wiodącą rolę) oraz uwzględnienia przez obecne państwa kandydujące praktyki w państwach członkowskich (gdzie różnego rodzaju mechanizmy udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych istnieją i są stale umacniane), dla państw kandydujących podstawową kwestią jest ustanowienie takich mechanizmów wraz z uzyskaniem członkostwa. W tym bowiem momencie przestaną w znaczącej większości działać mechanizmy dotąd funkcjonujące (w okresie przedakcesyjnym), na czele ze Wspólną Komisją Parlamentarną z Parlamentu Europejskiego, która – przypomnijmy, działa na podstawie układu stowarzyszeniowego. Jeśli więc nie zostanie ustanowiony specjalny mechanizm, gwarantujący udział parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych, z dniem uzyskania członkostwa przez Polskę w UE Sejm i Senat pozostaną mając do dyspozycji jedynie tradycyjne parlamentarne metody oddziaływania na rząd, co w tej dziedzinie jest bezwzględnie niewystarczające. Należy mieć na uwadze, że w państwach przystępujących do Unii, w tym szczególnie w państwach objętych transformacją ustrojową, członkostwo w UE wymaga solidnej legitymacji demokratycznej i społecznej, również z tego względu, że akceptacja społeczna konieczna jest do podjęcia samej decyzji o przystąpieniu do Unii. Wynika z tego potrzeba zapewnienia – z jednej strony – efektywnych mechanizmów gwarantujących możliwie szerokie uczestnictwo organów przedstawicielskich w debacie nad problemami związanymi z uzyskaniem członkostwa (a więc w fazie przedakcesyjnej), a następnie zagwarantowanie udziału parlamentu w wewnątrz krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych.

Minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski – wygłaszając 28 maja 2001 r., podczas konferencji w warszawskiej SGH, programowy wykład nt. stanowiska Polski wobec przyszłego kształtu Unii – odniósł się do roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej, podkreślając, iż „w tej mierze dyskusja jest szczególnie istotna i interesująca, jej wynik będzie miał bezpośredni wpływ na zakres legitymacji demokratycznej procesu integracji”. Stosunkowo wstrzemięźliwie odniósł się min. W. Bartoszewski do różnych postulatów utworzenia drugiej izby w Parlamencie Europejskim. Mówił: „.... możliwości Parlamentu Europejskiego dalekie są bowiem od wykorzystania: chodzi tu tak o zakres udziału w procesie decyzyjnym, jak i stworzenie warunków dla umocnienia legitymacji Parlamentu Europejskiego. Wymagać to będzie w następnych latach wysiłków

⁶ J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do UE. Zakres pożądaných zmian*, Departament Strategii i Planowania Polityki MSZ, Opinie 2002, nr 49

(po stronie państw członkowskich, partii politycznych, partnerów społecznych) na rzecz umocnienia świadomości europejskiego Demos, rozwoju «wspólnych» struktur partyjnych, stworzenie «europejskiej opinii publicznej». Deficytu tego nie da się nadrobić formalnymi działaniami czy powołaniem nowych struktur». Zdecydowanie natomiast minister Bartoszewski podkreślił, że „... istotnym obszarem – szczególnie w odniesieniu do państw kandydujących – jest umocnienie roli parlamentu krajowego w wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym”.⁷

Kwestią tą w polskim parlamencie zajęto się stosunkowo późno. Dopiero późną wiosną 2001 r. sprawa ta stała się przedmiotem dyskusji w Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP – podczas posiedzeń w dniach 9 maja 2001 r.⁸ oraz 17 maja 2001 r.⁹ Wynikiem dyskusji jest istotna uchwała z dnia 5 lipca 2001 r. „w sprawie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej w perspektywie poszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004”, która trafnie wskazuje problemy wymagające dyskusji, w tym m.in. potrzebę mechanizmu gwarantującego parlamentowi udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych.

Projekt modelu udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych – uwagi ogólne

Z doświadczeń obecnych państw członkowskich Unii Europejskiej wynika zasadniczy wniosek: niezależnie od różnorodności sprawdzonych modeli istotne znaczenie ma włączenie parlamentu w krajowy proces decyzyjny w sprawach unijnych, a w związku z tym niezbędna jest stosowna modyfikacja tak kompetencji parlamentu, jak i jego struktury. W związku z postulowaną kompleksową nowelizacją Konstytucji z 1997 r., która miałaby polegać na wprowadzeniu do Konstytucji odrębnego działu – „Unia Europejska”, istotne miejsce w takim dziale Konstytucji powinny zająć właśnie postanowienia określające zasady udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych. Szczegółowe regulacje powinny natomiast znaleźć się odpowiednio w znowelizowanych regulaminach Sejmu i Senatu.¹⁰ Postulat włączenia zasadniczych postanowień w tej mierze do Konstytucji jest w pełni uzasadniony, chodzi bowiem o sprawy o bardzo istotnym znaczeniu ustrojowym, które będą odgrywały wiodącą rolę w fun-

⁷ Przemówienie zamieszczone w: Wł. Bartoszewski, *Wspólna odpowiedzialność europejska. Przemówienia i wywiady styczeń – lipiec 2001*, Warszawa 2001.

⁸ Patrz: stenogram z 107 posiedzenia Komisji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2001 r.

⁹ Patrz: stenogram z 108 posiedzenia Komisji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2001 r.

¹⁰ Pierwszą próbę zarysowania takiego modelu udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych podjąłem w pracy – *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Warszawa 1999, s. 43 i nast.

kcjonowaniu państwa po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. We wspomnianej uchwale z dnia 5 lipca 2001 r. Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP „w sprawie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej w perspektywie poszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004” podkreślono „... konieczność podjęcia przez Parlament RP inicjatyw mających na celu właściwe przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do sprawnego funkcjonowania w strukturach poszerzającej się Unii Europejskiej, a w szczególności potrzebę uzupełnienia Konstytucji RP o postanowienia określające wewnętrzne procedury podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniające tym decyzjom legitymację demokratyczną, z uwzględnieniem odpowiedniej roli Parlamentu RP ...”.

Uchwała ta trafnie wytycza podstawowe kwestie, które tego rodzaju model powinien obejmować:

- „1) stworzenie takich struktur organizacyjnych w Parlamencie RP, które umożliwią jego efektywny udział w procesie podejmowania decyzji w sprawach unijnych,
- 2) stworzenie regulacji zobowiązujących rząd do właściwego informowania Parlamentu RP o sprawach unijnych, przede wszystkim w związku z jego udziałem w pracach Rady UE,
- 3) zharmonizowanie programu pracy Parlamentu RP z rytmem pracy instytucji legislacyjnych Unii Europejskiej,
- 4) przygotowanie ram prawnych dla wyborów do Parlamentu Europejskiego,
- 5) wypracowanie zasad współpracy między polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego i rządem RP,
- 6) rozpatrzenie możliwości uruchomienia biura łącznikowego Parlamentu RP przy Parlamencie Europejskim”.

Spośród wymienionych kwestii szczególnie istotne dla rozważanego zagadnienia są następujące:

- ustanowienie w Sejmie i Senacie odpowiednich struktur i zagwarantowanie efektywności ich funkcjonowania;
- obowiązek, zakres i sposób informowania Sejmu i Senatu (przede wszystkim przez rząd) w sprawach unijnych;
- mechanizm współdziałania między Sejmem i Senatem a rządem przy podejmowaniu decyzji w sprawach unijnych;
- określenie zasad współpracy między polskimi posłami do Parlamentu Europejskiego a Sejmem i Senatem oraz rządem;
- włączenie w proces decyzyjny przedstawicieli regionów, przede wszystkim przedstawicieli organów samorządu terytorialnego.

Formułując projekt takiego modelu należy mieć na względzie, że:

- po pierwsze – jego zasadniczym zadaniem ma być umocnienie legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej, stąd też Sejm i Senat powinny mieć zapewniony rzeczywisty i efektywny udział w krajowym

procesie decyzyjnym, dotyczącym spraw integracyjnych; analogiczna uwaga obejmuje postulat włączenia regionów (organów samorządu terytorialnego), przy czym chodzi o uwzględnienie regionów w mechanizmie dotyczącym Sejmu i Senatu – odrębny postulat ustanowienia specjalnego modelu udziału regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych pozostaje aktualny i istotny;

- po drugie – celem ustanowienia takiego mechanizmu nie może być tworzenie dodatkowych barier i hamowanie tempa procesu decyzyjnego. Jego celem powinno być stworzenie ram prawnych dla kooperatywnego współdziałania parlamentu, rządu i regionów w sprawach unijnych, które w efekcie powinny przynieść maksymalnie korzystny wynik merytoryczny przy podniesieniu tempa (efektywności) osiągnięcia decyzji w danej sprawie. Naturalnie należy mieć na względzie, iż warunkiem powodzenia w funkcjonowaniu takiego mechanizmu jest podniesienie efektywności pracy administracji państwowej i mechanizmu decyzyjnego w sprawach unijnych na szczeblu administracji rządowej.

Struktury organizacyjne w Sejmie i Senacie

Określając parlamentarne struktury organizacyjne w związku z potencjalną kompetencją parlamentu w sprawach unijnych, należy mieć na względzie trzy zasadnicze okoliczności:

- po pierwsze – Unia „produkuje” tysiące dokumentów i rozeznanie się w tej „powodzi” nie jest łatwe, wymaga bowiem specjalizacji i doświadczenia;
- po drugie – tempo podejmowania decyzji w ramach UE jest duże, w większości przypadków wymagane jest dotrzymywanie ściśle określonych terminów, a Unia „nie czeka” na wypełnienie choćby najlepiej skonstruowanych przesłanek mechanizmu decyzyjnego w poszczególnych państwach członkowskich, gdyż to państwa muszą dostosować się do wymogów prawa UE (pamiętać należy, że pojęciu państwa podlega tak konstytucja, jak i parlament);
- po trzecie – państwo reprezentowane jest w najistotniejszej (z punktu widzenia stanowienia prawa wspólnotowego) instytucji, czyli Radzie UE, przez przedstawicieli rządu, którzy muszą otrzymywać mandat do podjęcia decyzji w terminach nakreślonych przez Unię. W innym przypadku nie będą w stanie działać efektywnie i odpowiednio reprezentować interesów państwa. Stąd też należy brać pod uwagę, że odpowiednio wyspecjalizowane i skuteczne muszą być struktury parlamentu, zajmujące się sprawami unijnymi. Tylko w niewielkim stopniu i w sprawach niezmiernie ważnych wyjątkowo może się nimi zajmować parlament podczas posiedzeń plenarnych. Konieczne będzie raczej wyposażenie wyspecjalizowanej komisji w kompetencje do zajmowania stanowiska w kwestiach (w większości spraw unijnych) zastrzeżonych dla właściwości parlamentu.

Obowiązek informowania parlamentu

Jak wspomniano, Unia „produkuje” rocznie dziesiątki tysięcy dokumentów. Stąd też zapewnienie samego tylko dopływu dokumentacji Unii do parlamentu krajowego w państwie członkowskim nie gwarantuje jeszcze, że posłowie będą odpowiednio poinformowani w sprawach unijnych, a organa parlamentu będą w stanie brać efektywny udział w krajowym procesie decyzyjnym. Kilka podstawowych okoliczności będzie gwarancją obowiązkowego informowania parlamentu:

- po pierwsze – odpowiednia organizacja w kancelariach Sejmu i Senatu (w Bibliotece Sejmowej) – bank danych, w ramach którego powinna być dokonywana segregacja informacji, opis dokumentów i ich powiązanie z toczącymi się w organach UE procedurami;
- po drugie – obowiązek informowania parlamentu w żadnym wypadku nie może być ograniczony jedynie do przesyłania dokumentacji unijnej. Konieczne jest odpowiednie współdziałanie posłów, senatorów i struktur parlamentarnych z agendami rządowymi, w szczególności zobowiązanie przedstawicieli rządu – przesyłających określoną dokumentację zazwyczaj na żądanie władzy ustawodawczej do naświetlenia w kompetentnych gremiach parlamentu danego problemu i stanu negocjacji w danej sprawie wraz ze stanowiskiem właściwego ministerstwa. Doświadczenia z praktyki obecnych państw członkowskich wskazują, iż brak takich regulacji wpływał jednoznacznie negatywnie na możliwość efektywnego udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych, gdyż rząd relatywnie chętnie „zasypywał” parlament różnymi dokumentami, jednak wstrzemięźliwie informował o meritum danej sprawy i stanowisku, jakie zamierza w danej sprawie zająć;
- po trzecie – konieczny jest rozwój współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE, w szczególności między specjalistycznymi komisjami. Współpraca taka pozwala nie tylko na ogólną wymianę informacji. Dla nowych państw członkowskich może być bezcenną pomocą w identyfikowaniu problemów i sposobów ich rozwiązywania. Podobny postulat dotyczy naturalnie zacieśnienia współpracy parlamentu narodowego z Parlamentem Europejskim – z jednej strony chodzi o pełne wykorzystanie polskich posłów w Parlamencie Europejskim, z drugiej zaś o bezpośrednią współpracę z nim (kwestia ustanowienia specjalnego „biura łącznikowego” wymaga zbadania).

Mechanizm współdziałania parlamentu z rządem

Mechanizm taki – jak podkreślono – powinien gwarantować konstruktywne współdziałanie rządu, parlamentu (i regionów) w podejmowaniu decyzji w sprawach unijnych. Zakłada to naturalnie odpowiedni stopień poinform-

mowania parlamentu oraz zagwarantowanie mu prawa do zajmowania stanowiska w istotnych sprawach integracyjnych oraz kontroli uwzględniania takich stanowisk przez rząd. Rząd natomiast musi mieć zagwarantowaną określoną swobodę działania, uwzględniającą dynamikę procesu integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych. Generalnie, ustanawiając mechanizm współdziałania parlamentu i rządu w sprawach unijnych, należy mieć na względzie następujące zagadnienia:

- punktem wyjścia jest informowanie parlamentu przez rząd o wszystkich istotnych sprawach unijnych (ze wskazaniem na kontekst międzynarodowy, unijny, a także uwarunkowania określone tempem procesu decyzyjnego w ramach Unii, itp.);
- parlament musi mieć prawo wyrażania stanowiska we wszystkich sprawach, które uważa za istotne w związku z członkostwem państwa w UE; powinien też mieć zagwarantowane mechanizmy kontroli, czy zostały uwzględnione przez rząd te stanowiska w toku negocjacji i głosowania w organach UE;
- rząd – jako organ państwowy reprezentujący bezpośrednio państwo w najistotniejszych organach decyzyjnych UE – musi mieć zagwarantowaną możliwość podejmowania decyzji w przypadkach, gdy jest to konieczne ze względu na okoliczności międzynarodowe lub unijne, nawet wbrew stanowisku parlamentu (w niektórych obecnych państwach członkowskich odwołuje się w takich przypadkach do „koniecznych względów polityki integracyjnej i zagranicznej”); w przeciwnym razie, biorąc pod uwagę tempo procesu decyzyjnego w Unii i różnorodne uwarunkowania polityczne, interesy państwa mogą doznać znacznego uszczerbku; w takich przypadkach konieczne jest jednak ustanowienie specjalnego mechanizmu konsultacyjnego i obowiązku uzasadnienia przez przedstawiciela rządu przed parlamentem odstąpienia od stanowiska parlamentu *post factum*;
- w końcu, celowe jest określenie dziedzin, w których stanowisko parlamentu byłoby dla rządu wiążące bezwzględnie, tzn. ewentualne odstąpienie przez rząd od takiego stanowiska wymagałoby wyraźnej zgody parlamentu; w szczególności w grę wchodziłyby kwestie rozszerzenia kompetencji UE kosztem kompetencji organów władzy państwowej (por. art. 90 Konstytucji), przyjęcia w ramach UE aktów prawnych, które pociągałyby za sobą konieczność zmiany Konstytucji oraz – ewentualnie – przyjęcia w ramach UE aktów prawnych, które wywoływałyby wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją (stosownie do art. 91 ust. 3 Konstytucji prawo pochodne zagwarantowane ma – w przypadku kolizji – pierwszeństwo stosowania wobec ustaw, a nie Konstytucji).

Określenie zasad współpracy między polskimi posłami do Parlamentu Europejskiego a Sejmem, Senatem oraz rządem

Na problem ten zwraca się stosunkowo mało uwagi, tymczasem szczególnie dla nowych państw członkowskich ważne jest wykorzystanie tej możliwości przepływu informacji oraz wpływania na proces decyzyjny na szczeblu unijnym (a trzeba mieć na względzie, że znaczenie Parlamentu Europejskiego będzie stale rosło). Z reguły posłowie do Parlamentu Europejskiego nie odgrywają większej roli „wewnętrznej”: wybierani są z list partyjnych, a po uzyskaniu statusu posła do Parlamentu Europejskiego działają raczej w powiązaniu ze swoją partią krajową i odpowiednią frakcją polityczną w samym Parlamencie Europejskim. W „sferze krajowej” mogą odgrywać pewną rolę wówczas, gdy należą do partii aktualnie sprawującej władzę w danym państwie członkowskim. Generalnie jednak możliwość ich udziału w krajowym procesie decyzyjnym jest niewielka. W niektórych przypadkach posłowie do Parlamentu Europejskiego mają np. możliwość uczestnictwa w posiedzeniach wyspecjalizowanych komisji parlamentu narodowego. Do tego dochodzi dość znaczne obciążenie pracą w Parlamencie Europejskim.

Wydaje się, że obecne państwa kandydujące, w tym Polska, po uzyskaniu członkostwa w Unii, powinny w maksymalnym stopniu wykorzystać możliwości związane z polskimi posłami do Parlamentu Europejskiego. Standardem minimum powinno być zagwarantowanie posłom do Parlamentu Europejskiego prawa udziału w posiedzeniach wyspecjalizowanych komisji Sejmu i Senatu (może nawet określenia obowiązku uczestnictwa co jakiś czas w takich posiedzeniach). Analogicznie rozważyć można uczestnictwo posłów do Parlamentu Europejskiego w rządowych gremiach koordynujących proces decyzyjny w sprawach unijnych.

Włączenie w krajowy proces decyzyjny przedstawicieli organów samorządu terytorialnego

Do rozważenia pozostaje postulat ustanowienia mechanizmu udziału przedstawicieli regionów (organów samorządu terytorialnego) w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych.¹¹ Niezależnie od tego celowe byłoby włączenie przedstawicieli organów samorządu terytorialnego w mechanizm udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym (na przykład zapraszanie na posiedzenia wyspecjalizowanych komisji wówczas, gdy rozpatrywane są sprawy istotne dla regionów). Mogłoby to stanowić ważny czynnik określający specyfikę pracy takiej komisji w Senacie RP.

¹¹ Patrz: *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do UE ...*.

Wnioski

Jednym z zasadniczych argumentów przemawiających za potrzebą nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r. w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej jest kwestia ustanowienia mechanizmu gwarantującego parlamentowi udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych. Jest to sprawa o bardzo istotnym znaczeniu ustrojowym – dotyczącym sposobu funkcjonowania struktur państwowych, jak również sprawa o ważnych odniesieniach politycznych i integracyjnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż ważną częścią rozwiązania problemu deficytu legitymacji demokratycznej UE będą nie tylko działania na szczeblu unijnym, lecz również stosowne działania w państwach członkowskich. Do zasadniczych działań tego rodzaju należy umocnienie roli parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych.

Zakres koniecznego uzupełnienia Konstytucji i relacji między przyszłymi postanowieniami Konstytucji a postanowieniami, które mogą znaleźć się w regulaminach Sejmu i Senatu, wymagać będzie szczegółowego rozważenia. Dążyć jednak należy raczej do przyjęcia dość szczegółowych postanowień w Konstytucji, chodzi bowiem o bardzo istotny – dla funkcjonowania państwa w nowych warunkach po przystąpieniu do Unii – proces decyzyjny.

Wejście w życie nowelizacji Konstytucji powinno nastąpić wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii, co zakłada naturalnie odpowiednio wcześniejsze rozpoczęcie procesu legislacyjnego. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby skorelowanie w czasie postępowania ratyfikacyjnego w odniesieniu do traktatu akcesyjnego i uchwalenia ustawy zmieniającej Konstytucję. Jeśli w sprawie zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego rozpisane zostanie referendum ogólnokrajowe, wówczas mogłoby ono zostać połączone z referendum zatwierdzającym w sprawie ustawy zmieniającej Konstytucję (por. art. 235 ust. 6 Konstytucji), co zapewniłoby decyzji o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej szczególną legitymację demokratyczną.

Dr Ryszard Balicki

Uniwersytet Wrocławski – Katedra Prawa Konstytucyjnego

Konstytucja RP a wewnętrzne procedury podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy RP*

1. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, samo w sobie oparte na skomplikowanej procedurze, rodzić będzie wiele problemów. Rzeczpospolita Polska przekaże bowiem na rzecz organów Unii (Wspólnot Europejskich; zgodnie bowiem z Traktatem z Maastricht przystąpienie do Unii oznacza równoczesne przystąpienie do każdej ze Wspólnot) „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Ten niesprecyzowany przepis zawarty w artykule 90 ust. 1 Konstytucji RP będzie musiał zostać uszczegółowiony. Z powołanego postanowienia Konstytucji wynika jedynie, iż „przekazaniu” mogą podlegać nie całościowe kompetencje określonych organów (np. ustawodawczych, wykonawczych lub sądowniczych), lecz jedynie kompetencje tych organów w niektórych sprawach¹. Brak jednak szczegółowych postanowień np. dotyczących materii nie podlegających przekazaniu.

Podkreślić jednak należy, że z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii nastąpi znacząca zmiana roli odgrywanej przez parlament. Szacuje się bowiem, iż parlament państwa członkowskiego traci ok. 2/3 swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych². Wynika to jednoznacznie z unormowań funkcjonujących w Unii – w sprawach uregulowa-

* Opinia prawna wykonana na zlecenie senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, w zakresie określonym w piśmie z dnia 13 lipca 2001 roku, dotyczącym sporządzenia ekspertyzy nt.: Potrzeba uzupełnienia Konstytucji RP o postanowienia określające wewnętrzne procedury dotyczące podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy RP, zapewniające tym decyzjom legitymację demokratyczną, z uwzględnieniem odpowiedniej roli parlamentu RP.

¹ Por. K. Działocha, *Uwaga 3 do art. 90 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

² J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11; por. C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 161 i nast.

nich rozporządzeniami stanowionymi przez organy Wspólnot wydawanie ustaw jest możliwe jedynie w wyjątkowych wypadkach, natomiast w sprawach unormowanych przez dyrektywy rolą parlamentu jest konkretyzacja prawa wspólnotowego³. Możliwości decyzyjne parlamentu ulegają również ograniczeniu w zakresie objętym tzw. II i III filarem Unii (tj. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Dochodzi więc do zjawiska zwanego deficytem demokracji⁴. Można więc zauważyć – również w parlamentach państw od dawna będących członkami Unii – dążenie do jasnego sprecyzowania roli odgrywanej przez legislatury krajowe. Integralną częścią Traktatu amsterdamskiego stał się „Protokół o roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej”. Po raz pierwszy od roku 1979 (wówczas zrezygnowano z delegowania członków parlamentów narodowych i wprowadzone zostały powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego) na płaszczyźnie Unii, do negocjacji na najwyższym szczeblu trafiły parlamenty krajowe⁵. W preambule protokołu zarówno podkreśla się, iż forma kontroli parlamentu krajowego nad rządem w sferze działania Unii jest wewnętrzną sprawą systemu konstytucyjnego kraju, jak i podnosi konieczność zwiększenia udziału parlamentów krajowych w działaniach Unii („pragnąc (...) zachęcić parlamenty narodowe...”).

2. Rola parlamentu państwa członkowskiego w zakresie działania Unii sprowadzać się będzie do takich elementów:

- udział w transponowaniu prawa wspólnotowego do porządku krajowego,
- prawo do informacji oraz sprawowanie kontroli nad rządem (w zakresie działania Unii)⁶.

Zadanie określone w pkt. 1 pozostaje poza sferą niniejszej opinii, niżej odnoszę swoje rozważania do pkt. 2

W strukturze organów Unii na plan pierwszy wysuwają się dwa organy, w skład których wchodzi przedstawiciele władzy wykonawczej krajów członkowskich – Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. O ile Rada Europejska będąc organem plenarnym, w skład którego wchodzi szefowie państw i rządów krajów członkowskich⁷, jest ciałem politycznym, to Rada

³ Rola ta ulegać będzie nieznacznemu zróżnicowaniu w zależności od stopnia szczególności dyrektywy.

⁴ Por. P. Moreau Defarges, *Le déficit démocratique*, „Defense nationale” 2000, Nr 12, s. 135.

⁵ Por. E. Schoof, *Konferencja Komisji ds. Europejskich – COSAC*, BSE, Materiały i Dokumenty nr 227.

⁶ W literaturze można spotkać pojęcie „kompetencja Sejmu do kontroli wykonywania przez egzekutywę krajową kompetencji wspólnotowych”; por. M. Kruk, *Konstytucja naroduwa a państwo europejskie: Czy Konstytucja Rzeczypospolitej wymaga zmiany?*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 184.

⁷ Spotykają się (od 1974 r.) przynajmniej dwa razy w roku. Decyzje Rady Europejskiej zapadają jednomyślnie, a jej podstawowym zadaniem jest określanie najważniejszych kierunków działania Unii.

Unii Europejskiej jest faktycznym prawodawcą Unii i Wspólnot. Do grona członków Rady Unii Europejskiej zaliczają się przedstawiciele rządów państwa członkowskich⁸. Tak więc to rząd państwa członkowskiego bierze aktywny udział w tworzeniu prawa wspólnotowego, czyli w sprawowaniu władzy ustawodawczej w sprawach należących do zakresu działania Unii. Mamy tu do czynienia z radykalną zmianą ról odgrywaną przez konstytucyjne organy władzy państw członkowskich. Co więcej, zauważalne jest swoiste uprzywilejowanie pozycji rządu w stosunku do parlamentu. To władza wykonawcza uczestniczy w nakreślaniu kierunków polityki europejskiej (poprzez uczestnictwo w Radzie Unii Europejskiej) i to rząd dysponuje kompetencjami prawodawczymi (poprzez uczestnictwo w Radzie Unii Europejskiej).

3. Słabsza pozycja parlamentu krajowego nie może jednak oznaczać całkowitego braku wpływu na ustawodawstwo Unii. W praktyce istnieją dwa – niewykluczające się – sposoby zwiększenia udziału parlamentów krajowych na stanowienie prawa przez kompetentne organy Unii. Jeden polegać może na stworzeniu dodatkowego organu (usytuowanego na szczeblu organów Unii) będącego reprezentacją parlamentów krajowych. Metoda ta, jakkolwiek wydaje się z pozoru prosta i oczywista, przy obecnym sposobie podejmowania decyzji w Unii mogłaby jedynie skomplikować oraz wydłużyć proces podejmowania decyzji, czyniąc go jednocześnie niezrozumiałym dla Europejczyków⁹. Za organ taki nie może być uważany COSAC (czyli konferencja organów wyspecjalizowanych ds. Wspólnot Europejskich) pomimo zwiększenia jej roli, jakie nastąpiło z chwilą przyjęcia Traktatu amsterdamskiego. Natomiast sposób drugi – odgrywający w państwach Unii szczególną rolę – to prawo parlamentu do kontroli działalności rządu (wraz z prawem do żądania informacji) w zakresie działania Unii. W tym zakresie przedmiotem pracy parlamentu staje się projekt prawa wspólnotowego, który będzie dopiero omawiany przez kompetentne organy Unii (Radę Unii Europejskiej).

4. Akceptując możliwość powołania również i w polskim parlamencie komisji europejskiej, musimy rozstrzygnąć dwa zagadnienia, co pozwoli dopiero na stwierdzenie konieczności dokonania (lub też nie) zmian w Konstytucji RP. Należy więc postawić przed sobą następujące pytania: 1) czy zadania kontrolne wykonywane będą przez obie, czy też jedną izbę parlamentu? i 2) jaki charakter prawny będzie miało stanowisko zajęte przez parlament (komisję przezeń wyłonioną)?

Co do pierwszego zagadnienia, uważam że kontrola parlamentu nad pracą rządu w zakresie działalności prawodawczej Unii jest kompetencją tak istotną i mającą ścisły związek z działalnością ustawodawczą (również

⁸ Pamiętać jednak należy, że Rada jest organem Unii, a nie swoistą emanacją rządów krajowych.

⁹ Por. K.-H. Neurreither, *Zasada subsydiarności a Parlament Europejski*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 97.

w zakresie późniejszego transponowania prawa wspólnotowego w porządek krajowy), iż brak jest podstaw do wyeliminowania z realizacji tej funkcji jednej z izb. Powstanie jednak wątpliwość, czy funkcja ta winna być wykonywana oddzielnie, czy też łącznie? Wydaje się, iż względy praktyczne powinny skłaniać do przyjęcia wariantu belgijskiego czy też hiszpańskiego i stworzenia komisji wspólnej, w której reprezentowane będą obie izby parlamentu.

Odpowiedź na drugie pytanie jest bardziej skomplikowana, wynika bowiem z racji politycznych nie zaś prawnych. Analiza rozwiązań funkcjonujących w państwach będących obecnie członkami Unii Europejskiej pozwala na konstatację, że typową sytuacją jest wyrażanie przez parlament opinii, która ze swej zasady nie jest wiążąca dla rządu. Wyjątkiem na tym tle są rozwiązania funkcjonujące w Danii, gdzie komisja parlamentarna dysponuje kompetencjami do określenia mandatu negocjacyjnego członka rządu w postaci wiążących instrukcji.

Kolejną kwestią niezbędną do rozważenia jest skład komisji – wydaje się, iż pomiędzy możliwymi rozwiązaniami należy preferować te, które zapewnią z jednej strony skuteczność działania, z drugiej zaś reprezentatywność i wiarygodność. Z pozoru najprościej byłoby powołać komisję z zachowaniem proporcjonalnego udziału frakcji politycznych, jednak komisja taka z natury rzeczy musiałaby liczyć od 40 do 50 osób (i to bliżej zapewne tej drugiej liczby). Wydaje się, że tak liczny skład nie zapewniłby tak istotnego elementu jak sprawność działania. Pamiętać bowiem należy, iż doświadczenia innych krajów dowodzą dużego obciążenia komisji europejskich i ich permanentnej pracy.

Można więc rozważyć również inny sposób kreacji komisji – w skład komisji wchodziłyby osoby delegowane przez regulaminowe zrzeszenia posłów i senatorów uprawnione do delegowania swoich przedstawicieli do Konwentu Seniorów Izby (oczywiście w wypadku ustabilizowania się polskiego systemu politycznego i zmniejszenia liczby klubów możliwe by było zwiększenie liczby „delegatów” klubów). Członkami komisji mogliby być również polscy deputowani wybrani do Parlamentu Europejskiego, a na jej czele powinien stać Marszałek Sejmu (lub osoba przez niego wskazana – (wicemarszałek?). W wykonywaniu swej funkcji komisja musiałaby być wspomagana przez wykwalifikowany personel urzędniczy, stały zespół ekspertów oraz specjalistów w określonych dziedzinach będących aktualnie przedmiotem zainteresowania komisji. W ten sposób komisja europejska, zachowując swój ograniczony skład, mogłaby zapewnić również pełną informację dla klubów parlamentarnych (w tym i opozycyjnych).

5. Reasumując – odpowiedź na pytanie postawione w zleceniu, czy istnieje potrzeba uzupełnienia Konstytucji RP o postanowienia określające wewnętrzne procedury dotyczące podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy RP z uwzględnieniem odpowiedniej roli parlamentu RP, zależna będzie od rozstrzygnięcia, czy utworzona komisja europejska może dysponować prawem wiążącego określenia mandatu negocjacyjnego rządu?

Jeżeli przyjęty wariant rozwiązania określającego funkcjonowanie komisji europejskiej zakładałby prawo do wiążącego określania przez komisję mandatu negocjacyjnego rządu, to wówczas zmiana Konstytucji jest niezbędna. Trudno bowiem w obecnych rozwiązaniach prawnoustrojowych znaleźć uzasadnienie do takiego władztwa parlamentu nad rządem. Art. 115 Konstytucji RP mówi jedynie o zobowiązaniu Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków rządu do udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie (ust. 1) oraz pytania w sprawach bieżących (ust. 2). Brak jest również możliwości określenia dodatkowej procedury zobowiązującej członków rządu do określonego zachowania na podstawie postanowień art. 112 Konstytucji RP. Co prawda w powołanym powyżej artykule zawarte jest upoważnienie dla Sejmu (odnoszące się – w związku z art. 124 – również i do Senatu) do określania w drodze postanowień regulaminowych sposobów wykonywania przez organy państwowe określonych obowiązków, jednak jedynie w odniesieniu do obowiązków „konstytucyjnych i ustawowych”. Tak więc przepis ten, pomimo swego działania „zewnętrznego”, nie może tworzyć nowych obowiązków, lecz jedynie określać sposób realizacji obowiązków już istniejących. Tak więc w tej sytuacji nowelizacja Konstytucji modyfikująca wzajemne stosunki władzy ustawodawczej i wykonawczej byłaby niezbędna.

Z inną sytuacją będziemy mieli do czynienia, jeżeli uznamy, iż przyszła regulacja sprowadzać się będzie do przyjęcia, że komisja europejska nie dysponuje prawem do określenia sposobu działania rządu, ale jedynie kompetencją do żądania przedłożenia pełnej informacji o projektowanych przez organy Unii rozstrzygnięciach wraz ze stanowiskiem Rady Ministrów w tej kwestii. Tak więc rząd będzie zobligowany do przesłania pełnej dokumentacji i wysłuchania opinii parlamentu.¹⁰ Stoję na stanowisku, iż taka formuła jest właściwa i zgodna z logiką zracjonalizowanego systemu parlamentarnego – pozwala bowiem na pełną orientację parlamentu w stanie bieżących prac legislacyjnych Unii, a jednocześnie umożliwia rządowi realizację konstytucyjnych uprawnień.

W takim wypadku nie byłoby konieczności nowelizowania Konstytucji jedynie w tym zakresie. Możliwe jest bowiem funkcjonowanie określonej powyżej komisji na podstawie norm niższego rzędu. Przyjąć należy, iż normy regulaminowe nie byłyby wystarczające (por. rozważania wcześniejsze o możliwym zakresie normowania regulaminowego), a w przedmiotowej kwestii winna zostać uchwalona ustawa.

Prace reprezentantów władzy ustawodawczej nad przedłożeniami rządowymi dotyczącymi wspólnotowego procesu legislacyjnego nie będą się mieścić w klasycznie rozumianych funkcjach parlamentu. Pozostawać one będą na styku funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Należy więc przyjąć, że

¹⁰ Interesujące rozwiązanie zastosowane zostało w RFN, gdzie ustawa rozstrzygająca przedmiotową kwestię określa, że „opinia Bundestagu winna leżeć u podstaw stanowiska negocjacyjnego rządu”.

z najbardziej pożądaną sytuacją mielibyśmy do czynienia w wypadku regulacji dokonanej na trzech poziomach. Wówczas norma konstytucyjna tworzyć będzie obowiązek rządu do wysłuchania opinii parlamentu, określać forum, na którym to się będzie odbywać (*bikameralna komisja europejska*) oraz odsyłać do ustawy, w której zawarte będą szczegółowe rozwiązania określające zasady współpracy władzy wykonawczej i ustawodawczej. Normy zapisane w regulaminach izb określać wówczas będą sposoby zgłaszania i wyboru parlamentarzystów – członków komisji, proceduralne zasady funkcjonowania komisji oraz sposoby komunikowania się komisji z kompetentnymi organami izb. I ten wariant (trójszczeblowa regulacja) wydaje się najbardziej odpowiedni.

Andreas Maurer

*Starszy pracownik naukowy i wykładowca uniwersytetów
w Kolonii i Osnabrück*

Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*

Integracja europejska jako wyzwanie dla demokracji parlamentarnej

Jednym z głównych tematów analiz dokonywanych po szczycie w Nicei, a dotyczących przyszłości Unii Europejskiej, jest rola parlamentów narodowych w tzw. architekturze europejskiej (strukturach europejskich). Co ciekawe, deklaracja była rzeczywiście skierowana bezpośrednio do parlamentów narodowych. Można by sobie oczywiście wyobrazić szerszy zakres tematyczny, jak na przykład rola parlamentów lub demokracji parlamentarnej w poszerzonej Unii. Możliwe, że powodem skoncentrowania się tylko na poziomie Unii Europejskiej była debata przeprowadzona podczas „wiosny konstytucyjnej” 2000 roku. Joschka Fischer, Jacques Chirac i Tony Blair ożywili debatę, która rozpoczęła się podczas Konferencji Międzyrządowej w Maastricht, wskazując, w jaki sposób włączyć parlamenty narodowe w ciągły proces rozwiązywania problemów innych niż dotyczące zagadnień państwa narodowego. Dlatego przemówienia nie dotyczyły bezpośrednio bieżącego porządku obrad w Nicei. Ale z pewnością dostarczyły one zasłony, za którą rządy państw członkowskich zastanawiały się i podejmowały decyzję, w jaki sposób i kiedy zająć się tym zagadnieniem, które będzie miało wpływ na wejście do Unii nowych państw członkowskich i tzw. młodych demokracji. Stąd „poszerzenie” to nie proces, który dotyczy tylko liczby głosów każdego kraju w Radzie Ministrów oraz miejsc w Parlamencie Europejskim. Ewolucja w kierunku Unii Europejskiej składającej się z 27 członków dotyczy także bardziej generalnego zagadnienia, a mianowicie sposobów organizowania demokratycznej reprezentacji, dyskusji nad interesami, życzeniami, troskami i obawami, w ramach coraz bardziej skomplikowanego systemu zarządzania. Chociaż elity krajów kandydujących mają świadomość skutków członkostwa w kategoriach instytucjonalnych – w tym także

* Dokument przygotowany na posiedzenie grupy roboczej XXIV Konferencji Specjalnych Komisji Parlamentarnych ds. Europejskich (COSAC), 8–9 kwietnia 2001 r.

utraty uprawnień ustawodawczych przez parlamenty – to jednak stała legitymacja członkostwa w Unii Europejskiej wymaga czegoś więcej niż tylko wejścia obywateli na otwarty i wolny rynek.

W miarę jak Unia Europejska zmierza w kierunku coraz bardziej skomplikowanego systemu politycznego, wykorzystującego instrumenty o charakterze państwowym w ramach struktury administracyjnej o charakterze niepaństwowym, parlamenty narodowe i Parlament Europejski stają w obliczu szeregu wyzwań, stawiających pod znakiem zapytania ich pozycję instytucjonalną jako zbiorowości obywateli Unii Europejskiej, bezpośrednio legitymowanych i reprezentatywnych. Stoją one przed koniecznością stałego wykorzystywania możliwości i dopasowywania się do okoliczności, celem parlamentarnego zaangażowania w odpowiedzi na wyzwanie związane z legislacją Wspólnoty i działalnością Unii.¹

Stwierdzenie, że przeniesienie uprawnień parlamentów narodowych na szczebel europejski nie pociągnęło za sobą automatycznego przeniesienia tych uprawnień, posiadających pierwotnie charakter ustawodawczy, na Parlament Europejski, jest banalne. Zamiast tego można stwierdzić, że „transfer władzy ze szczebla krajowego na szczebel europejski ma szerszy zakres i jest szybszy niż wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego lub nadzoru sprawowanego przez parlamenty narodowe nad rozwojem ustawodawstwa europejskiego”.² Ponadto od konferencji w Maastricht i Amsterdamie podejmowanie decyzji przez rządy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (CFSP), jak również w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, jest uznane jako dobrze znany i już praktykowany, ale konstytucyjnie nowy element zarządzania europejskiego. W tym przypadku ani Parlament Europejski, ani parlamenty narodowe nie są zaproszone do aktywnego udziału w formułowaniu i kodyfikowaniu aktów prawnych. Zaangażowanie parlamentarne jest ograniczone głównie do konsultacji i informowania *ex post*.

Od czasu ratyfikacji Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej utrata kompetencji ustawodawczych przez parlamenty krajów członkowskich stała się jednym z kluczowych zagadnień dla tych państw i ich władz ustawodawczych. Pomimo stopniowego wzrostu uprawnień legislacyjnych i kontrolnych Parlamentu Europejskiego, członkowie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego odkryli szereg niezgodności pomiędzy strukturą instytucjonalną i proceduralną Traktatu a zasadami demokracji stosowanymi w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Obawy te tłumaczą tym, że nie są w pełni spełnione minimalne kryteria mające na

¹ Patrz: Herve Groud, *Delegacje parlamentarne do Wspólnot Europejskich. Adaptacja parlamentów do procesu budowy Europy*, w: *Przegląd prawa publicznego i nauk politycznych we Francji i za granicą*, nr 5/1991, s. 1311.

² Charles-Ferdinand Nothomb, *Rola parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego w budowie Unii Europejskiej*, *Przegląd Brukselski* nr 4 z 1994r., s. 12.

celu zapewnienie zgodności z zasadami demokracji, do których odwołuje się preambuła i art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.³

Strukturalny deficyt demokracji parlamentarnej w „zdenacjonalizowanym” procesie rządzenia w Europie

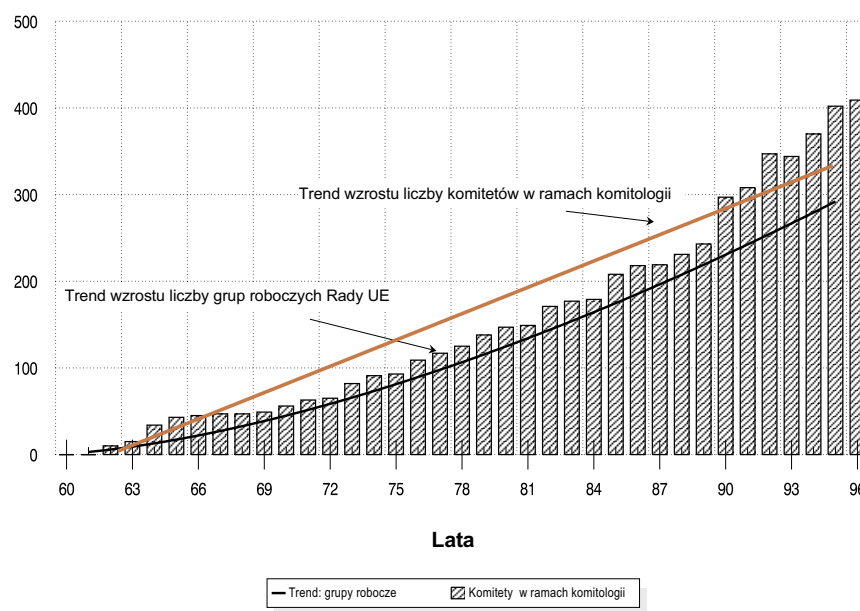
Unia Europejska jednoczy demokratyczne narody-państwa. Jednym z kluczowych elementów europejskiego systemu politycznego jest to, że bezpośrednio wybierane parlamenty reprezentują obywateli, zbierają i podają do wiadomości publicznej ich poglądy, obawy i opinie oraz działają w ich imieniu. Niezależnie od tego, czy systemy polityczne, które powstały w zachodniej Europie po roku 1945 i we wschodniej Europie po roku 1989 są oparte na ogólnych ramach demokracji parlamentarnej, prezydenckiej czy mieszanej, to wszystkie one mają wspólną podstawę. Demokracja jest rozumiana jako „demokracja przedstawicielska”, w której wybrana lub wyselekcjonowana grupa obywateli działa przez dany okres w ramach zgromadzenia parlamentarnego celem uczestniczenia w kształtowaniu polityki i tworzeniu struktur władzy, za pomocą danego, opartego na konstytucji, zbioru instrumentów.

W większym zakresie niż jakakolwiek inna organizacja międzynarodowa, Unia Europejska wyszła poza granice poziomej i dotyczącej partykularnych zagadnień współpracy międzypaństwowej, sięgając do kształtowania polityki zarówno w wymiarze poziomym, jak i pionowym, w ramach dynamicznej i wielopoziomowej struktury, w której państwa członkowskie są tylko jednym z poziomów wyłaniającej się struktury politycznej.⁴ Jak dotąd Unię Europejską można postrzegać jako dynamiczny system polityczny, sprawujący władzę quasi-rządową na podstawie różnych niestabilnych lub płynnych rodzajów struktur rządowych i procedur zarządzania, a nie opierający się na jednym rządzie. Oczywiście cechą procesu integracji europejskiej nie jest tworzenie struktur rządowych zgodnie z wielkim planem opartym na sprawdzonych konstytucjach narodowych lub doświadczeniach nieudanych konstytucji. Przeciwnie, główną ideą i siłą napędową integracji europejskiej było i nadal pozostaje ciągłe poszukiwanie zdolności do rozwiązywania problemów w poszczególnych obszarach działania, bez rozwa-

³ Zgodnie z tym fundamentalnym przepisem Unia respektuje tożsamość narodową swoich państw członkowskich, których system rządów jest oparty na demokracji. Dlatego sam Traktat o Unii Europejskiej nie dostarcza operatywnej definicji zasady demokracji. Art. 51 stanowi tylko proste wskazanie jednej, ale zasadniczej wspólnej podstawy integracji europejskiej, a mianowicie, że wszystkie państwa członkowskie opierają się na pewnych zasadach demokracji.

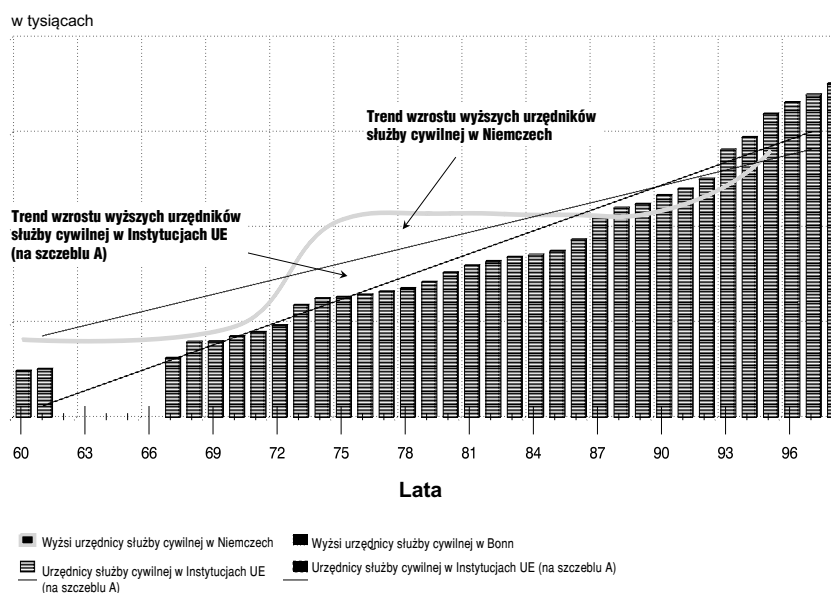
⁴ Patrz: Jachtenfuchs M. (1998), *Demokracja i zarządzanie w Unii Europejskiej*, w: Follesdal A./Kosłowski P., ed.: *Demokracja i Unia Europejska*, Berlin/Nowy York/Tokyo (Springer), ss. 37-64.

Trendy wzrostu liczby grup roboczych Rady UE oraz komitetów w ramach komitologii



Dane: Roczniki Rady UE dot. budżetu wspólnoty oraz baza danych Celex

Trendy wzrostu liczby wyższych urzędników służby cywilnej szczebla unijnego i Niemiec



Dane: Roczniki Komisji Europejskiej, Raporty Budżetowe

żania w sposób otwarty formy właściwych struktur rządowych. W tej perspektywie można postrzegać Unię Europejską jako pewnego rodzaju władzę regulacyjną⁵ lub „organizację o szczególnym przeznaczeniu”⁶, w mniejszym stopniu zależną od swoich demokracji parlamentarnych niż od efektywnościowo zorientowanych procedur, przyjętych w imieniu obywateli i dla obywateli. Ta „legitymacja zorientowana na wynik”, posiadana przez Unię, „polega na jej zdolności do realizowania celów swoich obywateli i rozwiązywania ich problemów w sposób efektywny i skuteczny. Im wyższa jest ta zdolność, tym bardziej legitymowany jest system”.⁷ Jednak cechą rozwoju Unii Europejskiej jest nie tylko zwiększające się i dynamiczne dążenie do tworzenia efektywnych procedur, ale również trwające i kolektywne poszukiwanie skutecznych, przejrzystych i demokratycznych ram, pozwalających na uznanie osiągniętych rezultatów za legitymowane.

Począwszy od wczesnych lat 50., jesteśmy świadkami trwającego procesu instytucjonalnego oraz proceduralnego różnicowania i wzrastającej złożoności⁸, który nie osiągnął jeszcze swojego końcowego etapu i w bliskiej przyszłości może go nie osiągnąć. Istota Unii Europejskiej charakteryzuje się ciągłym poszerzaniem jej zadań i organów, co powiększyło całkowity zasięg działalności Wspólnoty. Jednocześnie coraz więcej kompetencji zostało częściowo przeniesionych ze szczebla wyłącznie krajowego na szczebel ponadnarodowy. By w sposób udany pogodzić zarządzanie rosnącymi zadaniami z żądaniami zapewnienia rzeczywistego i funkcjonalnego udziału, zgłaszanymi przez uczestniczące podmioty polityczne, powołano nowe instytucje i zmieniono już istniejące ramy instytucjonalne.⁹

Proceduralne i funkcjonalne zróżnicowanie staje się widoczne, gdy patrzy się na niektóre kluczowe aspekty struktury Unii. Zauważamy, że znacząco wzrosła całkowita liczba przepisów Traktatu dotyczących określonych kompetencji i zasad podejmowania decyzji – tzw. upoważnienia enumeratywne – w rosnącej liczbie określonych dziedzin działalności, tzn. od 86 w Traktacie europejskim z 1957 roku do 219 w Traktacie amsterdamskim z 1999 roku. Dalszą ilustracją tego poszerzonego zakresu jest zwiększenie się liczby dyrekcji generalnych – z 9 w roku 1958 do 24 w roku

⁵ Patrz: Majone G. (1994), *Powstanie państwa regulacyjnego w Europie*. *Polityka zachodnioeuropejska* 3, 78-102; Majone G. (1996), *Europejskie państwo regulacyjne?*, w: Richardson J. ed. *Unia Europejska. Władza i polityka*, Londyn: Routledge, ss. 263-277.

⁶ Dehousse R. (1998), *Europejska architektura instytucjonalna po Amsterdamie: System parlamentarny czy struktura regulacyjna?* RSC nr 98/11, Dokumenty robocze Instytut Uniwersytetu Europejskiego, Florencja.

⁷ Schimmelpfennig F. (1996), *Legitymizacja rządów w Unii Europejskiej. Dyskusja akademicka*, Dokumenty robocze z zakresu polityki międzynarodowej i badań nad pokojem Uniwersytetu w Tubingen: 19.

⁸ Wessels W. (1996), *Nowoczesne państwo zachodnioeuropejskie a Unia Europejska: Erozja demokracji lub nowy rodzaj struktury politycznej?* w: Andersen S.S. i Eliassen K.A., wyd. *Unia Europejska: jak bardzo demokratyczna?* Londyn: Sage.

⁹ Patrz także: Wessels Wolfgang, *Coraz bliższa fuzja. Dynamiczne makroekonomiczne spojrzenie na proces integracji*, w: *Czasopismo badań Wspólnego Rynku*, nr 2/1997.

1999, samodzielnych agencji zarządzających – z 2 w roku 1975 do 11 w roku¹⁰ 1998 oraz porządków dziennych sesji plenarnych Parlamentu Europejskiego, a w szczególności wniosków prezydencji, publikowanych po każdej sesji Rady Europejskiej.¹¹ Wzrost liczby obszarów zainteresowania Rady od 4 w roku 1958 do 23 w roku 1998¹², jak również zwiększenie się struktur administracyjnych wskazuje, że podmioty zarządzające są w coraz większym stopniu zaangażowane „w ekstensywne i intensywne wykorzystywanie swojej brukselskiej infrastruktury”¹³.

Złożoność Unii Europejskiej jest wynikiem ogromnej liczby jej obowiązków, procesów legislacyjnych i procedur wykonawczych, a czasami nie dającej się zgłębić istoty procedur oraz roli ich uczestników. Oprócz pięciu podstawowych procedur (prosta procedura bez udziału Parlamentu Europejskiego, konsultacje, współpraca, zgoda, współdecydowanie), Traktat i inne porozumienia pomiędzy organizacjami oferują dalsze tryby podejmowania decyzji w zależności od zasad głosowania Rady i udziału innych instytucji (Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Bank Centralny). Złożona struktura Wspólnoty staje się widoczna w tej różnorodności procedur i instytucji. Metody podejmowania decyzji różnią się zarówno pod względem obszaru ich stosowania, jak i uczestniczących instytucji oraz podmiotów.¹⁴ Traktat z Maastricht wprowadził nowe instytucje (Komitet Regionów, Europejski Instytut Walutowy przekształcony w Europejski Bank Centralny wraz z rozpoczęciem trzeciej fazy tworzenia Europejskiej Unii Walutowej). Ten trend rozwojowy – powtórzony w Traktacie amsterdamskim¹⁵ przez stworzenie nowych instytucji (Komitet ds. Zatrudnienia, Agen-

¹⁰ Patrz: Kreher Alexander (ed.), *Organy Wspólnoty Europejskiej pomiędzy instytucjami Wspólnoty a wyborcami: autonomia, kontrola i odpowiedzialność*, sprawozdanie z konferencji (Florencja: Instytut Uniwersytetu Europejskiego 1998).

¹¹ Patrz np.: Wnioski Prezydencji z Kolonii (Czerwiec 1999) oraz Helsinek (grudzień 1999) szczyty, <http://ue.eu.int>.

¹² Patrz: Westlake Martin, *Rada Unii Europejskiej* (Londyn: Cartermill, 1995), ss. 164-167.

¹³ Patrz także: Wessels Wolfgang, *Otwarcie państwa. Modele i rzeczywistość praktyki administracyjnej przekraczającej granice 1960-1995*, Opladen: Leske & Budrich, 2000, ss. 195-260.

¹⁴ Np. tylko rozdział Traktatu Wspólnoty Europejskiej dotyczący Europejskiej Unii Walutowej zawiera 9 różnych procedur podejmowania decyzji: zgoda Parlamentu i jednomyślność Rady – dwa razy; procedurę współpracy – cztery razy; konsultacje Parlamentu i jednomyślność Rady – siedem razy; konsultacje Parlamentu i kwalifikowana większość głosu Rady – sześć razy; informowanie Parlamentu i kwalifikowana większość głosu Rady – dwa razy; jednomyślność Rady – trzy razy; kwalifikowana większość głosów Rady bez udziału Parlamentu – dziewięć razy; większość 2/3 głosów ważonych Rady bez udziału Parlamentu – jeden raz.

¹⁵ Dehousse E./Vandamme, J./Le Hardy de Beaulieu L. (1998) (wyd.): *Unia Europejska – jakie wyzwania na rok 2000?*, Bruxelles, PIE; Telo M./Magnet P. (wyd.) (1998): *Od Maastricht do Amsterdamu. Europa i jej nowy Traktat*, Bruxelles, Editions Complexe; Westlake M. (ed.) (1998), *Unia Europejska po Amsterdamzie. Nowe koncepcje integracji europejskiej*, Bruxelles, PIE.

dy ds. Równouprawnienia, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Jednostka Planowania Społecznego i Wczesnego Ostrzegania), a następnie w Deklaracji nicejskiej (zwanej także Traktatem nicejskim – przyp. tłum.) przez odnowienie EUROJUST-u oraz stworzenie specjalnego komitetu zajmującego się zagadnieniami zabezpieczenia społecznego, jest wyrazem dynamicznego rozwoju i zróżnicowania integracji europejskiej. Oczywiście nowe instytucje i procedury nie są stworzone po to, by powiększać jeszcze bardziej strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej, ale ponieważ są one potrzebne ze względu na nowe zadania Unii i skierowane pod jej adresem oczekiwania, jak np. zagadnienia walutowe i z zakresu polityki społecznej, oraz po to, by Unia Europejska mogła mówić jednym głosem i posiadała infrastrukturę do kontaktów z krajami trzecimi i organizacjami, jak również po to, by – jak w przypadku Komitetu Regionów – tworzyć instytucjonalne sprzężenie zwrotne z regionalnymi i lokalnymi szczeblami zarządzania. Instytucje nie działają w politycznej próżni, ale w ściśle połączonym systemie podziału władzy, w którym umieścili je architekci Traktatu. Zawsze, gdy nowe instytucje otrzymują określone zadania, nie realizują ich w izolacji, ale w ramach już ustalonych zasad oraz podmiotów władzy politycznej. Ten proces wzrostu instytucjonalnego osiąga wyższy stopień złożoności. Jest to oczywiste dla podmiotów zaangażowanych w ten proces decyzyjny, ale nie dla obywateli Unii Europejskiej.

Ogólnie rzecz biorąc, do przedstawionego modelu instytucjonalnego Unii Europejskiej jest wiele pytań, m.in.: jak bardzo reprezentatywny jest ten wielopoziomowy system zarządzania?, w jaki sposób jej quasi-wykonawcze organy – Rada i Komisja – odpowiadają przed obywatelami za pośrednictwem bezpośrednio legitymowanego podmiotu? oraz w jakim stopniu demokratyczne są procedury decyzyjne, funkcjonujące pomiędzy unijnymi organami legislacyjnymi? Oczywiście dyskusja na temat parlamentów i ich zdolności do zapewnienia demokracji europejskiej – z jej różniącymi się pod względem funkcjonalnym, narodowym i ideologicznym, sferami formowania tożsamości i interesów oraz pośredniczenia i komunikowania – zbioru reprezentatywnych głosów w unijnym cyklu politycznym nie oznacza, że zdenacjonalizowany i ponadnarodowy parlamentaryzm jest jedyną drogą wypełniania luki istniejącej pomiędzy obywatelami a Unią. Można łatwo założyć, że nawet po wejściu w życie Traktatu nicejskiego¹⁶ wielu badaczy i praktyków integracji europejskiej nadal będzie twierdzić, że skupienie się

¹⁶ Patrz: debata dotycząca Międzyrządowej Konferencji w Nicei, Lehne Stefan, *Reforma instytucjonalna 2000*, w: Integracja, nr 4/1999, s. 221-230; Europejski Instytut Administracji Publicznej wyd.: Europa w Nowym Millennium - przemyslenia: *Nowe ramy instytucjonalne dla poszerzonej Unii*, Materiały poglądowe, Maastricht, grudzień 1999; Janning Josef, *System zarządzania powiększonej Unii Europejskiej. Wyzwania i opcje Konferencji Międzyrządowej 2000*, w: Przegląd Europejski, nr 1/2000, s. 9-15; Kohler-Koch Beate, *Rządy w Unii Europejskiej. W poszukiwaniu legitymacji demokratycznej*, w: Z polityki i historii, nr B 6/2000, s. 30-38; Best, Edward/Gray, Mark/Stubb Alexander, wyd.: Unia Europejska. Przemyslenia. Konferencja Międzyrządowa 2000 i dalej, Maastricht 2000.

na wejściowych strukturach Unii jest tylko jednym ze sposobów uzyskania legitymacji przez rządy „ponad/poza państwem”.¹⁷ Stąd wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z roku 1993 dotyczący Traktatu z Maastricht wyrażający generalną krytykę modelu parlamentarnego Unii Europejskiej. Podstawowym zarzutem Trybunału, a następnie innych komentatorów było to, że przyjmuje on naród w kategoriach etniczno-narodowych lub kulturowo-etnicznych (pojęcie „lud” zamiast pojęcia „społeczeństwo” lub „wspólnota”), a nie jest możliwe stworzenie jakiejkolwiek europejskiej państwowości bez istnienia jednego narodu europejskiego, posiadającego wspólne dziedzictwo, język, kulturę i historię etniczną oraz bez europejskiego obszaru publicznej komunikacji, mogącego kształtować wolę i opinię społeczeństwa. Dla aprobujących ten punkt widzenia¹⁸ oczywiste jest proste zanegowanie przedkonstytucyjnych warunków dalszej integracji, a w konsekwencji wyciągnięcie wniosku, że nie może być prawdziwej demokracji na szczeblu europejskim ze względu na brak jednego narodu europejskiego.¹⁹ Zakładając istnienie jedności społeczno-politycznej, Rada Europejska lub dowolny dający się wyobrazić „podmiot konstytucyjny”, zamierzający stworzyć demokratyczne formy rządzenia, nie może po prostu zadekretować przesłanek strukturalnych i przedkonstytucyjnych przyszłej struktury politycznej. Można by rozwinąć dalej tę argumentację i dojść do wniosku, że wszelkie próby reformy instytucjonalnej i proceduralnej są nierozsądne, jeżeli różne narody europejskie nie postrzegają siebie jako części wyłaniającego się narodu europejskiego. W konsekwencji, jeżeli przyjmuje się tę perspektywę, to Parlament Europejski pozostaje sztucznym tworem integracji elitystycznej i nie może być uważany za „pełnoprawny parlament”.²⁰ Wzmacnianie Parlamentu Europejskiego metodami instytucjonalnymi i proceduralnymi nie doprowadzi do stworzenia jakiegokolwiek rodzaju systemu demokratycz-

¹⁷ Jachtenfuchs M./Kohler-Koch B. (1996), *Zarządzanie w dynamicznym systemie wielopoziomowym*, w: Jachtenfuchs M. and Kohler-Koch B. (wyd.), *Integracja Europejska*, Opladen: Leske i Budrich.

¹⁸ Kielmansegg P. Graf (1996), *Integracja i demokracja*, w: Jachtenfuchs Markus i Kohler-Koch Beate (wyd.) *Integracja Europejska* (Opladen: Leske + Buderich) s. 47-72.

¹⁹ Krytyka tych interpretacji patrz: Weiler J. (1992), *Po Maastricht: Legitymizacja Wspólnoty w Europie po roku 1992*, w: Adams W.J. ed., *Jedna Europa: Ekonomia i administracja Wspólnoty Europejskiej po roku 1992*. Ann Arbor: wyd. Uniwersytetu w Michigan, s. 11-41; Weiler J. (1997), *Legitymacja i demokracja w zarządzaniu Unią Europejską*, w: Pijpers A. i Edwards G., wyd. *Polityka zmian Traktatu Europejskiego*. Konferencja Międzrządowa 1996 i dalej, London: Pinter; Weiler J., Haltern U. i Mayer F. (1995), *Demokracja europejska i jej krytyka*. *Polityka zachodnioeuropejska* nr 4, s. 24-33; Craig P. (1997), *Demokracja i tworzenie zasad w ramach Wspólnoty Europejskiej: Ocena empiryczna i normatywna*, *Dziennik prawa europejskiego* nr 3, s. 105-130; Craig P. (1999), *Istota Wspólnoty, integracja, demokracja i legitymacja*, w: Craig P./De Burca C. (wyd.), *Ewolucja prawa Unii Europejskiej*, wyd. Uniwersytetu Oxford.

²⁰ Lubbe H. (1994), *Pożegnanie z superpaństwem, Nie będzie Stanów Zjednoczonych Europy*, Siedler, Berlin: 147; Schroder M. (1994), *Federalny Trybunał Konstytucyjny jako obrońca państw w procesie integracji europejskiej*, w: *Niemiecka gazeta administracyjna*, nr 6, s. 318

nego. Zamiast tego należy się skoncentrować na legitymizowaniu funkcjonowania parlamentów narodowych, które z kolei mogłyby uzyskać istotne uprawnienia partycypacyjne od Parlamentu Europejskiego.

Jednak problem Unii Europejskiej to nie tylko terytorium i tożsamość lub (posługując się językiem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego) kultura, wspólne dziedzictwo, język i przynależność etniczna. Zgodnie z tym, można także założyć, że wszelki rodzaj ponadnarodowej lub supranarodowej struktury zarządzającej bez wybieranej bezpośrednio struktury parlamentarnej, poza jednowymiarowymi strukturami parlamentów narodowych, wypaczyłby Unię, przekształcając ją w reżim quasi-dyktatorski, tzn. system zdolny dokonywać alokacji środków i dostarczać wspólnych towarów, ale nie poddany żadnemu rodzajowi ciągłej kontroli i nie będący w stanie zagwarantować kiedykolwiek podejmowania decyzji z respektowaniem ogólnych norm uwzględniających rządy prawa. Dlatego uważam Parlament Europejski i „parlamentaryzację” systemu decyzyjnego Unii przez parlamente narodowe i Parlament Europejski jako jedno, ale zasadnicze i konieczne narzędzie budowania prawowitego porządku europejskiego.

Deficyt demokracji – kolejne podejście

Pojęcie deficytu²¹ demokratycznego skupia się głównie na rolach i funkcjach instytucji powołanych do reprezentowania różnych interesów obywateli i tworzenia różnych form więzi oraz mediacji interesów w ramach i dla danej struktury politycznej. Odwołuje się ona do definicji demokracji w ramach pierwotnej struktury zarządzania w Unii Europejskiej. Zgodnie z nią demokracja to: „instytucjonalizacja zbioru procedur celem sprawowania kontroli zarządzania, gwarantująca udział rządzonych w podejmowaniu powszechnie wiążących decyzji”.²² Oczywiście definicja ta nie pozwala automatycznie na wnioskowanie, że demokracja jest synonimem zaangażowania parlamentarnego. Jest wiele sposobów, przynajmniej w teorii, zapewnienia udziału obywateli w procesie rządzenia w danej strukturze politycznej.

²¹ Hansch Klaus (1986), *Integracja europejska a demokracja parlamentarna*, w: *Archiwum europejskim*, Reich Charles (1991), *Co to jest deficyt demokracji?*, w: *Przegląd Wspólnego Rynku*, 343; Williams S. (1991), *Suverenność i odpowiedzialność we Wspólnocie Europejskiej*, w: Keohane R./Hoffmann S. (wyd.). *Nowa Wspólnota Europejska* (Wydawnictwo Boudler), s. 155–176; Neunreither K. (1994), *Deficyt demokracji Wspólnoty Europejskiej: Ku bliższej współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi*, w: *Rząd i opozycja*, nr 3; Pliakos A. (1995), *Unia Europejska a Parlament Europejski – czy rzeczywiście deficyt demokracji?*, w: *Przegląd prawa publicznego i nauk politycznych we Francji i za granicą*, nr 3; Birkinshaw P./Ashiagbor D. (1996), *Narodowa partycypacja w sprawach Wspólnoty: Demokracja, Parlament Zjednoczonego Królestwa i Unia Europejska*, w: *Przegląd prawa Wspólnego Rynku*, nr 33; Follesdal A. (1998), *Demokracja a Unia Europejska – wyzwania*, w: Follesdal A./Kosłowski P. (wyd.) *Demokracja a Unia Europejska*, Berlin/New York/Tokyo (Springer), s. 1–10.

²² Jachtenfuchs 1998; 47.

Ale jeżeli brać historię poważnie i przyjrzeć się ewolucji Unii Europejskiej przez ostatnie dekady, to można zaobserwować wyraźną tendencję polegającą na dążeniu do stworzenia jakiegoś rodzaju reprezentatywnych struktur zarządzających, w ramach których instytucje tworzą potrzeby współuczestnictwa i próbują spełnić swoje generalne funkcje jako forum podejmowania wiążących decyzji oraz kształtowania relacji pomiędzy jednostkami w różnych częściach struktury politycznej i gospodarki.²³ Na tej podstawie definiuję „deficyt demokracji” w Unii Europejskiej jako lukę pomiędzy przeniesioną na poziom Unii Europejskiej władzą związaną z instytucjami a sprawowaną nad nią kontrolą Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Kompetencje legislacyjne są w sposób ciągły przenoszone ze szczebla parlamentów narodowych na szczebel Rady Ministrów bez jednoczesnego włączania Parlamentu Europejskiego jako równorzędnego partnera w proces legislacyjny Unii Europejskiej.²⁴

W tym sensie brak kontroli nad rządami, po pierwsze, na szczeblu krajowym, a po drugie, na szczeblu europejskim (tzn. Rady Unii Europejskiej) powoduje „podwójny deficyt demokracji”.²⁵ Oczywiście ci badacze i politycy, którzy podkreślają, że suwerenność narodowa hamuje integrację europejską, mogliby podnieść argument, że uprawnienia decyzyjne w Unii Europejskiej spoczywają przede wszystkim na państwach członkowskich i Radzie Ministrów oraz, od czasu szczytów w Maastricht i Amsterdamie, na Radzie Europejskiej. Podobnie mogliby przypisywać tylko mniejszą rolę Parlamentowi Europejskiemu.²⁶ Jednak od czasu Maastricht rzeczywisty podział władzy wykracza daleko poza tę prostą conceptualizację Unii. Stąd skumulowany proces funkcjonalnej integracji zorientowanej na prowadzenie jednolitej polityki lub realizowanie szczególnych zadań wywiera wpływ na model instytucjonalny oraz proces decyzyjny pomiędzy instytucjami zarówno na europejskim, jak i krajowym poziomie zarządzania oraz w rosnącym zakresie także na poziomie poniżej kraju lub regionu. Zgodnie z tym modelem proces współpracy i integracji prowadzi do fuzji instrumentów krajowych i unijnych, w którym ważniejsze podmioty państw członkowskich Unii Europejskiej próbują osiągnąć wzrost efektywności w zakresie przygotowywania, podejmowania i realizacji decyzji instytucji europejskich.²⁷ Późniejsza konstytucjonalizacja tego procesu – tzn. Traktat z Maa-

²³ Hall P. (1986), *Zarządzając gospodarką: Polityka interwencji państwa w Wielkiej Brytanii i Francji*, New York.

²⁴ Oryginalna definicja deficytu demokracji – patrz: tzw. Raport Vedela z Komisji Europejskiej 1972; s. 4 oraz Toussaint Michel, PE DOC a 2276/87 z 1 lutego 1988.

²⁵ Patrz: Lodge J. (1996), *Parlament Europejski*, w: Andersen/Eliassen (wyd.): *Unia Europejska – jak bardzo demokratyczna?*, Sage, London, s. 190-191; Laprat Gerard, *Zmiana Traktatu. Ryzyko podwójnego deficytu demokracji*, w: *Przegląd Wspólnego Rynku*, nr 351/1991, s. 721.

²⁶ W tym zakresie wysoce doskonałą ilustracją jest projekt rządu brytyjskiego związany z Konferencją Międzyrządową 1996-1997 *Partnerstwo narodów. Stanowisko brytyjskie na europejski szczyt międzyrządowy 1996*, przedstawione w Parlamencie, marzec 1996.

²⁷ Wessel W. 1996.

stricht i Traktat amsterdamski – stworzyły nowe możliwości powstania oryginalnej formy demokracji parlamentarnej w Unii Europejskiej, ale pozostawiły poważne luki, jeżeli chodzi o zaangażowanie parlamentarne i kontrolę parlamentarną w wielu obszarach działalności, mających bezpośredni wpływ na życie obywateli Unii.

Integracja europejska jako proces „deparlamentaryzacji” i „reparlamentaryzacji”

Pomimo zmniejszenia deficytu demokracji w kategoriach instytucjonalnych rozwój wydarzeń po zawarciu Traktatu o Unii Europejskiej doprowadził do spadku poparcia społecznego i najwyższego poziomu kontestacji projektu integracji w państwach członkowskich. Wydaje się, że dyskusja dotycząca demokracji i rządów demokratycznych w Unii, która nastąpiła po Traktacie z Maastricht, osłabiła legitymację Unii.²⁸ Co więcej, spadek frekwencji w wyborach europejskich wskazuje, że parlamentaryzacja instytucjonalnego obszaru Unii Europejskiej nie prowadzi automatycznie do wzrostu rangi Parlamentu Europejskiego.

Unia Europejska jest postrzegana jako „klasyczny przykład stopniowego redukcji procesu demokratyzacji na skutek”²⁹ integracji. Stąd częściowe lub całkowite przeniesienie kompetencji krajowych na poziom unijny pociąga za sobą natychmiastową utratę uprawnień legislacyjnych sprawowanych przez parlamentey narodowe na rzecz Rady Ministrów, Komisji Europejskiej i w mniejszym zakresie Parlamentu Europejskiego. Dopiero po wprowadzeniu tzw. procedury współpracy i współdecydowania Parlament Europejski uzyskał ważne uprawnienia w dziedzinie unijnej legislacji. Ale nawet po Maastricht przeniesienie krajowych uprawnień parlamentarnych na szczebel europejski nie pociągnęło za sobą przeniesienia uprawnień o pierwotnie legislacyjnym charakterze na Parlament Europejski.

Jeżeli chodzi o krajowy szczebel decyzyjny w polityce Unii Europejskiej, to wspomniana utrata uprawnień o pierwotnie legislacyjnym charakterze w ogólnym nurcie kształtowania polityki może być skompensowana przez zwiększenie funkcji kontrolnych parlamentów narodowych w stosunku do swoich rządów.³⁰ Dlatego od czasu decyzji niemieckiego Bundesratu z 1957 roku o stworzeniu specjalnej Komisji do Spraw Unii Europejskiej parlamentey narodowe powołały instytucje, stworzyły ogólne normy i procedury

²⁸ Patrz: Telo Mario, *Demokracja narodowa i ponadnarodowa*, w: Telo Mario wyd.: *Demokracja i architektura europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Brukselskiego 1995, s. 18.

²⁹ Seidelmann Reimund, *Budowa demokracji w Unii Europejskiej. Warunki, problemy i opcje*, w: Telo Mario wyd.: *Demokracja i architektura europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Brukselskiego 1995, s. 73-89.

³⁰ Schiittemeyer Susanne (1979), *Utrata funkcji przez parlamentey narodowe na skutek integracji europejskiej*, w: *Czasopismo problemów parlamentarnych* 2, s. 261.

celem analizowania działania swoich rządów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Zakres efektywnej kontroli parlamentarnej różni się w znacznym stopniu, sięgając od prostych zasad informowania *ex post*, aż do obligatoryjnych procedur.³¹

Instytucjonalizacja Komisji ds. Wspólnot Europejskich/UE, lata 1957–1997

Państwo członkowskie	Parlament	Nazwa Komisji, data utworzenia
Niemcy	Bundesrat	Komisja ds. Wspólnoty Europejskiej (grudzień 1957)
Belgia	Izba Reprezentantów	Komisja Spraw Europejskich (maj 1962)
Niemcy	Bundestag	Rada Starszych ds. Integracji (1963-1967), 6 posiedzeń w ciągu 5 lat
Włochy	Senat	Giuna consultativa per gli Affari Delle Comunità Europee (lipiec 1968)
Holandia	Eerste Kamer	Vaste Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (lipiec 1970)
Dania	Folketing	Markedsudvalget (wrzesień 1972)
Włochy	Izba Deputowanych	Comitato permanente per gli affari comunitari (luty 1973)
Irlandia	Oireachtas	Wspólna Komisja ds. Wtórnego Ustawodawstwa Wspólnot Europejskich (sierpień 1993)
Wielka Brytania	Izba Lordów	Komisja Selekcyjna Wspólnot Europejskich (kwiecień 1974)
Wielka Brytania	Izba Gmin	Komisja Selekcyjna ds. Ustawodawstwa Europejskiego (maj 1974)
Francja	Zgromadzenie Narodowe i Senat	Delegacja Zgromadzenia Narodowego/Senatu do Wspólnot Europejskich (lipiec 1979)
Wielka Brytania	Izba Gmin	Stała Komisja ds. Dokumentów Wspólnoty Europejskiej (1980)
Niemcy	Bundestag	Komisja Europejska (1983)
Belgia	Izba Reprezentantów	Komisja Opiniodawcza ds. Europejskich (kwiecień 1985)

³¹ Laprat G. (1995), *Kontrola parlamentarna ustawodawstwa Wspólnoty. Ewolucyjna idea*, w: Laursen F. Pappas /S.A. (wyd.): *Zmieniająca się rola parlamentów w Unii Europejskiej*, Maastricht, Europejski Instytut Administracji Publicznej s. 4-10; Norton Philip (1995), wyd.: *Parlamenty narodowe a Unia Europejska*, Wydanie specjalne *Journal of Legislative Studies*, tom 1, 3.

Państwo członkowskie	Parlament	Nazwa Komisji, data utworzenia
Hiszpania	Kortezy	Comision Mixta para las Community Documents (1980)
Holandia	Tweede Kamer	Europakommission (1983)
Niemcy	Bundestag	Podkomisja Komisji Spraw Zagranicznych ds. Unii Europejskiej (czerwiec 1987)
Włochy	Izba Deputowanych	Commissie Affari Esteri et Comunitari (lipiec 1987)
Portugalia	Zgromadzenie Republiki	Comissao de Assuntos Europeus (listopad 1987)
Niemcy	Bundesrat	Kammer für Vorlagen (lipiec 1988)
Luksemburg	Izba Deputowanych	Komisja Spraw Zagranicznych i Wspólnotowych (grudzień 1989)
Belgia	Senat	Komisja Opiniotwórcza ds. Europejskich (marzec 1990)
Grecja	Vouli Ton Ellinon	Epitropi Evropaikon Ypotheseon (lipiec 1990)
Włochy	Izba Deputowanych	Commissione speciale per le politiche comunitarie (październik 1990)
Wielka Brytania	Izba Gmin	Stała Komisja A ds. Rolnictwa, Rybołówstwa, Środowiska i Transportu, stała Komisja B do pozostałych zagadnień (1990)
Niemcy	Bundestag	Komisja ds. Unii Europejskiej (czerwiec 1991)
Irlandia	Oireachtas	Wspólna Komisja Spraw Zagranicznych z Podkomisją ds. Ustawodawstwa Unii Europejskiej (1992)
Dania	Folketing	Europaudvalget (listopad 1993)
Hiszpania	Kortezy	Comision Mixta para la Union Europea (maj 1994)
Niemcy	Bundestag	Komisja ds. Unii Europejskiej (grudzień 1994)
Holandia	Tweede Kamer	Allgemene Commissie voor EU-Zaken (maj 1994)
Austria	Nationalrat	Komisja Główna (grudzień 1994)
Szwecja	Rikstag	EU-Namnden (grudzień 1994)
Finlandia	Eduskunta	Suuri valiokunta / Stora utskottet (Yesnuary 1995)
Irlandia	Oireachtas	Wspólna Komisja ds. Europejskich (marzec 1995)

Państwo członkowskie	Parlament	Nazwa Komisji, data utworzenia
Belgia	Izba i Senat	Federalna Komisja Opiniodawcza ds. Europejskich (październik 1995)
Włochy	Izba Deputowanych	Komisja Polityczna ds. Unii Europejskiej (sierpień 1996)

Na podstawie: Parlament Europejski: Parlamentarne Komisje ds. Europejskich Państw Członkowskich, Dyrekcja Generalna ds. Komisji i Delegacji/ Dyrekcja Generalna ds. Badań (Andreas Maurer), Bruksela/Luksemburg 1995 oraz na podstawie badań własnych.

**Stosunek liczby członków Komisji ds. Unii Europejskiej
do ogólnej ilości członków poszczególnych parlamentów**

		1987/88	1992/93	1995/96	1999
Belgia	Izba Reprezentantów	9.43%	9.43%	15.79%	13.57%
	Senat		20.75%		
Dania	Folketing	9.71%	9.71%	9.71%	9.50%
Niemcy	Bundestag	2.5%	6.45%	7.44%	5.9%
	Bundesrat	37.77%	31.88%	33.33%	33.33%
Finlandia	Eduskunta	–	–	12.5%	12.5%
Francja	Zgromadzenie	3.13%	6.23%	6.23%	6.23%
	Senat	5.60%	11.24%	11.24%	11.24%
Grecja	Vouli	–	10.33%	10.33%	10.33%
Wielka Brytania	Izba Gmin	2.46%	2.46%	2.46%	2.43%
	Izba Lordów	1.87%	1.87%	1.87%	3.00%
Włochy	Izba Deputowanych	–	8.1%	7.94%	7.62%
	Senat	7.92%	7.92%	7.36%	7.36%
Irlandia	Dail	11.06%	11.06%	7.52%	8.41%
	Senat				
Luksemburg	Izba Deputowanych	–	18.33%	18.33%	18.33%
Holandia	Tweede Kamer	17.33%	–	17.33%	16.66%
	Eerste Kamer			17.33%	14.66%
Austria	Rada Narodowa	–	–	14.75%	15.85%
	Rada Związkowa			11.48%	25.0%

		1987/88	1992/93	1995/96	1999
Portugalia	Zgromadzenie Republiki	10.0%	10.0%	11.74%	11.74%
Szwecja	Riksdag	–	–	4.87%	4.87%
Hiszpania	Kongres Deputowanych		6.63%	6.63%	6.44%
	Senat				

Źródło: strony internetowe IPU i parlamentów narodowych

Przywrócenie roli parlamentom europejskim w procesie integracji: reforma instytucjonalna od Maastricht do Amsterdamu

Wobec ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej i wcześniejszych referendów zorganizowanych w Danii, Irlandii i Francji, wyniki Konferencji Międzyrządowej w Maastricht doprowadziły w niektórych wypadkach do rozległych reform konstytucyjnych, zmieniając rolę parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej.³² Wszystkie te zmiany nastąpiły w sytuacji, w której europejska opinia publiczna stała się bardziej krytyczna w stosunku do procesu integracji i jego wyników. W następstwie propozycji wyrażonych przez Wielką Brytanię i Francję w Traktacie z Maastricht znalazła się Deklaracja w Sprawie Roli Parlamentów Narodowych w Unii Europejskiej.³³ Wezwano w niej rządy do zapewnienia, by „parlamente narodowe otrzymywały legislacyjne projekty Komisji w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi i ewentualne ich zbadanie”. Deklaracja ta miała charakter uznaniowy, tzn. nie była prawnie wiążąca. Stała się jednak źródłem debaty politycznej oraz konfliktu pomiędzy rządami i parlamentami, jak również pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, odnośnie do skuteczności odpowiedzialności parlamentarnej w sprawach Unii Europejskiej.

Opcje w zakresie tworzenia demokracji zinstytucjonalizowanej: proces amsterdamski w retrospekcji

Konferencja międzyrządowa w sprawie zmiany Traktatu europejskiego, która odbyła się w roku 1996/1997, przyciągnęła większą uwagę, zainteresowanie i oczekiwania parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej, niż jakiegokolwiek wcześniej przeprowadzone zmiany i poszerzenia traktatów tworzących Unię Europejską. Zainteresowanie to było

³² Masclet Jean-Claude et Maus, Didier (1993) wyd.: *Konstytucje narodowe w praktyce europejskiej*, Paryż, Dokumentacja francuska.

³³ Corbett 1993: s. 61-62; Maurer 1997: s. 434-426.

ściśle związane z pytaniem o instytucjonalną rolę, jaką w przyszłości będą musiały odgrywać w Unii Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Co stanowiło istotę Konferencji w Amsterdamie w kategoriach demokracji parlamentarnej? Można dokonać następującej klasyfikacji dokumentów opracowanych podczas procesu konferencyjnego³⁴, porównując propozycje przedłożone pod hasłami „demokratyzacji” i „parlamentaryzacji” :

- 1) Pierwsza opcja oparta na założeniu, że Parlament Europejski funkcjonuje jako narządzie współdziału obywateli Unii Europejskiej w zarządzaniu; skupia się na procesie decyzyjnym, budowie instytucji i współdziałaniu;
- 2) Druga strategia, dotycząca demokratyzacji procedur decyzyjnych Unii Europejskiej, była omawiana w odniesieniu do roli parlamentów narodowych. Podczas negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej delegacje: Francji³⁵, Wielkiej Brytanii³⁶ i Danii³⁷ przedłożyły konkretne propozycje, domagając się zwiększonej roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Propozycje te przedstawiały zróżnicowane rozwiązania:
 - a) wprowadzenie bezpośrednich uprawnień partycypacyjnych i kontrolnych dla parlamentów narodowych w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej,
 - b) wprowadzenie w ramy Traktatu o Unii Europejskiej przepisu gwarantującego parlamentom narodowym jednostronne mechanizmy kontrolne w stosunku do swoich rządów,
 - c) formalne podniesienie znaczenia istniejących wielostronnych ciał skupiających członków Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych.

Zasugerowano również pewne koncepcje zinstytucjonalizowania roli parlamentów narodowych w kształtowaniu polityki europejskiej. Poprzedni przewodniczący francuskiego Zgromadzenia Narodowego, Seguin, zaproponował utworzenie drugiej izby.³⁸ Parlamenty narodowe odgrywałyby rolę

³⁴ Jopp Mathias/Maurer Andreas/Schmuck Otto, wyd.: *Unia Europejska po Amsterdamie. Analizy i stanowiska wobec nowego traktatu Unii Europejskiej*, Bonn 1998; Neunreither Karlheinz/Wiener Antje wyd.: *Integracja europejska po Amsterdamie, Dynamika instytucjonalna i perspektywy demokracji*, Oxford 2000; Dehousse Franklin 1999, *Amsterdam, Tworzenie Traktatu*, Londyn 1999; Dehousse Renaud, *Architektura Instytucji Europejskich po Amsterdamie, System parlamentarny czy struktura regulacyjna?* RSC nr 98/11, EUI Dokumenty robocze Instytutu Uniwersytetu Europejskiego, Florence; Duff Andrew, *Traktat Amsterdamski. Tekst i komentarz*, Londyn 1997; Hummer Waldemar wyd. *Unia Europejska po Traktacie z Amsterdamu*, Wiedeń 1998.

³⁵ Patrz *Francja: O większą rolę parlamentów narodowych w architekturze europejskiej*, 5 czerwca 1996.

³⁶ Patrz: *Propozycja Zjednoczonego Królestwa w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, CONF/3 961/96, październik 1996.

³⁷ Patrz: *Dania: Memorandum w sprawie walki z oszustwami, ochrony konsumentów, subsydiarności i parlamentów narodowych*, 1 listopada 1996 r.

³⁸ Patrz: *Le Figaro*, 7 grudnia 1994.

izby niższej, a Parlament Europejski – izby wyższej. Podobną propozycję, dotyczącą stworzenia Rady Parlamentów Narodowych, przedstawił Leon Brittan. Jej celem było bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w unijny proces decyzyjny. Proponowana Rada Parlamentów Narodowych miałaby omawiać projekty programu legislacyjnego Komisji oraz dyrektywy na etapie pierwszego czytania.³⁹ W sprawozdaniu przedłożonym przez francuskiego senatora Guena (RPR) delegacja francuskiego Senatu ds. Unii Europejskiej zaproponowała stworzenie drugiej izby parlamentów narodowych, zajmującej się zagadnieniami wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Sprawozdanie to opowiada się za tym, by nowa izba posiadała uprawnienia w zakresie swojego systemu finansowania w ramach budżetu Wspólnoty, rozszerzania Unii, porozumień stowarzyszeniowych oraz kontroli zgodności z zasadą subsydiarności.⁴⁰ Sprawozdanie delegacji ds. Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego wezwało również do bezpośredniego uczestnictwa parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym przed podjęciem decyzji przez Radę. Bezpośrednie zaangażowanie parlamentów narodowych w ramach instytucjonalnej sfery Unii miałoby zapewnić powołanie komisji międzyparlamentarnej, składającej się z ograniczonej, równej liczby przedstawicieli każdego państwa członkowskiego. Zgodnie z tym sprawozdaniem proponowana komisja miałaby za zadanie aprobowanie lub odrzucanie pewnych projektów podczas odbywających się raz w miesiącu posiedzeń o ograniczonym czasie trwania bez możliwości dokonywania zmian.⁴¹

Stanowiska pozostałych parlamentów narodowych były od umiarkowanie krytycznych aż do zdecydowanie negatywnych, jeżeli chodzi o powołanie izby parlamentów narodowych zaangażowanych w proces legislacyjny Wspólnoty. Zgodnie z ich argumentacją wprowadzenie obok instytucji unijnych podmiotu reprezentującego te same lub prawie te same interesy co Rada zagroziłoby nie tylko pozycji instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego, ale również równowadze instytucjonalnej wymaganej przez Traktat Europejski oraz całej strukturze instytucjonalnej Wspólnoty. Biorąc pod uwagę wyraźną niechęć większości państw członkowskich i instytucji unijnych, koncepcja instytucjonalizacji „modelu posiedzeń” wydaje się mało prawdopodobna dla utrwalenia współpracy międzyparlamentarnej, głównie ze względu na to, że model taki miałby odwrotny skutek w postaci zniekształcenia demokratycznych podstaw legitymizacji kontroli parlamentarnej i działalności ustawodawczej we Wspólnocie.

Z dużym natomiast uznaniem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej spotkały się propozycje wzmocnienia uprawnień nadzorczych parlamentów narodowych w stosunku do własnych rządów.

³⁹ Brittan L., 1994, 227.

⁴⁰ Senat, 15 lutego 1995; Senat, 2 grudnia 1994.

⁴¹ Zgromadzenie Narodowe, 8 lutego 1995; 98-100.

Duński Folketing bronił stanowiska polegającego na zwiększeniu wpływu komisji ds. europejskich parlamentów narodowych i przyznaniu uprawnień podobnych do tych, jakie posiada komisja duńskiego Folketingu, a także na wyznaczeniu urzędnika do reprezentowania każdego parlamentu w Brukseli i nawiązaniu bliższej, ale nieformalnej współpracy z COSAC, jak również bliższej współpracy wielostronnej pomiędzy właściwymi komisjami parlamentarnymi wszystkich parlamentów Unii. Rząd duński przedłożył dwie dalsze propozycje, a mianowicie:

- a) włączenie do tekstu Traktatu o Unii Europejskiej specjalnego odwołania się do parlamentów narodowych,
- b) przyznanie parlamentom narodowym możliwości wyrażenia, w uzgodnionym terminie we wstępnej fazie legislacyjnej, opinii dotyczącej projektu Komisji przed jego oficjalnym złożeniem przez Komisję.

Niemiecki Bundestag wezwał do zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w zakresie działalności międzyrządowej, ale mocno sprzeciwił się jakiegokolwiek formalizacji COSAC. Parlament fiński wskazał, że parlamenty narodowe powinny mieć dostęp nie tylko do propozycji Komisji, ale także do rządowych posiedzeń przygotowawczych. Z kolei rząd fiński⁴² podkreślał potrzebę usprawnienia współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w ramach istniejącej Deklaracji nr 13 Traktatu europejskiego. Wielka Komisja parlamentu fińskiego w swojej deklaracji z listopada 1995 zaakcentowała konieczność bardzo ostrożnego zbadania sugestii dotyczących przyznania parlamentom krajowym praw lub obowiązków na podstawie traktatów. Charles Goerens, deputowany do Parlamentu Europejskiego, przygotował dla rządu Luksemburga sprawozdanie na temat wzmocnienia jednostronnych funkcji kontrolnych parlamentów narodowych. Uważa on, że należałoby skupić uwagę na przygotowaniu pewnego rodzaju listy obowiązków, którą wszystkie rządy byłyby skłonne zaakceptować w stosunku do swoich parlamentów, a dotyczących parlamentarnej kontroli spraw Wspólnoty. W jego opinii najlepszym sposobem byłoby włączenie do Traktatu „minimalnych obowiązków rządów w stosunku do parlamentów narodowych” oraz „wzmocnienie obowiązków instytucji Wspólnoty” – już określonych w Traktacie – w stosunku do Parlamentu Europejskiego. Dlatego zaproponował on poszerzenie uprawnień kontrolnych przyznanych parlamentom przez traktaty w odniesieniu do działalności swoich rządów, ponieważ „rządy powinny zostać pozbawione prawa do decydowania, które informacje i kiedy winny być przekazywane parlamentom”. Wielka Brytania przyjęła punkt widzenia podobny do duńskiego. Zgodnie z białą księgą dotyczącą stanowisk rządów wyrażonych podczas konferencji międzyrządowej z dnia 12 marca 1995, Deklaracja nr 13 z Maastricht powinna stać się prawnie wiążąca przez jej włączenie do

⁴² W komunikacie z dnia 27 stycznia 1996 przygotowanym przez fińską Radę Ministrów dla parlamentu fińskiego w sprawie celów i zadań Finlandii dotyczących Konferencji Międzyrządowej 1996.

Traktatu. Ponadto powinien zostać wprowadzony minimalny okres dla parlamentów narodowych na dokonywanie analizy dokumentów Wspólnoty i projektów legislacyjnych.

Negocjacje nad tymi propozycjami doprowadziły do włączenia do Traktatu amsterdamskiego „Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

Protokół ten zajął się zarówno problemami zakresu, jak i zgrania czasowego jednostronnej kontroli parlamentarnej, a także zagadnieniem włączenia współpracy międzyparlamentarnej w strukturę współdziałania instytucji Unii Europejskiej. W następstwie propozycji przyjętych na spotkaniu COSAC, które odbyło się w Dublinie dnia 16 października 1996 r., po raz pierwszy przyjęto wnioski w sprawie wzmocnienia Deklaracji nr 13 dołączonej do Traktatu z Maastricht. Stanowisko przyjęte w protokole o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej jest następujące: po pierwsze, parlamenty narodowe powinny otrzymywać wszelkie dokumenty konsultacyjne Komisji, tj. zielone i białe księgi lub dokumenty korespondencji. Dokumenty te winny być przekazywane niezwłocznie parlamentom narodowym. Protokół pozostawia jednak otwartą kwestię, czy dokumenty te będą przekazywały parlamentom rządy państw członkowskich, Komisja Europejska czy jakaś inna instytucja europejska. Zamiast tego protokół postanawia po prostu, że każde państwo członkowskie winno zapewnić, by jego parlament otrzymywał „właściwe” projekty. W ten sposób niejasne pozostaje, czy rządy są zobowiązane do przesyłania wszystkich propozycji legislacyjnych swoim parlamentom, czy też Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w sposób domyślny obciąża tym zadaniem inny podmiot, instytucję lub sieć instytucji;

po drugie, protokół wyklucza w sposób domyślny następujące rodzaje dokumentów zawierających ogólne przepisy o obowiązku przekazywania projektów legislacyjnych parlamentom narodowym:

- wszystkie dokumenty w ramach filaru wspólnej polityki zagranicznej i obrony oraz wszystkie dokumenty dotyczące nawiązania bliższej współpracy,
- wszystkie dokumenty przygotowane przez państwa członkowskie dla Rady Europejskiej,
- wszystkie dokumenty objęte procedurą „Protokołu włączenia dorobku z Schengen w ramy Unii Europejskiej”. Jednakże po włączeniu dorobku z Schengen w ramy Unii Europejskiej będzie się stosować odpowiednie procedury legislacyjne i kontrolne zarówno przez Parlament Europejski jak i parlamenty narodowe.

Protokół zawiera także zobowiązania dotyczące koordynacji czasowej skierowane do Komisji i Rady. Po pierwsze Komisja powinna zapewnić „udostępnienie w odpowiednim czasie” projektu legislacyjnego. Po drugie, musi upłynąć okres sześciu tygodni pomiędzy ogłoszeniem „projektu legislacyjnego lub środka, jaki winien zostać przyjęty na podstawie Tytułu VI

Traktatu o Unii Europejskiej”, a jego omówieniem lub przyjęciem przez Radę.

Te dwa przepisy dotyczące koordynacji czasowej w ramach procesu legislacyjnego są ze sobą sprzężone, by umożliwić rządowi informowanie swoich parlamentów o projektach i pozostawienie im czasu na dyskusję. Jak jednak już wskazano, protokół nie nakłada na rządy ograniczeń w zakresie rzeczywistego wykorzystania czasu zapewnionego im przez instytucje Wspólnoty na informowanie swoich parlamentów. Tak więc, pozostaje sprawą parlamentów i ich rządów negocjowanie treści i procedur, które należy stosować przy realizacji protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

Doświadczenia związane z zaangażowaniem parlamentów w sprawy Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej

Proces współpracy i integracji prowadzi do „fuzji” instrumentów krajowych i wspólnotowych, w którym główne podmioty państw członkowskich Unii Europejskiej próbują osiągnąć wzrost efektywności w przygotowywaniu, podejmowaniu i realizacji decyzji przez instytucje europejskie, zachowując jednocześnie istotny wpływ dzięki „szerokiemu i intensywnemu współudziałowi”.⁴³ Zakładamy odpowiednio, że nie tylko Parlament Europejski, ale także parlamenty narodowe muszą stale dopasowywać możliwości i uzgodnienia oraz zmieniać skalę działalności parlamentarnej w odpowiedzi na nowe ustawodawstwo Wspólnoty Europejskiej oraz inne działania związane z Unią Europejską.

Zwiększający się zakres działalności Unii Europejskiej wywiera wpływ i „podkopuje” tradycyjne funkcje legislacyjne parlamentów narodowych.⁴⁴ Ustawodawstwo europejskie realizowane za pomocą Rady Ministrów oraz wprowadzenie wybieranego bezpośrednio Parlamentu Europejskiego zredukowały funkcje parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Wspólnoty Europejskiej do trzech głównych zadań: egzekwowanie odpowiedzialności ministrów z tytułu ich działalności w zakresie spraw europejskich, ratyfikowanie podstawowych zmian traktatów, zatwierdzanie aktów prawnych w ramach Wspólnoty, a od czasu Maastricht – w ramach Unii.⁴⁵ Przyj-

⁴³ Wessels W. 1996, 58; patrz także: Raunio 1999, ss. 182-184.

⁴⁴ Seider Rainer (1990), *Współpraca niemieckich członków Parlamentu Europejskiego i niemieckiego Bundestagu i ich wkład do zmniejszenia deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, Lang, Frankfurt/Berlin/New York/Paris.

⁴⁵ Herman and van Schendelen, 1979: 268; Coombes, 1980: 138; Steffani, 1995: 46-47. Następujące obszary działalności podlegają zgodzie parlamentów narodowych: Zmiany Traktatu Art. N, Przystąpienie nowych państw członkowskich Art. O, Konwencje dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Art. K.3 2-c, Zmiany Article K.I. 1-6 na Art. 100 c Traktatu o Unii Europejskiej Art. K.9. Wprowadzenie nowych praw obywatelskich Art. 8e, Jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego Art. 138-3, De-

mując, że parlamente narodowe rozumie się jako „władze krajowe”, co do których art. 249 Traktatu Wspólnot Europejskich pozostawia wybór formy i metod w zakresie realizacji dyrektyw, parlamente narodowe odgrywają rosnącą rolę w przenoszeniu wtórnego ustawodawstwa Wspólnoty.

Ponadto, na podstawie Traktatu z Maastricht parlamentom narodowym przyznano nowe uprawnienia zatwierdzające w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Wspólnoty – konwencje i tzw. klauzula przejściowa w dawnym art. K. 9 zostały objęte wymogiem ratyfikacji przez państwa członkowskie. Jednak obowiązek ratyfikacji i wyrażenia zgody jest bardzo ograniczony, ponieważ pozostawia parlamentom jedynie wybór pomiędzy „tak” i „nie”, bez możliwości wpływania na treść przedmiotowego aktu. Ale uwzględniając fakt, że większość decyzji Unii Europejskiej podlegających zatwierdzeniu przez parlamente narodowe stanowi przedmiot długich negocjacji międzyrządowych, których wynik jest przyjmowany jednomyślnie, członkowie parlamentów mogą wywierać wpływ na swoje rządy przed podjęciem ostatecznej decyzji na szczeblu Unii Europejskiej, pod warunkiem, że otrzymują teksty projektów na wczesnym etapie, oraz że kontrola parlamentarna ma znaczenie polityczne, jeżeli już nie prawne, dla stosunków pomiędzy parlamentami i rządami. Wiele uwagi poświęcono nie tylko skutkom przeniesienia kompetencji z krajowego szczebla zarządzania na szczebel Unii Europejskiej, ale także skutkom wprowadzenia głosowania kwalifikowaną większością głosów zamiast jednogłośnie, w przypadku decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów. Norton zauważa, że ta innowacja „ograniczyła jeszcze bardziej zakres pośredniego wpływu parlamentów narodowych”⁴⁶, ponieważ państwa członkowskie mogą zostać przegłosowane w Radzie⁴⁷ kwalifikowaną większością głosów. W ten sposób w sprawach, w których parlamente mogą skutecznie wpływać na stanowisko swoich rządów w Radzie Ministrów (np. przez przyjęcie wiążących zaleceń), głosowanie większością głosów zmniejsza zdolności parlamentów narodowych do wywierania wpływu na europejski proces decyzyjny.⁴⁸ Co więcej, ponieważ Rada aż do roku 1990 nie miała obowiązku publikowania wyników głosowań przeprowadzanych kwalifikowaną większością głosów, dlatego parlamente nie miały możliwości weryfikowania sposobu negocjowania i głosowania w Radzie przez przedstawicieli swoich rządów. Odpowiednio, można by argumentować, że głosowanie na zasadzie jednomyślności, zamiast

cyzje dotyczące zasobów własnych Wspólnoty Europejskiej Art. 201 i Umowy na podstawie Art. 220.

⁴⁶ Norton, 1995, 6

⁴⁷ Jak ujął to ostatnio Pimentel w roku 1995 analizując duński model badawczo-kontrolny: „Duńska kontrola jest także środkiem zwiększenia odpowiedzialności, przede wszystkim od czasu upowszechnienia głosowania kwalifikowaną większością głosów: groźba przegłosowania Danii w Brukseli pozwala unikać maksymalistycznych pokus”. Patrz: Schiitemeyer, 1979, 268; Marquand, 1981, 226; Hansch, 1986, 197; Saider 1990, 88.

⁴⁸ Patrz: Birkinshaw/Ashiagbor, 1996, 503 i 526.

głosowania większością głosów⁴⁹, prowadziłyby do wyższego stopnia parlamentarnej partycypacji, a może i wpływu, ponieważ każdy rząd państwa członkowskiego jest odpowiedzialny za decyzje Rady i „jako taki odpowiada za nie przed parlamentem narodowym”.⁵⁰

Traktat z Maastricht prowadzi do ograniczenia zakresu nowych przepisów dotyczących zadań parlamentów narodowych w monitorowaniu działalności swoich rządów odnośnie do spraw Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej. Zgodnie z Deklaracją nr 13 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji z Maastricht rządy państw członkowskich zgodziły się, że „jest rzeczą ważną wspieranie większego zaangażowania parlamentów narodowych w działalności Unii Europejskiej”. W tym kontekście zobowiązały się one do „zapewnienia między innymi, by parlamenty narodowe otrzymywały projekty legislacyjne Komisji we właściwym czasie, umożliwiającym zapoznanie się z nimi i ewentualne ich zbadanie”.

Podczas procesu ratyfikacyjnego Traktatu z Maastricht pewna liczba rządów przyjęła w stosunku do swoich parlamentów zobowiązania dotyczące mechanizmów konsultacji i przekazywania informacji. W toku reform konstytucyjnych parlamenty narodowe zmieniły odpowiednio swoje procedury.

Dopasowanie instytucjonalne struktur oraz ewentualne sprawowanie funkcji kontrolnej przez parlamenty nie stanowi gwarancji efektywnego i skutecznego monitorowania przedstawicieli krajowych w Radzie Ministrów i strukturach podległych. Celem identyfikowania i wyjaśniania różnych sposobów udziału parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej⁵¹ musimy brać także pod uwagę inne wskaźniki. Systemy polityczne różnią się w zakresie istniejących relacji pomiędzy rządem i parlamentem, systemów partyjnych oraz spektrum ideologicznego, którego odzwierciedleniem są partie i inne grupy społeczne. Ponadto należy przyrzeć się wewnętrznej organizacji parlamentów, ich zadaniom, funkcjom, relacjom pomiędzy stałymi komisjami, komisjami specjalnymi a izbą działającą w pełnym składzie, ponadpartyjnym grupom roboczym oraz ich wpływowi na indywidualnych parlamentarzystów, grupy polityczne i komisje parlamentarne. W odniesieniu do integracji europejskiej konieczne jest uwzględnienie także

⁴⁹ Patrz: *Zbiór zasad postępowania w sprawie publicznego dostępu do protokołów i oświadczeń zawartych w protokołach Rady działającej w charakterze ustawodawcy*. Sekretariat Generalny Rady, Dok. No SN 3604/1/95 REV 1, Brussels, 2 październik 1995.

⁵⁰ Marquand David (1981), *Odpowiedzialność parlamentarna a Wspólnota Europejska*, w: *Studia Wspólnego Rynku XIX*, nr 3, s. 226.

⁵¹ Patrz: tekst napisany przez Annę Fraga w tym tomie (oraz w tomie mającym się ukazać w roku 2001); Pahre Robert, *Endogenne Instytucje wewnętrzne w dwupoziomowym systemie i Parlamentarnym Przeglądzie Prawa Unijnego*, *Dziennik Rozwiązywania Konfliktów*, Nr 1/1997, s.147-174; Bergman Torbjorn, *Parlamenty narodowe i Komitety ds. Spraw Unii Europejskiej: uwagi o odmianach empirycznych i konkurencyjnych wyjaśnieniach*, *Dziennik Europejskiej Działalności Publicznej*, Nr 3/1997, s. 373-87; Wirberg Matti/Raunio Tappio, *Czy konsensus prowadzi do ignorancji? Parlamenty narodowe a legitymacja rządów Unii Europejskiej*, dokument przedstawiony na wspólnych sesjach roboczych ECPR w Mannheim, 26–31 marca 1999 r.

elementów szczególnych. Istnieją poważne różnice poglądów opinii publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej dotyczące integracji europejskiej w ogólności oraz dotyczące demokracji, miejsc demokratycznej legitymizacji działań politycznych, instytucji i relacji pomiędzy nimi, funkcjonalnego zakresu polityki Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej oraz rozdziału uprawnień.⁵²

Niezależnie od tych ogólnych elementów odwołujemy się do kryteriów zaproponowanych pierwotnie przez Laprata. Zgodnie z nimi skuteczność i efektywność parlamentarnej kontroli spraw europejskich powinno oceniać się stosując następujące trzy kryteria:⁵³

A. **Zakres działalności kontrolnej parlamentów**, który w pierwszym rzędzie jest determinowany przez zakres kategorii dokumentów przekazywanych parlamentom przez ich rządy. Jaki jest zakres projektów aktów legislacyjnych i innych aktów, tzn. białych i zielonych ksiąg, zaleceń, deklaracji, dokumentów sporządzonych przez Komitet Stałych Przedstawicieli, grupy robocze Rady, Parlament Europejski, jego komisje itd., a otrzymywanych przez parlamente narodowe. Po drugie, zakres kontroli parlamentarnej dotyczy nie tylko rodzaju i liczby dokumentów przekazywanych parlamentom przez swoje rządy, ale także wpływu na poszerzenie zakresu tej kontroli dzięki różnym metodom przesiewu dokumentów pomiędzy instytucjami. Dlatego ogólna orientacja w zakresie funkcji kontrolnej parlamentu i związanych z tym poglądów, jak również w zakresie finansowych, personalnych i menedżerskich zasobów parlamentu może prowadzić do wykluczenia różnego rodzaju dokumentów sporządzanych i rozprawianych na obszarze Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej (projekty legislacyjne, białe księgi Komisji, projekty związane z drugim i trzecim filarem Unii Europejskiej itd.) – z kolejnych faz procesu kontrolnego. W jaki sposób parlamente narodowe dokonują przesiewu dokumentów przekazywanych przez ich właściwe organy wykonawcze? Ponieważ z jednej strony Traktat z Maastricht zawierał poprawki do traktatów powołujących (ponadnarodowe) Wspólnoty Europejskie, a z drugiej powoływał dwa międzyrządowe obszary związane z Unią Europejską, a nie ze Wspólnotami (Tytuły V i VI), dlatego zakres kontroli parlamentarnej mógłby również zostać ograniczony za pomocą prawnej interpretacji pojęcia „dokument podlegający kontroli parlamentarnej”. Dlatego nasze trzecie pytanie brzmi: w jakim zakresie parlamente nadzorują działania rządów w sprawach dotyczących wspólnej polityki

⁵² Wskazane czynniki – por. także Norton Philip ed., *Parlamente w zachodniej Europie*, Portland 1990; Olson David M., *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Spojrzenie porównawcze*, Londyn 1994; Blondel Jean, *Rząd – studium porównawcze*, Hertfordshire 1995; Blondel Jean/Sinnot Richard/Svensson Palle ed.: *Narody i parlamente w Unii Europejskiej*, Oxford 1998; Katz Richard S./Wessels Bernhard ed.: *Parlament Europejski, Parlamente narodowe i integracja europejska*, Oxford 1999; Lijphart, Arend: *Wzorce demokracji. Formy rządów i ich porównanie w 36 krajach*, New Haven/London 1999.

⁵³ Laprat G., 1995, 4-8.

Ewolucja zakresu informacji przekazywanych parlamentom narodowym w latach 1987-1998

	1987-1992 okres SEA	1992-1997 (okres Maastricht)	Od 1997 (okres amsterdamski)
Belgia	Projekty rozporządzeń i dyrektyw, inne akty normatywne, wyjaśnienia rządu. Brak systematycznego przekazywania dokumentów Komisji mających znaczenie dla Belgii.	Bez zmian.	Bez zmian.
Dania	Systematyczne przekazywanie dokumentów Komisji.	Wszystkie dokumenty komisji (Komisja i Sekretariat), istotne dokumenty Rady, uwagi rządu o stanie faktycznym. Rozszerzenie na dokumenty II i III filaru oraz inne dokumenty nieustawodawcze.	Bardziej systematyczne przekazywanie dokumentów wstępnej fazy legislacyjnej.
Niemcy	Wszystkie dokumenty wstępnej i właściwej fazy legislacyjnej dotyczące Wspólnoty Europejskiej.	Wszystkie projekty Unii Europejskiej zgodnie z art. 23 Ustawy zasadniczej, sprawozdania z wdrażania postępów przygotowane przez grupy robocze Rady, opinie rządu.	Bez zmian.
Finlandia	–	Wszystkie dokumenty Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich.	Bez zmian.
Francja	Brak systematycznego przekazywania dokumentów legislacyjnych Komisji.	Wszystkie projekty aktów Wspólnoty Europejskiej łącznie z przepisami o charakterze legislacyjnym, zgodnie z art. 88-4 i art. 34 Konstytucji, agendy Rady, uwagi rządu wyrażające stanowisko Francji – w sposób nieregularny, od roku 1994 także dokumenty Unii Europejskiej.	Wszystkie dokumenty Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich.
Grecja	Rząd przedkłada sprawozdanie w sprawie rozwoju wydarzeń w Unii Europejskiej na zakończenie każdej sesji Parlamentu.	Bez zmian	Bez zmian.

Wielka Brytania	Wszystkie dokumenty Komisji o charakterze legislacyjnym.	Wszystkie dokumenty legislacyjne z wyjątkiem dokumentów dotyczących II i III filara.	Wszystkie dokumenty Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich.
Włochy	Brak systematycznego przekazywania dokumentów legislacyjnych Komisji.	Wszystkie wstępne projekty Komisji, stanowisko rządu.	
Irlandia	Dokumenty legislacyjne wg uznania rządu.	Projekty aktów objętych art. 189 Traktatu Wspólnot Europejskich, opinie Rady, programy i zalecenia Komisji, oświadczenia wyrażające stanowiska rządu.	Bez zmian.
Luksemburg	Brak systematycznego przekazywania dokumentów legislacyjnych wg uznania rządu.	Projekty rozporządzeń i dyrektyw, dokumenty wynikające z decyzji rozjemczych Rady. Dodatkowe informacje rządu.	Bez zmian.
Holandia	Tweede Kamer otrzymuje miesięczne zestawienie nowych propozycji Komisji. Eerste Kamer zajmuje się tylko implementacją prawa.	Tweede Kamer. Rząd związany jest odpowiedzialnością z tytułu przekazywania dokumentów dotyczących projektów III filara.	Bez zmian.
Austria	–	Wszystkie projekty Unii Europejskiej. Oświadczenia przedstawiające stanowisko rządu.	Bez zmian.
Portugalia	Brak systematycznego przekazywania projektów aktów Wspólnot Europejskich.	Od 15 czerwca 1994 systematyczne przekazywanie projektów aktów Wspólnot Europejskich.	Bez zmian.
Szwecja	–	Przekazywanie wszystkich projektów aktów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.	Bez zmian.
Hiszpania	Wszystkie projekty legislacyjne Komisji, informacja o stanie negocjacji, krótkie sprawozdania rządu	Od 1994 roku wszystkie projekty aktów dotyczących Wspólnot Europejskich.	Bez zmian.

Źródło: Własne ustalenia na podstawie kwestionariusza COSAC i udzielonych odpowiedzi 1992-1999.

zagranicznej i bezpieczeństwa, współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz Europejskiej Unii Walutowej?

Zakres informacji przekazywanych parlamentom był i pozostaje szczególnie niski w przypadku parlamentów: greckiego, włoskiego, irlandzkiego, belgijskiego, hiszpańskiego i portugalskiego. O ile parlament belgijski jest informowany w niewystarczającym zakresie, to parlamentarzyści włoscy nie są nawet konsultowani w sprawie ogólnych zamierzeń rządu i Rady Ministrów. Zgodnie z ustawami: „Fabbri” nr 183/1987 i „La Pergola” nr 86/1989 rząd przekazuje obu izbom parlamentu włoskiego wszystkie „projekty legislacyjne przedłożone przez Komisję Europejską”, jest zobowiązany przedłożyć parlamentowi „projekt ustawy obejmującej zmiany wszystkich aktów prawnych koniecznych do przeniesienia istniejącej praktyki prawnej Wspólnoty, aż do lipca poprzedniego roku. Przykład Francji pokazuje, że zakres informacji przekazywanych parlamentom narodowym może zostać ograniczony zgodnie z krajową hierarchią norm prawnych. Pojęcie projektów „zawierających przepisy o charakterze legislacyjnym” sugeruje, że parlament otrzymuje tylko projekty takich aktów, które gdyby miały zostać przyjęte we Francji, stanowiłyby część porządku prawnego w rozumieniu art. 34 Konstytucji. W ten sposób art. 84-4 pozostawia Radzie Państwa oraz rządowi decyzję co do tego, czy projekty stanowią akty prawne czy też nie. Zakres dostarczanych informacji jest znacznie szerszy w przypadku takich państw jak: Dania, Niemcy, Holandia i Austria.

B. Harmonogram kontroli parlamentarnej i jej realizacja. Skuteczna kontrola wymaga otrzymywania przez parlamenty projektów legislacyjnych w odpowiednim czasie, umożliwiającym przeprowadzenie ich analizy. Organizacja czasowa badania parlamentarnego i sposób jego przeprowadzania różni się, w zależności od jego skutków, dla polityki europejskiej rządów. Organizacja czasowa jako kryterium mierzenia efektywności kontroli parlamentarnej spraw Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej zależy, w pierwszym rzędzie, od przepisów konstytucyjnych i innych przepisów prawnych regulujących przekazywanie parlamentom dokumentów Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej. W związku z tym niektóre przepisy regulujące proces kontroli parlamentarnej wobec realizacji spraw europejskich mogą obligować rządy do przekazywania odpowiednich dokumentów w „najwcześniejszym możliwym terminie”, z wyprzedzeniem przed przygotowaniem posiedzeń Rady Ministrów lub w ciągu określonego terminu, takiego jak „po otrzymaniu dokumentu przez rząd”. Organizacja czasowa kontroli parlamentarnej może się również różnić w zależności od wewnętrznego trybu postępowania w odniesieniu do spraw europejskich przyjętego na szczeblu rządowym, jak również parlamentarnym oraz w zależności od skutków realizacji przez parlament omawianych uprawnień dla polityki rządu w zakresie spraw europejskich. W przypadku związania ministrów decyzjami swoich parlamentów (np. Dania, Holandia, Austria, Niemcy) rządy mają polityczny obowiązek przedkładania właściwych dokumentów w ciągu określonego czasu, pozwalającego

Praktyka działalności kontrolnej w Izbie Gmin

	1992	1993	1994	1995	18.VII.1996
Badane zagadnienia	801	823	1022	980	633
o znaczeniu politycznym i/lub prawnym	342	366	438	427	354
poddane debacie plenarnej	25(6)	15(5)	11(3)	12(3)	6(2)
Poddane debacie w Komitecie Selekcyjnym SCECD (debaty)	46(25)	51(34)	58(38)	34(23)	31(22)
Zalecenia dla Komitetu Selekcyjnego SCECD A (debaty)	12(6)	24(17)	25(14)	15(9)	14(10)
Zalecenia dla Komitetu Selekcyjnego SCECD B (debaty)	34(19)	27(17)	33(24)	19(14)	17(12)

Zestawienia własne na podstawie: Izba Gmin SCEL, 27. sprawozdanie dotyczące kontroli spraw europejskich, 18 lipca 1986, ss. 18-24 oraz Cygan Adam: *Parlament Zjednoczonego Królestwa a ustawodawstwo Unii Europejskiej*, Haga/Londyn 1998, ss. 79-81.*

Praktyka działalności kontrolnej w Izbie Lordów

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Projekty analizowane w Komitecie Selekcyjnym SCEC	869	813	848	861	896	971
Zaklasyfikowane jako dokumenty A	586	605	645	670	667	778
Zaklasyfikowane jako dokumenty B	283	208	203	191	229	193

Źródło: Cygan Adam: *Parlament Zjednoczonego Królestwa a ustawodawstwo Unii Europejskiej*, Haga/Londyn 1998, s. 148.

* Komitet Selekcyjny (SCECD A) dla obszarów rolnictwa, rybołówstwa, leśnictwa, ochrony środowiska i komunikacji; Komitet Selekcyjny (SCECD B) dla wszystkich pozostałych dziedzin.

Stosowanie art. 88-4 Konstytucji francuskiej

Rok	Dokumenty skierowane do Rady Państwa				Zaklasyfikowane jako dokumenty o charakterze legislacyjnym				Dokumenty zaklasyfikowane jako nieistotne w kontekście art. 8-4	Zaklasyfikowane jako nielegislacyjne	Procent dokumentów legislacyjnych w ogólnej liczbie napływających dokumentów
	EC	CFSP	SJHA	Schengen	EC	CFSP	SJHA	Schengen			
1993	542				179				71	292	33.02%
1994	483				172				49	262	35.61%
1995	488				213				50	225	43.64%
1996	439	3	95	14	192	0	44	4	72	239	43.55%
1997	357	0	90	42	214	0	42	1	76	152	54.60%
1998	316	0	80	17	277	0	50	0	63	123	79.17%
Suma	2625	3	265	73	1147	0	146	5	232	1293	43.76%

Wyjaśnienie skrótów:

EC – Wspólnota Europejska; CFSP – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa; SJHA – Zagadnienia wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

Zestawienie własne na podstawie: Nuttens Jean-Dominique/Sicard Francois: *Zgromadzenia parlamentarne a organizacje europejskie*, Paryż 2000, s. 73; Sauron Jean-Luc: *Kontrola parlamentarna działalności rządowej w zakresie zagadnień wspólnotowych we Francji*, Kwartalnik prawa europejskiego nr 2/1999, s. 179.

Zakres informacji przekazywanych obligatoryjnie parlamentom narodowym (stan na rok 1999)

Państwo członkow- skie	I filar 3 Wspólnoty Europejskie	Unia Gospodarcza i Walutowa (EMU)	II filar Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	III filar Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
Belgia	Projekty rozporządzeń i dyrektyw, inne akty normatywne mające znaczenie dla kompetencji federalnych. Wyjaśnienia rządu.		Instrumenty tradycyjne: przesłuchania, zapytania ustne i pisemne.	Instrumenty tradycyjne: przesłuchania, zapytania ustne i pisemne.
Dania	Wszystkie dokumenty Komisji (Kom. i Sekr.), dokumenty Rady, uwagi rządu.		Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich, współpraca wewnętrzna pomiędzy Komisjami ds. Unijnych i Spraw Zagranicznych.	Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich, współpraca wewnętrzna pomiędzy Komitetami ds. Unijnych i Spraw Wewnętrznych.
Niemcy – Bundestag	Wszystkie projekty Unii Europejskiej, zgodnie z art. 23 ustawy zasadniczej.	Konsultacja wymagana przed jakąkolwiek decyzją Rady Ministrów na podstawie art. 12(30) lub (4) Traktatu Wspólnot Europejskich	Tak, generalnie poprzez Komisje Spraw Zagranicznych	Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich.
Bundesrat	Wszystkie dokumenty Komisji i Rady, sprawozdania grup roboczych. Dodatkowe informacje rządu dotyczące negocjacji w toku.		Nie	Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich, specjalna procedura konsultacyjna dotycząca tzw. decyzji ramowych na podstawie art. 34(2)(b) Traktatu Unii Europejskiej

Państwo członkow- skie	I filar 3 Wspólnoty Europejskie	Unia Gospodarcza i Walutowa (EMU)	II filar Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	III filar Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
Grecja	Rząd przedkłada sprawozdanie o sytuacji w Unii Europejskiej na zakończenie każdej sesji parlamentu.		Według uznania rządu.	Nie
Hiszpania	Wszystkie projekty legislacyjne Komisji, informacja o stanie negocjacji, krótkie sprawozdania rządu.		Według uznania rządu.	Według uznania rządu.
Francja	Wszystkie projekty aktów Wspólnoty Europejskiej łącznie z przepisami o charakterze legislacyjnym, zgodnie z art. 88-4 i art. 34 Konstytucji, agendy Rady, uwagi rządu wyrażające stanowisko Francji – w sposób nieregularny, od roku 1994 także dokumenty Unii Europejskiej.		Tak, od października 1995.	Tak, od czerwca 1994.
			Nie	Nieregularnie
Irlandia	Projekty aktów prawnych Komisji Europejskiej objętych art. 250 Traktatu Wspólnot Europejskich, opinie Rady, programy i zalecenia Komisji, oświadczenia wyrażające stanowiska rządu.		Wszystkie dokumenty prawnie wiążące Irlandię.	Wszystkie dokumenty prawnie wiążące Irlandię.

Włochy	Wszystkie wstępne projekty Komisji, stanowisko rządu.		Według uznania rządu.	Według uznania rządu.
			Według uznania rządu.	Według uznania rządu.
Luksemburg	Projekty rozporządzeń i dyrektyw, dokumenty wynikające z decyzji rozjemczych Rady. Dodatkowe informacje rządu.		Nie	Według uznania rządu.
Holandia – Tweede Kamer	Wszystkie propozycje Komisji i komunikaty. Dodatkowe uwagi rządu.	Wymaga się, by parlament wyrażał swoją zgodę wobec stanowiska przyjętego przez rząd w sprawie oceny czterech kryteriów konwergencji.	Tak, poprzez Komitet Spraw Zagranicznych	Tak, ze względu na wymóg zgody parlamentu.
Eerste Kamer	Projekty aktów prawnych wynikających z dyrektyw Wspólnoty Europejskiej.		Nie	
Austria Nationalrat	Wszystkie projekty Unii Europejskiej. Oświadczenia przedstawiające stanowisko rządu.		Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich	Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich
Bundesrat	Wszystkie projekty Unii Europejskiej mogące mieć wpływ na niezależną sferę działalności Krajów Związkowych Austrii.		Tylko w przypadku wpływu na kompetencje krajów związkowych.	Tylko w przypadku wpływu na kompetencje krajów związkowych
Portugalia	Projekty ustawodawstwa wtórnego o charakterze wiążącym, projekty umów i konwencji, inne ważne projekty aktów o niewiążącym charakterze.		Według uznania rządu.	Według uznania rządu.

Państwo członkowskie	I filar 3 Wspólnoty Europejskie	Unia Gospodarcza i Walutowa (EMU)	II filar Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	III filar Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
Finlandia	Wszystkie dokumenty poddane debacie na posiedzeniu Rady Ministrów.		Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich, ale wykonywane przez Komitet Spraw Zagranicznych.	Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich.
Szwecja	Wszystkie propozycje Komisji, komunikaty oraz agendy Rady. Informacje dotyczące genezy wszystkich istotnych zagadnień oraz informacje dotyczące wstępnego stanowiska rządu.		Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich	Analogicznie z filarem Wspólnot Europejskich
Wielka Brytania	Wszystkie projekty legislacyjne Rady Ministrów, każdy dokument związany z Radą Europejską, każdy dokument przekazany danej instytucji unijnej przez inną instytucję unijną. Wyjaśnienia rządu.	Wymaga się, by parlament wyrażał swoją zgodę odnośnie do: (1) zamiar rządu przejścia do trzeciego etapu; (2) roczne sprawozdanie rządu dotyczące Banku Anglii; (3) ocena rządu zgodnie z art. 99 i 104 Traktatu Wspólnot Europejskich.	Wszystkie teksty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – oświadczenia, deklaracje, wspólne stanowiska oraz wspólne działania, jeżeli zostały uzgodnione, dokumenty dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przedłożone danej instytucji unijnej przez inną, inne dokumenty według uznania rządu.	Ograniczone: pierwszy pełny tekst dowolnej konwencji wymagającej, później, jeżeli tak uzgodniono pierwotnego ustawodawstwa w Zjednoczonym Królestwie. Inne dokumenty według uznania rządu.

parlamentom narodowym na ich zbadanie przed posiedzeniem Rady Ministrów. Czasowa organizacja badania parlamentarnego różni się wreszcie częstotliwością spotkań podmiotów procesu legislacyjnego. Ponieważ posiedzenia Rady Ministrów i podmiotów jej podporządkowanych, takich jak grupy robocze i Komitet Stałych Przedstawicieli, odbywają się w cyklu tygodniowym, dlatego parlamentey muszą organizować swoje posiedzenia zgodnie z bieżącą agendą instytucji Unii Europejskiej. Stąd urzędnicy krajów członkowskich współpracują ściśle nad przygotowaniem decyzji Rady w około 350 grupach roboczych w ramach Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli.⁵⁴

Te wzory współdziałania obejmują wiele sektorów i poziomów krajowej struktury administracyjnej. Grupy robocze mają istotny wpływ w sferze podejmowania decyzji. Około 90 proc. ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej jest wstępnie przygotowywane na tym etapie.⁵⁵ Ponadto infrastruktura unijna znajdująca się w Brukseli jest otoczona komitetami konsultacyjnymi i doradczymi, o niemal prywatnym, tzn. nierządowym, charakterze oraz specjalistami branżowymi dostarczającymi ekspertyz zarówno w fazie przygotowywania decyzji, jak i jej realizacji. Jako odzwierciedlenie działalności w zakresie polityki zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej można również znaleźć wspólne komisje obejmujące przedstawicieli administracji instytucji unijnych, państw członkowskich i osób trzecich. Potencjalny wpływ takich komisji różni się znacznie w zależności od etapu procesu decyzyjnego i obszaru działania. Zaangażowanie funkcjonariuszy krajowych w cykl decyzyjny Unii Europejskiej jest nie tylko „ćwiczeniem w zakresie nadzoru”. Zarówno dla Komisji, jak i instytucji krajowych to, przypominające „koło zębate”⁵⁶, powiązanie podmiotów jest istotnym elementem przewidywalnego wspólnego zarządzania procesem podejmowania decyzji. Jeżeli jakiś element należałoby uczynić odpowiedzialnym za krytykowaną biurokratyzację⁵⁷ w Brukseli, to właśnie tę nieodłączną administracyjną sieć wielopoziomowej wzajemnej penetracji.

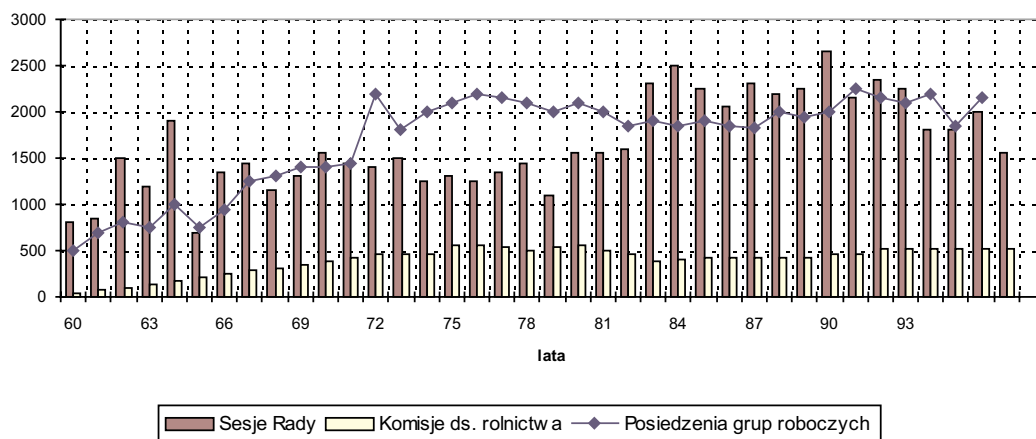
⁵⁴ Niemiecka prezydencja w Radzie styczeń- czerwiec 1999 liczyła 351 działających grup roboczych. Por. także wypowiedź Andreasa Maurera w tym opracowaniu.

⁵⁵ Patrz: van der Knaap Peter, *Rządzenie za pomocą komisji: prawna typologia, ilościowa ocena i reperkusje instytucjonalne komitetów Unii Europejskiej*, w: Pedler Robert i Schafer Günther ed., *Kształtowanie europejskiego prawa i polityki: rola komisji i działalności rozjemczej w procesie politycznym*, Maastricht: EIPA, 1999, s. 83-116 tutaj s.114. Sama Rada zauważa, że dwie trzecie bieżącej agendy jest uzgodnione przez Komitet Stałych Przedstawicieli, z czego 70% zostaje uzgodnionych na poziomie grup roboczych; Patrz: Rada Unii Europejskiej, Luksemburg: Dziennik Urzędowy, 1990, s. 22; Patrz także: Wessels 2000, op.cit., s. 228-229.

⁵⁶ Patrz: Sasse i wsp., 1997.,

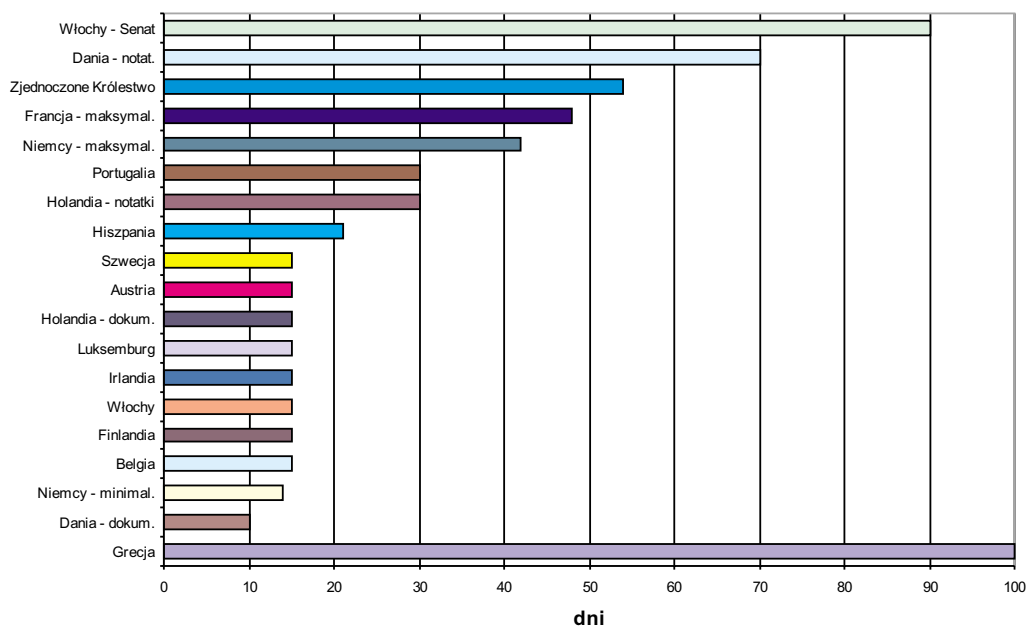
⁵⁷ Patrz: Guy Peters, *Polityka biurokracji i instytucje Wspólnoty Europejskiej*, w: Sbragia Alberta ed.: *Polityka europejska: instytucje i działalność*, w: Nowa Wspólnota Europejska Washington: Brookings, 1992, s. 75-122; Wessels Wolfgang, *Wzrost i zróżnicowanie w wielopoziomowej strukturze: megabiurokracja korporacyjna lub otwarte city?*, w: Wallace Helen i Young Alasdair R. ed., *Partycypacja i działalność polityczna w Unii Europejskiej*, Oxford University Press, 1997, s.17-41.

Trendy empiryczne w ewolucji Unii Europejskiej: sesje Rady, grup roboczych Rady oraz komisji ds. rolnictwa



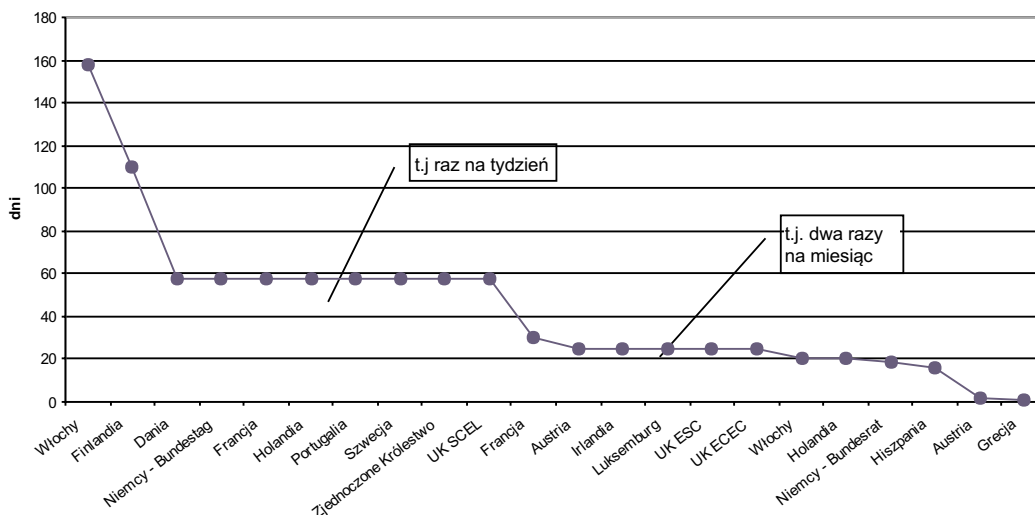
Dane: Roczne sprawozdania Rady i Komisji

Przeciętny czas trwania transferu dokumentów Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej



Zakładając, że biurokracja ta nie jest jedynie przypadkowym wytworem błędnej działalności ludzkiej w zakresie zarządzania, parlamenty narodowe stoją w obliczu ciągle powiększającego się „królestwa” instytucji i struktur

Częstotliwość posiedzeń Komisji ds. Unii Europejskiej w ciągu roku



zajmujących się podejmowaniem decyzji, w znacznie mniejszym stopniu otwartego dla kontroli parlamentarnej niż podmioty skupiające polityków. Na jakim etapie procesu podejmowania decyzji na różnych arenach Unii Europejskiej rozpoczynają parlamente proces monitorowania swoich rządów? Czy procedury te są ograniczone czasowo?

C. Wpływ badania parlamentarnego jest inny w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Możemy z grubsza rozróżnić formalne i nieformalne uzgodnienia pomiędzy rządem a parlamentem, procedury mające na celu wywieranie merytorycznego wpływu na stanowisko rządu w Radzie oraz procedury, których celem jest taktyczne wyznaczanie granic względnej zależności przedstawicieli rządu w zakresie działań podejmowanych w Radzie. Inny jest wpływ tych parlamentów, które są w stanie wydawać zalecenia przedstawicielom swoich rządów przed podjęciem decyzji przez Radę, a inny tych parlamentów, które po prostu nie posiadają żadnych formalnych środków wpływu na stanowisko swoich rządów w Radzie. Pomiedzy tymi dwiema skrajnymi możliwościami parlamente mogłyby wyrażać swoje stanowisko co do określonej propozycji, ale ich rządy decydują, czy takie stanowisko uwzględnić, czy też nie. Oprócz zaleceń, niektóre parlamente odwołują się do tzw. mechanizmu parlamentarnej rezerwy kontrolnej. Należy się również zająć podstawowymi interesami i poglądami dotyczącymi zaangażowania parlamentarnego w europejskim procesie decyzyjnym w ścisłym związku z kryterium wpływu wywieranego przez kontrole parlamentarne. Ponadto nie należy zapominać, że dany, w pierwszej chwili robiący wrażenie dużego, zbiór uprawnień kontrolnych przekazany parlamentom może być wykorzystywany przez niektó-

re rządy jako instrument blokowania decyzji Rady. Dlatego np. obligatoryjna duńska procedura w tym zakresie funkcjonuje w ścisłym związku z faktem uwzględniającym istnienie rządów mniejszościowych, które w znacznie większym stopniu zdane są na zgodę parlamentu niż np. rząd brytyjski w stosunku do swojego parlamentu. Dlatego kryterium badania wpływu parlamentarnego powinno obejmować także zagadnienie poziomu i minimalnej liczby wymogów dla skutecznej interwencji parlamentarnej.

Na pierwszy rzut oka kryterium (A) zakłada istnienie pozostałych dwóch kryteriów. Jeżeli parlamenty nie otrzymują żadnych informacji o istotnych działaniach podejmowanych w sprawach europejskich, to ewentualne ustalenia i wnioski dotyczące zgrania czasowego, terminów oraz wpływu analizy parlamentarnej są nieistotne. Jeżeli jednak parlamenty posiadają prawo angażowania się w zbieranie i analizowanie informacji niezależnie od informacji przekazywanych im przez rządy, to działanie parlamentu może być skuteczniejsze.

Kryteria zastosowane przez Laprata do mierzenia skutecznej i wydajnej kontroli parlamentarnej w zakresie spraw europejskich doprowadzają nas do problemu klasyfikowania parlamentów narodowych ze względu na stosowanie uprawnień kontrolnych w procesie politycznym. Jeden z opracowanych modeli klasyfikacji działalności parlamentów narodowych wywodzi się z wcześniejszych badań przeprowadzonych przez Mezeya⁵⁸, a następnie zmodyfikowanych przez Nortona.⁵⁹ Obaj autorzy opracowali ramy klasyfikacji parlamentów w różnych państwach. Są one oparte na dwóch różnych kryteriach, a mianowicie kryterium siły politycznej oraz poparcia dla legislatury. Mezey zdefiniował siłę polityczną jako „ograniczenie, które parlament jest w stanie nałożyć na działalność polityczną egzekutywy”.⁶⁰ Na podstawie pierwszego kryterium (siła polityczna) Mezey wyróżnił trzy kategorie parlamentów:

- Parlamentey o dużej sile politycznej, opartej na prawie weta oraz możliwości wprowadzania zmian do projektów rządowych i zawierania kompromisów,
- Parlamentey o umiarkowanej sile politycznej, charakteryzujące się prawem modyfikowania (ale nie odrzucania projektów działania),
- Parlamentey posiadające niewielką siłę polityczną lub nie posiadające takiej siły, tzn. nie mogące ani zmieniać, ani odrzucać propozycji przedstawionych przez egzekutywę.

Praca Nortona koncentruje się na dwóch pierwszych kategoriach. Podkreśla on, że fakt posiadania prawa odrzucania projektów działania nie oznacza automatycznie sprawowania przez parlamentey rzeczywistej i proaktywnej

⁵⁸ Mezey 1979, 21-44 i 1990, 149-176.

⁵⁹ Norton P., 1984, 198-221 i 1990, 1-9.

⁶⁰ Mezey 1990: 153. Ponieważ nasz artykuł zajmuje się jedynie rolą parlamentów w europejskim procesie decyzyjnym, pomijamy drugie kryterium Mezeya, które jest zorientowane na ogólny profil legislacyjny.

władzy politycznej.⁶¹ Odpowiednio, kategoria parlamentów mających silną władzę polityczną powinna obejmować parlamenty uczestniczące w tworzeniu polityki, które mogą modyfikować, odrzucać lub przedstawiać własne projekty, podczas gdy kategoria parlamentów o umiarkowanej władzy politycznej powinna obejmować tylko parlamenty „wywierające wpływ polityczny”, tzn. będące w stanie modyfikować projekty, ale nie mogące ich odrzucać względnie przedstawiać swoich propozycji.⁶² Różnica między tymi dwoma kategoriami polega na zakwalifikowaniu parlamentów jako ciał ustawodawczych zdolnych do tworzenia własnego zbioru propozycji, mogących zastępować pierwotne propozycje rządowe.⁶³

W tym kontekście kryteria merytoryczne, tzn. „zakres”, „wpływ”, „zgranie czasowe/harmonogram” analizy parlamentarnej służą jako podstawowe zmienne, na których można oprzeć klasyfikację w jednej z trzech wyżej wymienionych kategorii: „parlamenty realizujące władzę polityczną”, „parlamenty wywierające wpływ na działania polityczne” oraz „parlamenty nie wykonujące władzy politycznej ani nie wywierające na nią wpływu”.

Kategorie wg Mezey/Norton	Zmienne kontroli wg Laprata		
	Zakres informacji	Zgranie czasowe i zarządzanie	Wpływ kontroli
Słaba legislatura	raczej niski	niskie	nie ma
Legislatura wpływająca na politykę, tzn. mogąca			
– modyfikować projekty	niski – wysoki	niskie	średni
– odrzucać projekty	niski – wysoki	niskie	wysoki
Legislatura realizująca politykę, tzn. mogąca także			
– zastępować projekty	niski – wysoki	wysokie	wysoki

Także po Maastricht uprawnienia badawczo-kontrolne niektórych parlamentów są ściśle ograniczone do informacji *ex post*. W konsekwencji ewen-

⁶¹ W „Ustawodawstwie Porównawczym” Mezey uznał brak kombinacji „parlamenty posiadające prawo odrzucenia, ale nie modyfikacji”. Dla niego jest „nie do przyjęcia, że legislatura może mieć prawo odrzucenia propozycji legislacyjnych, ale nie może ich modyfikować”. Mezey, 1979: 43 przypis 1.

⁶² Norton 1990: 5 5 1984: 201

⁶³ W kontekście europejskiej legislacji pytanie powinno brzmieć: Czy narodowe parlamenty mogą zastąpić pierwotne propozycje rządowe w zakresie tzw. wspólnych stanowisk na posiedzenia Rady Ministrów.

tualne badanie nie ma żadnego wpływu na realizację polityki europejskiej przez rząd. Ale niektóre parlamenty narodowe aspirują obecnie nie tylko do tego, by orientować się, jakie ustawodawstwo przewiduje się w Unii Europejskiej, ale także by wpływać na stanowisko swojego rządu w Radzie Ministrów.

W Niemczech art. 23 ustawy zasadniczej stanowi, że ustawy przenoszące uprawnienia suwerena zawsze wymagają zgody obu izb parlamentu. Co ważniejsze, jeżeli chodzi o działania Unii Europejskiej w ramach trzeciego filaru, zdanie trzecie art. 23 stanowi, że „powołanie Unii Europejskiej, jak również wprowadzenie zmian do jej podstaw statutowych i podobnych przepisów zmieniających lub uzupełniających treść Ustawy Zasadniczej lub umożliwiających takie zmiany i uzupełnienia” muszą być zgodne z zasadami, o których mowa w art. 79 ust. 2 dotyczącego uchwalania zmian Konstytucji, tj. większości 2/3 w obu izbach. Jak zauważają Oschatz i Risse, wstawienie przez specjalną Komisję Bundestagu ds. Maastricht wyrażenia „i podobnych przepisów” miało „tylko na celu zapobiec uaktualnianiu, w drodze ustaw zwykłych «klausul ewolucyjnych» merytorycznie zmieniających Konstytucję”.⁶⁴ Jeżeli chodzi o ustawodawstwo Unii Europejskiej, to, pomijając wspomniany przepis, wymaga się, by rząd „zajmował swoje stanowisko w Radzie Ministrów” opierając się na propozycjach Bundestagu, pod warunkiem, że ten ostatni wyraził swą opinię. Sam Bundestag ustala znaczenie projektów w trzech filarach Unii Europejskiej. Z drugiej strony stanowisko rządu nie podlega zgodzie Bundestagu. Zgoda jest wymagana w Bundesradzie, w którym rząd pod pewnymi warunkami jest związany decyzją izby w wypadkach, w których propozycja wymaga takiej zgody, stosownie do prawa krajowego oraz w tych wypadkach, w których kompetencja należy do poszczególnych landów. Co więcej, jeżeli w grę wchodzi wyłączne kompetencje landów, Niemcy są reprezentowane w Radzie Ministrów przez ministra reprezentującego landy wyznaczonego przez Bundesrat. W Danii ministrowie otrzymują zalecenie, na podstawie którego mogą prowadzić negocjacje i uczestniczyć w podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów. Minister nie może wyrazić zgody na propozycje, jeżeli proces badania parlamentarnego nie został zakończony. W Holandii stworzono specjalną procedurę regulującą udział parlamentu we współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Każda propozycja decyzji wchodząca w zakres tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, mającego wiązać Holandię, podlega zgodzie Stanów Generalnych. W praktyce ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości przesyłają parlamentowi zaopatrzone w przypisy porządek obrad wraz z dokumentami towarzyszącymi. Agenda ta stwierdza, które decyzje w opinii rządu są wiążące dla Holandii i z tego powodu wymagają zgody parlamentu. Przy każdym punkcie agendy zaznacza się także stanowisko rządu Holandii. Stałe Komisje ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw

⁶⁴ Oschatz/Risse, 1995,4; BT-Drs. 12/3896, s.18.

Wewnętrznych Stanów Generalnych Holandii mogą przeprowadzać z ministrami konsultacje na temat wskazanych zagadnień przed posiedzeniem Rady, po którym izby na posiedzeniu plenarnym mogą wydać formalne zarządzenie dotyczące projektów tych decyzji, które wymagają zgody parlamentu. Przyjmuje się jednak, że wyrażono milczącą zgodę w przypadku niewyrażenia przez jedną z izb, lub w jej imieniu, w terminie 15 dni od przedłożenia projektu Stanom Generalnym żądania przedstawienia wyraźnej zgody. Podobną procedurę wyrażania zgody stosuje się w Austrii, w której rząd jest związany decyzją Rady Narodowej (Bundesratu), jeżeli projekt „do którego odnosi się decyzja, ma być wprowadzony za pomocą ustawy federalnej, lub zgodnie z założeniem przewiduje przyjęcie bezpośrednio obowiązującego aktu dotyczącego materii, która w przeciwnym razie byłaby regulowana ustawą federalną”. Zasadę tę stosuje się generalnie do wszystkich projektów konwencji międzynarodowych.

Wpływ kontroli parlamentarnej

	Kryteria wg Mezey/Norton		
	Słaba legislatura	Wywieranie wpływu na politykę	Kształtowanie polityki
Niemcy	Bundestag 1963 →	→ 1991 → 1994 Bundestag i Bundesrat	
Francja	1979 → Zgromadzenie i Senat → 1992		
Włochy	Izba i Senat		
Holandia	Pierwsza Izba		Druga Izba
Belgia	Izba Deput. i Senat		
Luksemburg			
Wielka Brytania	1974 → Izba Gmin i Izba Lordów → 1997		
Dania			
Irlandia			
Hiszpania			
Portugalia			
Grecja			
Austria		Rada Narodowa i Rada Federalna	Rada Narodowa
Szwecja			
Finlandia			

Wnioski i perspektywy

W dużej liczbie państw członkowskich Unii Europejskiej (Belgia, Dania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Portugalia) przed Traktatem z Maastricht

parlamenty narodowe uważano za ofiary procesu integracji.⁶⁵ Dzięki rosnącej supremacji rządów krajów członkowskich w procesie podejmowania decyzji europejskich z jednej strony, a z drugiej strony – dzięki umiejętności rządów w wykorzystywaniu wiedzy i uprawnień swojej administracji, parlamenty narodowe albo pozostały poza cyklem politycznym Unii Europejskiej, albo ich zaangażowanie jest tylko marginalne. Ani ich zasoby finansowe, ani zasoby ludzkie nie pozwalały im na poradzenie sobie w jakikolwiek sposób z rosnącą liczbą aktów prawnych Wspólnoty Europejskiej, mimo że we wszystkich systemach państw członkowskich formalne kompetencje legislacyjne znajdują się w rękach parlamentów. Rola parlamentów narodowych jest szczególnie ograniczona w odniesieniu do dyrektyw Wspólnoty Europejskiej. Chociaż dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim pewną możliwość manewru w zakresie ich przenoszenia do krajowego porządku prawnego, inaczej niż to ma miejsce w przypadku bezpośrednio stosowanych rozporządzeń, bardzo często rządy nie są w stanie lub nie są chętne do dokonania adaptacji treści danego aktu. Ponadto niektóre parlamenty narodowe wykazują niewielkie zainteresowanie sprawami Unii Europejskiej, co można wytłumaczyć w pewnym zakresie skomplikowaną strukturą tych parlamentów (Dania, Finlandia, Holandia). Jak pokazuje przykład Niemiec, pomiędzy rokiem 1980 a 1986 około 65 proc. dokumentów Wspólnoty Europejskiej analizowanych przez Bundestag stanowiło już prawo obowiązujące w momencie podejmowania nad nimi pierwszej debaty.⁶⁶

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht spostrzeżenia te uległy istotnej zmianie.⁶⁷ Parlamenty narodowe nie tylko uznały, że Unia Europejska zyskała nowe obszary działalności i nowe kompetencje, ale że same parlamenty tracą swoje tradycyjne wpływy, w szczególności jeżeli chodzi o ich funkcję kontrolną w stosunku do rządów. Jeżeli chodzi o proces decyzyjny we Wspólnocie Europejskiej/Unii Europejskiej, parlamenty zażądały, by informowano je wcześniej i w sposób bardziej wszechstronny o propozycjach legislacyjnych omawianych przez Radę Ministrów. Jak uwidocznił to

⁶⁵ Patrz: Pohle Klaus, *Parlamenty w Unii Europejskiej, formy praktycznego uczestnictwa*, w: Integracja Nr 2/1992, s. 72-82; A. Borzel Tanja, *Europeizacja i przekształcenia wewnętrzpaństwowe, centralizacja i deparlamentaryzacja*, w: Kwartalniku Politycznym, Nr 2/2000, s. 225-550.

⁶⁶ Patrz Ismayr Wolfgang, *Niemiecki Bundestag. Funkcje, wola zmian, załączki zmian*, Opladen: Leske i Budrich, 1992, s. 205.

⁶⁷ Patrz: Bergman Torbjorn, *Narodowe parlamenty i komisje ds. Unii Europejskiej. Uwagi o odmianach empirycznych i konkurencyjnych wyjaśnieniach*, w: Dziennik Europejskiej Działalności Publicznej 3/1997, s. 373-387; Laursen Finn/A.Pappas Spyros wyd., *Zmieniająca się rola parlamentów w Unii Europejskiej*, Maastricht: EIPA, 1995; Norton Philip wyd., *Parlamenty narodowe i Unia Europejska*, Specjalne wydanie studiów legislacyjnych, tom 1, Nr 3/1995; Weber-Panariello Philippe A., *Parlamenty narodowe w Unii Europejskiej - studium porównawcze w sprawie udziału parlamentów narodowych w kształtowaniu stanowiska wewnętrznego w sprawach Unii Europejskiej w Zjednoczonym Królestwie, Francji i Republice Federalnej Niemiec*, Baden-Baden Nomos, 1995.

przegląd systemów krajowych, poważny krok w usprawnieniu działania parlamentów narodowych dotyczy ich dostępu do informacji. Formy i skutki podejmowanych przez parlamenty prób zmierzających do zwiększenia ich roli różnią się w poszczególnych krajach członkowskich. Niemniej jednak, można podkreślić pewne cechy wspólne dotyczące zmian konstytucyjnych, ustaw szczególnych deklaracji i sprawozdań. W niektórych krajach nowe prawa parlamentów narodowych zostały oparte na zmianach konstytucji. Podstawowe zmiany konstytucyjne spowodowane Traktatem z Maastricht nastąpiły we Francji i Niemczech. Znowelizowany art. 88 ust. 4 Konstytucji francuskiej lub art. 23 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, wywołanej „Rząd Federalny do wszechstronnego informowania Bundestagu i Bundesratu tak szybko jak to możliwe” są wyrazem dążeń parlamentów do bardziej efektywnego uczestnictwa. W Niemczech nowa Komisja ds. Unii Europejskiej może nawet otrzymać upoważnienie Bundestagu do podejmowania decyzji w jego imieniu.

W belgijskiej Izbie Reprezentantów, hiszpańskim Congreso de los Diputados, irlandzkim Dail Eireann, holenderskim Tweede Kamer i portugalskim Zgromadzeniu Republiki przyjęto specjalne ustawy i zawarto porozumienia pomiędzy rządami i parlamentami celem wzmocnienia uprawnień kontrolnych parlamentów w sprawach europejskich. W Holandii poprzednia Stała Komisja ds. Europejskich została przekształcona w Komisję Generalną ds. Unii Europejskiej, a jej celem jest zwiększenie świadomości europejskiej wśród wszystkich członków parlamentu.

W niektórych krajach zwiększenie roli parlamentów wynikało często z własnych deklaracji lub sprawozdań, wiążących rządy i zwiększających partycypacyjne uprawnienia parlamentów narodowych (Dania, Włochy, Holandia, Wielka Brytania).

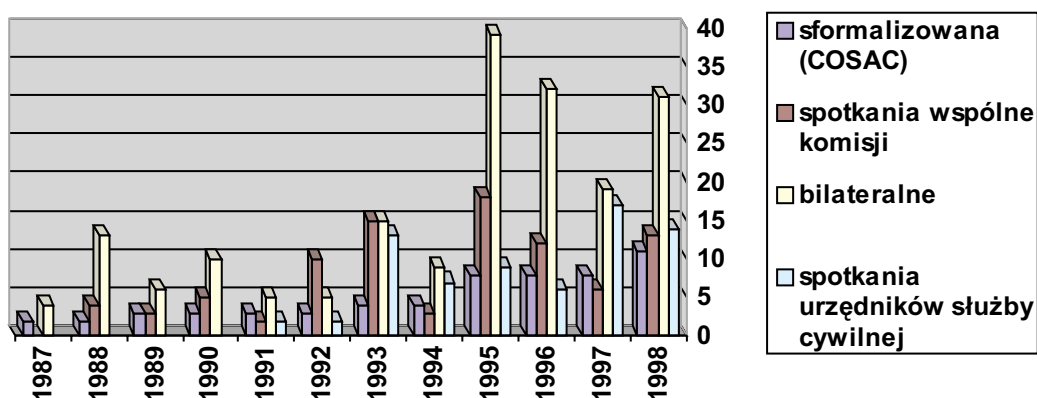
Ponadto parlamenty podjęły próbę zwiększenia swojej efektywności przez wzmocnienie roli wyspecjalizowanych komisji. Choć proces tworzenia komisji ds. europejskich we wszystkich państwach członkowskich nasilił się pod koniec lat 90., wpływ nowo utworzonych komisji pozostaje nadal niejasny. Nie można przeoczyć ewentualności, że rywalizujące komisje parlamentarne będą niechętnie zezwalać na przekazanie europejskiego aspektu swojej pracy w ręce nowych komisji, w sposób szczególnie zorientowanych na Unię Europejską. Parlamente narodowe, takie jak np. fiński, wstępują w ślady Danii, w której Folketing jest uważany za zgromadzenie, które zachowało swoją pozycję po wstąpieniu do Wspólnoty Europejskiej. Parlament duński sprawuje szeroką kontrolę nad polityką europejską. Komisja Spraw Europejskich parlamentu duńskiego, powstała z byłej Komisji Stosunków Rynkowych, wydaje zalecenia swoim ministrom w Radzie. W Austrii Konstytucja gwarantuje udział w posiedzeniach gabinetu członkom wpływowej parlamentarnej Komisji Głównej oraz przywódcom frakcji parlamentarnych partii rządzących.

Można stąd wyciągnąć wniosek, że w prawie wszystkich państwach członkowskich parlamente narodowe formalnie zwiększyły swoją rolę w procesie

podejmowania decyzji związanych z Unią Europejską. Chociaż podejmowanie decyzji w dalszym ciągu pozostaje przede wszystkim w rękach rządów, pole ich manewru co do negocjacji w Brukseli będzie w coraz większym stopniu ograniczane przez parlamenty narodowe, a w szczególności przez jego wyspecjalizowane komisje. Niektóre zgromadzenia ustawodawcze (Dania, Finlandia, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania, Szwecja) stworzyły nawet własne punkty kontaktowe w budynku Leopolda należącym do Parlamentu Europejskiego w Brukseli. Wydaje się, że parlamenty nie idą już dłużej za swoimi rządami w zakresie polityki europejskiej, ale próbują określać działania swoich rządów w tworzeniu polityki europejskiej. Niektórzy uważają, że dalszy rozwój Unii Europejskiej nie mógłby następować bez bardziej aktywnej roli parlamentów narodowych, przede wszystkim w fazie przygotowywania i planowania decyzji europejskich.

W tym kontekście można zauważyć rosnący poziom współpracy pomiędzy parlamentami. Od końca dekady lat 80. odbywają się regularne spotkania przewodniczących i marszałków parlamentów narodowych. Od roku 1989 co 6 miesięcy odbywają się spotkania wyspecjalizowanych komisji ds. Unii Europejskiej powołane w parlamentach narodowych w ramach tzw. Konferencji Specjalnych Komitetów Parlamentarnych ds. Europejskich (COSAC). Protokół do Traktatu amsterdamskiego w sprawie roli parlamentów narodowych może zmienić nieformalny profil COSAC. Godny uwagi jest fakt, że zarówno Parlament Europejski, jak i Rada Ministrów dokonały zmian swoich procedur celem uznania parlamentów narodowych oraz COSAC jako podmiotów konsultacyjnych w ramach procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej.⁶⁸

Współpraca międzyparlamentarna w latach 1987-1998



⁶⁸ Patrz: Maurer Andreas, *Parlament Europejski i parlamenty narodowe po Amsterdanie*, w: Laursen Finn wyd., *Traktat Amsterdamski: preferencja narodowa, negocjacje międzypaństwowe, rezultaty i ratyfikacja*, 2000.

Parlamentey narodowe spróbowwały i nauczyły się radzić z wyzwaniami europejskimi przez adaptację niektórych swoich procedur. Pomimo to nie można nie dostrzegać relatywnej słabości instytucji parlamentarnych krajów członkowskich na poziomie Unii Europejskiej. Sposoby działania rządów krajowych i administracji w zakresie przygotowywania zagadnień związanych z Unią Europejską uległy zmianie tylko w ograniczonym stopniu. Ciągły deficyt zdolności parlamentów do uczestniczenia w tej wielopoziomowej grze ogranicza ich wpływ. Zaangażowanie parlamentów w „cyklu politycznym Unii Europejskiej” pozostaje słabe i w dużej mierze reaktywne.

Ogólna tendencja do wzmacniania roli parlamentów narodowych zauważalny w toku ratyfikacji Traktatu z Maastricht można również wytłumaczyć jako konsekwencję rosnącego niezadowolenia. Parlamentey nie stały się jednak siłą opozycyjną, przenoszącą krytyczne poglądy opinii publicznej. Logika rządu parlamentarnego, z podstawowym rozłaniem na egzekutywę i większość parlamentarną z jednej strony oraz parlamentarną mniejszość z drugiej, nie został zastąpiony przez powrót do klasycznego podziału władzy na egzekutywę i legislatywę. Bodźce na arenie europejskiej rzeczywiście wzmocniły podmioty rządowe i w dalszym zakresie zmniejszyły wpływ parlamentów. Zwiększona aktywność niektórych z tych ostatnich nie spowodowała fundamentalnej zmiany instytucjonalnego braku równowagi. Nie jest to w ostatecznym rozrachunku kwestią zasobów, ale parlamentey narodowe nie potrafiły zdobyć głosu decydującego. Pomimo pewnych zmian konstytucyjnych większość parlamentów narodowych pozostała w zakresie europejskiego cyklu politycznego w charakterze „wspierających kontrolerów” (Dania, Belgia, Austria) lub „słabych adaptatorów” (Włochy, Portugalia, Niemcy, Hiszpania). Niektórzy jednak zachowali lub uzyskali pozycję „graczy o znaczeniu krajowym”.

W obliczu istotnych zmian – procesów i potencjalnych skutków parakonstytucyjnego „uwspółnotowania”, zróżnicowania sektorów, procedur oraz instytucji i podmiotów – obserwujemy istotną i trwałą zmianę zainteresowania oraz przenoszenie zasobów personalnych i instytucjonalnych, po to by uczestniczyć w cyklu politycznym Unii Europejskiej zarówno na arenie krajowej, jak i w Brukseli.

Nie odnotowujemy jednak żadnej rewolucyjnej zmiany w układzie rządowym i administracyjnym w żadnym z systemów krajowych ani też budowy nowego zharmonizowanego modelu zajmowania się sprawami Unii Europejskiej. Tradycyjne krajowe wzorce postępowania są odporne i jak widać, wystarczająco elastyczne, by radzić sobie ze zmianami na poziomie europejskim.

Unia Europejska jest głęboko zakotwiczona w systemach krajowych. Korzyści dla niektórych podmiotów mogą się okazać większe niż dla innych, które utraciły wpływy. Jednak w szerokim zakresie występują zarówno zwycięzcy, jak i przegrani, a walka o wpływy nadal trwa we wszystkich państwach członkowskich. Mając na uwadze ten szczególny związek z systema-

mi krajowymi, nie można scharakteryzować systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej jako izolowany lub jako system jednopoziomowy, zamknięty.

**Brak rewolucji strukturalnej:
zamiast niej asymetria między poziomami**

Jednym z istotniejszych spostrzeżeń, jakiego można dokonać w świetle ewolucji na poziomie europejskim z jednej strony oraz na poziomie 15 państw członkowskich z drugiej strony, jest istnienie asymetrii. Tempo, częstotliwość i skumulowane efekty zmian na arenie brukselskiej są większe i szybsze niż na poziomie krajowym. Ze stwierdzeniem tym można połączyć dwa wyjaśnienia. Albo istnieje znaczne opóźnienie czasowe w adaptacji parlamentów, albo jest to dowód, że parlamenty i „ich” rządy nie potrafią radzić sobie z tymi wyzwaniami przez dopasowanie istniejących struktur i swojej administracji w odpowiedni sposób. Dotychczasowe doświadczenia pokazują jednak, że nowe ramy konstytucyjne oraz możliwości są, poza niektórymi podmiotami, wykorzystywane w państwach członkowskich tylko w ograniczonym zakresie oraz że nie stworzono jak dotąd żadnych bardziej rozwiniętych koncepcji, które byłyby nieznane lub szkodliwe dla „kamieni węglanych”, na których wspierają się systemy krajowe. Jesteśmy świadkami adaptacji wewnątrzsystemowych spowodowanych wyzwaniami pochodzącymi z różnicującego się systemu Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej, ale nie z „rewolucjami”.

Brak jednolitego modelu

Ustalenia dotyczące wzorców reagowania na poziomie krajowym w odniesieniu do prostych zmian świadomości, zainteresowania i mobilizacji prowadzą do innego wniosku: systemy konstytucyjne, instytucjonalne i administracyjne oraz ich efektywne wykorzystanie nie przekształciły się w jeden efektywny model. Unia Europejska pozostaje jako „15 plus 1”, systemem całkiem różnych jednostek składowych, w niektórych wypadkach działających na zasadzie potwierdzenia i przywracania dobrze znanych wzorów. Ustalenia te dają odpowiedź na pytanie o istnienie lub prawdopodobieństwo pojawienia się powszechnie dominującego krajowego modelu „adaptacyjnego”. Nie zauważamy żadnego rodzaju struktur instytucjonalnych o zasięgu przekraczającym granice danego kraju, dotyczących sposobów reagowania na wspólne wyzwania i możliwości, jakie są tworzone na szczeblu Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej.

Wniosek ten jednak nie jest wolny od niejasności. Niektóre podmioty, jak np. niemiecki Bundesrat/kraje związkowe oraz parlament francuski zdo-

były pozycje inne niż zajmowane przed dekadą lat 90. Trudno jednak jak dotąd wskazać trwałe skutki. Sceptycy mogliby twierdzić, że większość wysiłków tych podmiotów zwiększyła stopień złożoności procedur krajowych bez uzyskania rzeczywistego wpływu na podejmowanie decyzji przez poszczególne kraje; inni uznaliby, że odkryli długofalowy trend w kierunku nowej równowagi instytucjonalnej zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Dyskusja ta wskazuje na zasadniczy problem naszej tezy o braku jednolitego modelu.

Możliwe, że okres objęty naszymi badaniami jest zbyt krótki. Autonomia centralnych banków krajowych, stanowiąca konsekwencję Unii Gospodarczej i Walutowej, awans niektórych regionów dzięki funduszom strukturalnym i Komitetowi Regionów, zmieniająca się rola parlamentów narodowych w ich stosunkach z rządami dzięki skłonności do redukowania deficytu demokracji – wszystkie te elementy mogłyby wyglądać jak formalne kroki o mniejszym znaczeniu dla ustalonych krajowych wzorców decyzyjnych, które zostałyby dopasowane do wymogów Unii Europejskiej, ale nie poddane „remontowi kapitałnemu”. Moglibyśmy również zidentyfikować pewne działania w kierunku procesu adaptacyjnego, prowadzącego do powstania jednego szczególnego państwa członkowskiego. Możliwe, że rozlewający się z poziomu europejskiego proces jest bardziej trwały, niż zdajemy sobie z tego sprawę obecnie. Zmiany w Wielkiej Brytanii mogą wspierać hipotezę, że „margines zmian” w strukturach państw członkowskich może być mniejszy w przyszłości. Proces ten nie doprowadzi do powstania jednego typu państwa członkowskiego, ale różnice historyczne utracą swoją trwałą siłę, a nowa struktura polityczna Unii Europejskiej stanie się siłą dominującą nad strukturami narodowymi. Dodatkowych badań wymaga ustalenie, czy taka konwergencja uczyniłaby funkcjonowanie systemu Unii Europejskiej łatwiejszym.

Niemожność importu: ograniczona przydatność najlepszych praktyk

Zadziwiająco ograniczone jest tempo wprowadzania udanych elementów pochodzących z innych systemów krajowych. Nie prowadzi się systematycznej obserwacji najlepszych praktyk, i słusznie. Ostatnie analizy struktur realizacji polityki europejskiej w państwach członkowskich prowadzą do jasnego wniosku, że imitacja będzie się kierować zasadą niezamierzonych konsekwencji, tzn. wbrew wszelkiemu prawdopodobieństwu struktura organizacyjna lub procedura, która działała skutecznie w jednym państwie członkowskim, nie będzie działała w taki sam sposób w innym środowisku.

Brak modeli optymalnych: o modelach odmiennych

Przyglądając się rzeczywistemu zróżnicowaniu na obu poziomach, tzn. europejskim i krajowym, możliwe są tylko ostrożne wnioski co do tego, kto jest zwycięzcą, a kto przegranym. Odpowiedź jest problematyczna i to zarówno w przypadku szczebla europejskiego, jak i krajowego. Wyjątkowo trudno poważnie i wiążąco stwierdzić, komu udało się bardziej, a komu mniej – uwzględniając cechy poszczególnych systemów krajowych. Każda „kalka” modelu optymalnego jest ryzykowna z akademickiego i politycznego punktu widzenia. Należy porównywać najlepsze praktyki, ale zachowywać ostrożność w ocenie, uwzględniając właściwe im cechy konstytucyjne, instytucjonalne i polityczne, jak również charakterystykę obszaru politycznego. Jedno zagadnienie jest zawsze związane ze wskaźnikami sukcesu. Jeżeli weźmiemy pod uwagę tempo wprowadzania prawa Wspólnoty Europejskiej jako wskaźnik udanego dopasowywania parlamentów narodowych do doro-

Rodzaje zaangażowania parlamentarnego

	Partie w parlamencie zajmujące stanowisko krytyczne wobec Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego	Zakres informacji			
		Obszar Wspólnoty Europejskiej	Obszar Unii Europejskiej	Transfer informacji zależny od rządu	Aktywność międzyparlamentarna
Niemcy	Nie	Rozległy	Rozległy	Bardzo niski	Bardzo intensywny
Francja	Tak	Rozległy	Ograniczony	Wysoki	Bardzo intensywny
Włochy	Nie	Ograniczony	Ograniczony	Wysoki	Niski
Holandia	Nie	Rozległy	Rozległy	Niski	Niski
Belgia	Nie	Rozległy	Ograniczony	Niski	Niski
Luksemburg	Nie	Ograniczony	Ograniczony	Wysoki	Niski
Wielka Brytania	Tak	Rozległy	Ograniczony	Niski	Bardzo intensywny
Dania	Tak	Rozległy	Rozległy	Bardzo niski	Intensywny
Irlandia	Nie	Ograniczony	Ograniczony	Wysoki	Niski
Hiszpania	Nie	Ograniczony	Ograniczony	Bardzo wysoki	Niski
Portugalia	Nie	Ograniczony	Ograniczony	Bardzo wysoki	Bardzo niski
Grecja	Nie	Ograniczony	Ograniczony	Bardzo wysoki	Bardzo niski
Austria	Tak	Rozległy	Rozległy	Bardzo niski	Intensywny
Szwecja	Tak	Rozległy	Rozległy	Bardzo niski	Bardzo intensywny
Finlandia	Tak	Rozległy	Rozległy	Bardzo niski	Bardzo intensywny

bku prawnego Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej, to uzyskamy inną kolejność, niż gdybyśmy patrzyli na podobieństwa cech konstytucyjnych lub na merytoryczne wyniki w zakresie określonych sfer działalności Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej uzyskiwane na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym (jest to jeszcze jeden obszar zmienności i konkurencji). Na poziomie krajowym systemy, które mogłyby wyglądać na rozczłonkowane, mogą okazać się całkiem silne w zakresie pewnych zagadnień, co do których możliwa jest mobilizacja przywództwa opartego na szerokim konsensusie narodowym lub w określonym sektorze. Znaczenie ma także dostęp do różnych źródeł władzy, co nie oznacza, że mniejsze państwa nie są konkurencyjne.

Ogólny proces europeizacji okazał się asymetryczny. Nie została poruszona całość piętnastki, ale głównie machina polityczno-administracyjna oraz w pewnym zakresie sądownictwo. Proces fuzji w szczególnym stopniu rozszerzył się na regiony. Parlamenty narodowe nie wsiadły jak dotąd do

w proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Zgranie czasowe (harmonogram)			Częstotliwość spotkań	Kierowanie	Wpływ		
Po propozycji Komisji	Przed sesją Rady	Podczas sesji Rady			Słaby	Wpływ na politykę	Kształtowanie polityki
X	X	X	Wysoka	Proaktywny		X	X
X	X		Wysoka	Proaktywny		X	
			Niska	Reaktywny	X		
X	X		Wysoka	Reaktywny		X	
X			Niska	Reaktywny	X		
X			Niska	Reaktywny	X		
X	X	X	Wysoka	Reaktywny		X	
X	X	X	Wysoka	Reaktywny			X
	X		Niska	Reaktywny	X		
			Niska	Reaktywny	X		
			Niska	Reaktywny	X		
			Niska	Reaktywny	X		
X	X	X	Wysoka	Proaktywny		X	X
X	X	X	Wysoka	Proaktywny		X	X
X	X	X	Wysoka	Proaktywny		X	X

pociągu zmierzającego do Brukseli. Ciągłe panuje tendencja do „deparlamentaryzacji” na poziomie krajowym oraz biurokratyzacji, chociaż niektóre z najbardziej widocznych luk w tym względzie uległy zmniejszeniu.

Ocena ogólnego rozwoju parlamentów narodowych po Amsterdamie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Amsterdam oznacza punkt, w którym podjęto znaczny wysiłek celem wzmocnienia odpowiedzialności egzekutywy, czyli Komisji. Co więcej, relatywnie zwiększyło się zaangażowanie Parlamentu Europejskiego w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony fakt, że jednomyślność w Radzie i konsultacjach Parlamentu Europejskiego nadal dominuje w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości objętych tytułem VI Traktatu o Unii Europejskiej i tytułem IV Traktatu Wspólnoty Europejskiej, odzwierciedla zachowywanie daleko idącej rezerwy przez większość państw członkowskich i jest wyrazem niechęci wobec uciekania się w szerszym zakresie do czysto ponadnarodowych środków podejmowania decyzji w tych delikatnych, ale istotnych sferach dla ludzi żyjących zarówno w Unii, jak i poza nią.

Większe zaangażowanie parlamentów narodowych w proces polityczny Unii może pomóc w zwiększeniu odpowiedzialności rządów za ich działalność w Radzie Ministrów i podporządkowanych jej instytucjach roboczych.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych (PNP) mógłby stać się użytecznym instrumentem dla tych parlamentów, które już obecnie dysponują możliwościami dokonywania pewnego rodzaju badania parlamentarnego. Na przykład rząd holenderski będzie w przyszłości zobligowany politycznie (na podstawie odwołania się do protokołu PNP) do przysyłania swojemu parlamentowi odpowiednich dokumentów objętych tytułem VI w rozsądnym terminie, co najmniej sześciu tygodni. To samo mogłoby dotyczyć systemów badania parlamentarnego w Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwecji, Finlandii i Niemczech. Jeżeli chodzi o zakres informacji podlegających przesyłaniu do parlamentów narodowych, to protokół PNP zobowiązuje, przynajmniej politycznie, rządy: Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Luksemburga do usprawnienia przepływu informacji.

Oprócz przepisów dotyczących usprawnienia mechanizmów kontrolnych w parlamentach narodowych, protokół PNP do Traktatu amsterdamskiego uznaje COSAC za środek kompensowania braku parlamentarnego mechanizmu badawczo-kontrolnego wobec spraw Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej. Dlatego PNP określa trzy obszary dyskusyjne w ramach COSAC. Zgodnie z art. 5 i 6 PNP, COSAC może badać „każdy projekt legislacyjny lub inicjatywę związaną z tworzeniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, „działalność legislacyjną Unii, w szczególności związaną ze stosowaniem zasady subsydiarności”, oraz „problemy dotyczące praw podstawowych”.

W ten sposób PNP prowadzi do pytania, czy COSAC może stać się właściwym podmiotem w zakresie wymienionych zagadnień. Fakt, że rozdział II protokołu skupia się na obszarach wolności, bezpieczeństwa i spra-

wiedliwości oraz działalności dotyczącej praw podstawowych, odzwierciedla polityczną i prawną wrażliwość na to zagadnienie w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jeżeli połączymy to wyszczególnienie zawarte z PNP z nową konsultacyjną rolą przewidzianą dla Parlamentu Europejskiego w tej sferze, to zauważymy wprowadzenie pewnego rodzaju „mechanizmu trójszczeblowej kontroli” w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości w ramach przyszłej Unii Europejskiej:

- Po pierwsze, Parlament Europejski będzie sprawował kontrolę, oczywiście w ograniczonym zakresie, nad europejskim poziomem decyzyjnym w pierwszym i trzecim filarze.
- Po drugie, parlamente narodowe mogą jednostronnie monitorować stanowisko swoich rządów w zakresie zagadnień objętych wymienionymi filarami, pod warunkiem stworzenia skutecznych mechanizmów kontrolnych.
- Po trzecie, COSAC będzie w stanie omawiać wymienione zagadnienia pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi państw członkowskich.

Z pewnością wystąpią co najmniej trzy mankamenty: po pierwsze, PNP nie usprawni braku kontroli parlamentarnej w odniesieniu do filara wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (CFSP). Biorąc pod uwagę to, że polityka zagraniczna i bezpieczeństwo Unii Europejskiej nie mogą być po prostu postrzegane jako obszar „zastrzeżony” dla kolektywnych podmiotów egzekutyw państw członkowskich oraz fakt, że uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego są ograniczone do rocznego kształtowania finansowych aspektów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, niezrozumiałe jest, dlaczego demokratyczna kontrola działalności w tym obszarze jest całkowicie wyłączona. Po drugie, ani Parlament Europejski, ani parlamente narodowe nie otrzymały prawa monitorowania procesu przenoszenia dorobku Schengen na obszar Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej. O ile ten brak kontroli demokratycznej może być zmniejszony dzięki dalszym negocjacjom zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, o tyle trzeci problem strukturalny nie zostanie rozwiązany w następnych latach. Z definicji delegacje COSAC tworzą parlamentarzyści komisji zajmujących się sprawami Unii Europejskiej/Wspólnoty Europejskiej, a nie parlamentarzyści komisji zajmujących się wolnościami obywatelskimi, wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi. Dlatego trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób parlamentarzyści zajmujący się głównie zagadnieniami horyzontalnymi byłiby w stanie skutecznie dyskutować o zagadnieniach z obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Należy również pamiętać, że proste sformalizowanie COSAC w sferze nowego traktatu uczyni Unię bardziej skomplikowaną i mniej zrozumiałą. „Zwykły” obywatel, do którego odwoływaliśmy się na wstępie, może zadać następujące pytanie: jeżeli (bezpośrednio wybierany) Parlament Europejski reprezentuje narody Unii, Rada Ministrów reprezentuje państwa członko-

wskie – przez (powołane) rządy, Komitet Ekonomiczno-Społeczny reprezentuje niektóre najważniejsze grupy interesów Unii, a Komitet Regionów obejmuje (wybranych) przedstawicieli pewnych regionalnych i lokalnych społeczności w Unii, czy nie jest zbędny podmiot skupiający niektórych członków Parlamentu Europejskiego oraz niektórych członków parlamentów narodowych?

Może mieć rację Joschka Fischer w swojej analizie mówiącej o braku więzi pomiędzy Unią a jej obywatelami. Ale stworzenie drugiej albo trzeciej izby (jeśli przyjąć, że Rada działa jako izba) składającej się z członków parlamentów narodowych może wywołać jeszcze większe niezadowolenie wobec „tych z Brukseli”.

Prof. dr hab. Joachim Osiński
Szkoła Główna Handlowa

Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji

Wstęp

Wśród piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej są trzy, które stały się członkami Unii Europejskiej od 1 stycznia 1995 r. Są to Austria, Finlandia i Szwecja. Zostały one członkami Unii Europejskiej w tzw. ostatniej rundzie rozszerzenia. Z przyjęciem tych państw związane były pewne modyfikacje procedury uzyskiwania członkostwa. Pierwszy raz rozszerzenie oparte było na nowych zasadach zawartych w artykule 0 Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł ten wprowadzał jednolite członkostwo w Unii zamiast dotychczasowego członkostwa w poszczególnych wspólnotach. W stosunku do każdego państwa toczyło się jedno postępowanie, a nie jak dotąd trzy oddzielne w sprawie członkostwa w każdej ze wspólnot. Inna nowość dotyczyła konieczności uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego – nowelizacja art. 273 wprowadzona na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. Ostatecznym wymogiem proceduralnym była zgoda Rady Unii Europejskiej.¹ Jesienią 1992 r. rozpoczęła się faza tzw. prenegocjacji, polegająca na spotkaniach ekspertów z krajów kandydujących z ekspertami Komisji Europejskiej. Ich treścią były pytania ze strony Komisji dotyczące możliwości przyjęcia poszczególnych elementów *avis*. Odpowiedź mogła brzmieć: „tak”, „nie”, „tak, ale będzie to dla nas kosztowne”. Odpowiedź twierdząca była zobowiązująca. W tej fazie Austria, Szwecja i Finlandia musiały przedstawić wszystkie pytania i problemy związane z przyjęciem *acquis*.

Ostatecznie referenda akcesyjne odbyły się w Austrii dnia 12 czerwca 1994 r., a za członkostwem opowiedziało się 66,6% głosujących, w Finlandii w dniu 16 października, głosów pozytywnych było 56,9%, zaś w Szwecji

¹ Por. *Dokumenty dotyczące wstąpienia do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji*, red. J. Plaňavová – Latanowicz, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s.17-18.

13 listopada 1994 r., gdzie przy frekwencji 83,3% większość obywateli – 52,3% – opowiedziała się za członkostwem w Unii Europejskiej.

We wszystkich tych państwach ważnym problemem, który przewijał się szczególnie w dyskusjach przedreferendalnych, było zagadnienie wpływu lub uczestnictwa parlamentów narodowych w procesach stanowienia prawa przez instytucje europejskie. Zagadnienie to wydawało się ważne dla stron w referendum, jak i poszczególnych ugrupowań politycznych i grup interesów z trzech powodów, choć akcenty rozłożone były w bardzo zróżnicowany sposób. Po pierwsze, zwolennicy przystąpienia do UE podkreślali, że nowa sytuacja nie ograniczy możliwości decyzyjnych parlamentu narodowego, którego pozycja i rola w państwach nordyckich zawsze była wysoka. Akcentowali możliwość powstania nowych form organizacyjnych, jak również procedur wewnątrz parlamentu, które umożliwią z jednej strony wystarczającą kontrolę przez parlament aktywności rządu w sprawach unijnych, a z drugiej strony pozwolą temu ostatniemu skutecznie wpływać na decyzje zapadające w Brukseli.

Przeciwnicy członkostwa w UE, których w obu wspomnianych państwach nie brakowało (zdecydowanie jednak najwięcej było ich w sąsiedniej Norwegii), podkreślali, że pozytywna decyzja w referendum będzie decyzją zezwalającą na istotne zawężenie uprawnień parlamentu i w sumie wpłynie negatywnie na jego pozycję i rolę ustrojową.² Na tym tle dominowało przekonanie, że małe państwa, takie jak Szwecja, Finlandia czy Norwegia, nie będą miały także w organach unijnych istotnego wpływu na podejmowane decyzje, które przeważnie są kompromisem niemiecko-francusko-brytyjskim. Przecistawiano demokratyczne, reprezentatywne i konsensusowo nastawione parlamenty nordyckie instytucjom unijnym, podkreślając występujący deficyt demokracji, rozdętą biurokrację i nieefektywny tryb podejmowania decyzji.

W rezultacie referendum, jak wspomniałem, w Austrii, Szwecji i Finlandii sukces odnieśli zwolennicy integracji, zaś w Norwegii przeciwnicy. W trzech pierwszych państwach na porządku dziennym w sposób realny pojawił się problem stworzenia takich instytucji i procedur wewnątrz parlamentów, które pozwolą na zachowanie rzeczywistego wpływu na procesy podejmowania decyzji mających związek ze stosunkami z Unią. Analizowano rozwiązania istniejące od dwudziestu lat w Danii, jednakże równocześnie dążono do wypracowania własnych, oryginalnych rozwiązań w omawianej kwestii. Ze względu na to, iż rozwiązania duńskie („model duński”) uznaje się dość powszechnie za klasyczne, sprawdzone, a przy tym efektywne, w niniejszym opracowaniu one właśnie stanowią punkt wyjścia do analizy mechanizmów (organów i procedur) skonstruowanych w Szwecji

² Por. J. Osiński, *Konstytucyjne i polityczne uwarunkowania przystąpienia Norwegii do Unii Europejskiej*, w: *Państwo-Demokracja-Samorząd*, pod red. T. Młodawy, Warszawa 1999, s. 258-261.

i Finlandii. Austria stworzyła swój własny model stosunków parlamentarnych z Unią Europejską, nazywany modelem wiedeńskim.³

W związku z tym, iż w niedługim czasie także polski parlament stanie przed podobnymi problemami, walory aplikacyjne takiego porównania są niezaprzeczalne. Istota sprawy polega jednak na wyciągnięciu właściwych wniosków, choć występują w ewentualnej przydatności doświadczeń austriackich, szwedzkich, duńskich czy finlandzkich dla Polski istotne ograniczenia, np. strukturalne czy prawne. W pierwszym przypadku należy pamiętać o tym, że parlamenty nordyckie – Riksdag i Eduskunta – są parlamentami jednoizbowymi, co upraszcza powoływanie i funkcjonowanie wewnętrznych struktur parlamentów, których gestii podlegać mają sprawy unijne. Czyni równocześnie te struktury bardziej sprawnymi i efektywnymi, co łatwo dostrzec w porównaniu z parlamentami dwuizbowymi, które „ratując się” sprawy unijne pozostawiają w gestii jednej z izb, przeważnie izby niższej. Dwuizbowość parlamentu austriackiego wynika przede wszystkim z federalnej struktury państwa, a więc nie ma związku z naszym podziałem na Sejm i Senat.

Jeśli chodzi o ograniczenia prawne, to mają one swoje źródło w znacznie nowocześniejszych uregulowaniach prawnych, jakie występują szczególnie w Austrii, Szwecji i Finlandii. Dotyczy to tak przepisów konstytucyjnych, jak i ustawowych istotnych z punktu widzenia rozpatrywanej kwestii. Konstytucja Republiki Austrii po zmianach z 15 grudnia 1994 r., kiedy włączono do niej nową część pt. „Unia Europejska”, jest nowoczesnym aktem racjonalnie regulującym wzajemne stosunki parlamentu austriackiego i organów UE. Nowa Konstytucja Finlandii, która weszła w życie 1 marca 2000 r., precyzyjnie określa relacje pomiędzy rządem i parlamentem krajowym a organami UE. W przypadku Polski odpowiednia nowelizacja ustawy zasadniczej jest jeszcze sprawą dość odległej przyszłości.

Parlament Austrii a relacje z instytucjami Unii Europejskiej

Parlament Austrii jest organem dwuizbowym składającym się z Izby Narodowej i Rady Federalnej, które każda w swoim zakresie uczestniczą w rozpatrywaniu spraw dotyczących Unii Europejskiej.⁴ Mechanizm współudziału

³ Por. M. Körner, *Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz – die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuen EU-Recht*, Wien 1995, s. 278 i nast.

⁴ W literaturze spotkać można różne tłumaczenia nazwy izby niższej austriackiego parlamentu. W oryginale: *Nationalrat*, tłumaczone jest jako: Izba Narodowa, por. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska, analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, bądź jako: Rada Narodowa, por. P. Sarnecki, *Parlament Federalny Republiki Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996. W niniejszym opracowaniu używać będziemy pierwszego określenia, które nie niesie ze sobą skojarzeń związanych z polską rzeczywistością ustrojowo-polityczną.

Izby Narodowej i Rady Federalnej w procesach decyzyjnych dotyczących spraw unijnych nazywany jest modelem wiedeńskim i w zgodnej opinii specjalistów oraz polityków zapewnia obu izbom daleko idące współuczestnictwo w tej dziedzinie. Niektórzy uważają, iż jest ono najdalej idące spośród wszystkich parlamentów państw Unii Europejskiej.⁵ Ustanowiony mechanizm wychodzi znacznie poza proponowane początkowo przez rząd federalny postanowienia kompensacyjne. Nadaje obu izbom daleko idące uprawnienia, jednak ostatecznie „wymusza” konstruktywną kooperację pomiędzy izbami i rządem federalnym w sprawach integracyjnych.

Podstawy konstytucyjnoprawne tego mechanizmu zawarte zostały w ustawie konstytucyjnej z 15 grudnia 1994 r., która wprowadziła do Konstytucji Austrii nową część pt. „Unia Europejska”, obejmującą art. 23a do art. 23f. Art. 23e, składający się z sześciu ustępów, precyzuje wspomniany mechanizm. Szczegółowe kwestie organizacyjne, zakres kompetencji Komisji Głównej Izby Narodowej, Stałej Podkomisji ds. Unii Europejskiej zapisane zostały w znowelizowanych regulaminach Izby Narodowej (1996 r.) i Rady Federalnej (1997 r.).

Art. 23e ust.5 konstytucji zdecydował o powierzaniu w parlamencie spraw Unii Europejskiej Komisji Głównej Izby Narodowej. Jednocześnie przewidziano możliwość utworzenia Stałej Podkomisji ds. UE, w której musi zasiadać przynajmniej jeden przedstawiciel partii reprezentowanej w Komisji Głównej. Jest ona powoływana przez Komisję Główną jako jej organ (Regulamin Izby Narodowej z 1996 r.). W przypadku Rady Federalnej art. 23e, ust.6 odsyłał ogólnie do przepisów regulaminu izby, który po znowelizowaniu w 1997 r. stał się podstawą do powołania w Radzie Federalnej Komisji ds. Unii Europejskiej.

Zasadnicza rola w całym parlamencie przypada jednak Komisji Głównej, powoływanej na mocy art. 55 ust.1 Konstytucji Austrii w taki sposób, aby w jej składzie zagwarantowany był proporcjonalny udział deputowanych ze wszystkich partii reprezentowanych w Izbie Narodowej. Komisja Główna w imieniu Rady Narodowej zajmuje się kwestiami unijnymi w trzech dziedzinach: po pierwsze, mianując w porozumieniu z rządem przedstawicieli Austrii w instytucjach UE, po drugie, realizując wszystkie kompetencje przysługujące Izbie Narodowej w sprawach UE, a więc sprawy objęte trzema filarami. W tym przypadku Komisja samodzielnie zwykłą większością głosów decyduje, które z problemów dotyczących UE powinny być przedmiotem obrad plenarnych Izby Narodowej i po trzeciej, art. 23e, ust. 5 Konstytucji odsyłając do regulaminu określenie statusu Stałej Podkomisji ds. UE umożliwił jednoznaczne zapisanie w znowelizowanym Regulaminie Izby Narodowej z 1997 r., że Stała Podkomisja jest organem Komisji Głównej, bezpośrednio przez nią wybieranym, o której zakresie kompetencji de-

⁵ Por. G.Holzinger, *Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht*, Journal für Rechtspolitik 1996, z. 3, s.173.

cyduje Komisja Główna, co oznacza, iż może ona w każdej chwili zająć się ponownie sprawą przekazaną uprzednio do podkomisji.⁶

Obciążenie Komisji Głównej musi być w związku z tym znaczące. Na przykład w latach 1996–1998 przedmiotem jej obrad było 131 przedłożeń z omawianej dziedziny, odbyło się 29 specjalnych posiedzeń, a Komisja przyjęła 12 dokumentów określanych mianem „stanowisko Komisji Głównej”. Przyjmowanie stanowisk w różnych niekiedy kwestiach jest możliwe ze względu na to, iż skład osobowy Komisji może ulegać zmianie, przy zachowaniu proporcjonalnego uczestnictwa poszczególnych ugrupowań parlamentarnych, co zapewnia niezbędną profesjonalność jej członków w zależności od rozpatrywanych spraw.

Posiedzenia Komisji Głównej odbywają się z reguły we wtorki co dwa tygodnie, a więc tryb prac Komisji nie jest tak intensywny jak w Finlandii czy Szwecji. Posiedzenia są otwarte (§ 31c ust. 5 Regulaminu Izby Narodowej), choć istnieją dwa wyjątki od tej zasady: po pierwsze, obrady Komisji odbywają się przy drzwiach zamkniętych, jeśli wynika to z przepisów UE wymagających ze względu na materię sprawy zachowania poufności (§ 31c ust. 4 Regulaminu) oraz po drugie, na wniosek jednego z deputowanych członków Komisji „z ważnych powodów” jawność obrad Komisji może zostać wyłączona (§ 31c ust. 5 Regulaminu).

Ogólne ramy współdziałania parlamentu z rządem federalnym określają przepisy konstytucji. Zgodnie z art. 23e ust. 1 właściwy minister ma obowiązek poinformować niezwłocznie Izbę Narodową i Radę Federalną o wszystkich przedsięwzięciach w ramach Unii Europejskiej i zapewnić możliwość zajęcia stanowiska w sprawie. Obowiązek informowania rozumiany jest szeroko i dotyczy przedsięwzięć w UE objętych jej trzema filarami oraz w ramach każdego filaru wiąże się z przesyłaniem w szerokim zakresie istotnych dokumentów. Z reguły dokumenty przesyłane są do klubów parlamentarnych, zaś dokumenty poufne są dostępne w dyrekcji kancelarii parlamentu. Część dokumentów deputowani otrzymują bezpośrednio od właściwych ministrów, jeśli sprawy będą przedmiotem obrad Komisji. Dotyczy to także informacji o austriackich kandydaturach do organów UE, które będą decydowane na posiedzeniu. W literaturze przedmiotu wskazuje się na istotne problemy związane z kwestią informowania przez ministra czy rząd parlamentu, które związane jest z przekazywaniem dokumentów czy sprawozdań dotyczących „przedsięwzięć w ramach Unii Europejskiej”. Liczba dokumentów napływających z organów unijnych jest ogromna (np. w Austrii od 15 stycznia 1996 r. do 18 kwietnia 1997 r. napłynęło 24 647 dokumentów UE), co praktycznie uniemożliwia członkom Komisji zapoznanie się z nimi, a właściwy minister nie jest zobligowany do segregowania informacji.⁷ Jest

⁶ Szerzej patrz: J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska – analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 16–18.

⁷ Tamże, s. 27–28.

to problem, z którym borykają się także inne parlamenty, a który nie znalazł do dziś racjonalnego rozwiązania.

Specyficznym austriackim rozwiązaniem jest mechanizm konstruktywnej kooperacji między Izbą Narodową i Radą Federalną a rządem federalnym. Jego podstawę prawną stanowi art. 23e ust.1 Konstytucji Austrii. Jego istota wyraża się w prawie obu izb do zajmowania „stanowisk” odnośnie do „wszystkich przedsięwzięć w ramach Unii Europejskiej”, obejmujących jej trzy filary. Szczególne znaczenie mają: „wiążące stanowiska” i „kwalifikowane stanowiska” Izby Narodowej oraz „stanowiska wiążące” Rady Federalnej.

Właściwy minister federalny jest związany „stanowiskiem” Izby Narodowej w toku negocjacji i głosowania w Radzie Unii Europejskiej, jeśli sprawa objęta danym „przedsięwzięciem w ramach Unii Europejskiej wymaga: implementacji w drodze uchwalenia ustawy federalnej lub uregulowana zostanie w akcie bezpośrednio stosowanym, dotyczącym materii wymagającej regulacji na szczeblu federacji. Wiążący charakter „stanowiska” Izby Narodowej nie ma jednak we wspomnianych sprawach charakteru bezwzględniego. Właściwy minister może odstąpić od tego stanowiska, lecz „jedynie z koniecznych względów wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej” (art. 23e ust. 2, zdanie drugie Konstytucji Austrii). Wspomniane względy zasadne są wówczas, kiedy w grę wchodzi okoliczność mająca wpływ na realizację ważnych interesów Austrii w Unii Europejskiej.

Jeśli minister federalny zamierza odstąpić od stanowiska Izby Narodowej, przewidziany jest specyficzny mechanizm konsultacyjny. W pierwszym przypadku Izba Narodowa może zająć się sprawą ponownie, po zgłoszeniu przez ministra zamiaru odstąpienia. Po drugie, jeśli minister federalny odstąpił od stanowiska Izby w trakcie głosowania w Radzie Unii Europejskiej, ma obowiązek „niezwłocznego przedłożenia Izbie Narodowej przyczyn takiego odstąpienia”. Po trzecie, Regulamin Izby daje możliwość „przyjęcia do wiadomości lub odrzucenia sprawozdania właściwego członka rządu federalnego w sprawie odstąpienia od stanowiska Izby Narodowej”. W przypadku odrzucenia sprawozdania w grę wchodziłaby odpowiedzialność polityczna danego ministra. Wreszcie, w pewnych przypadkach na odstąpienie od stanowiska Izby Narodowej może zezwolić sama Izba przyjmując „kwalifikowane wiążące stanowisko”. Zgodnie bowiem z art. 23e ust.3, zdanie drugie Konstytucji Austrii: „Jeżeli akt prawny Unii Europejskiej znajdujący się w przygotowaniu oznaczać będzie zmianę federalnego prawa konstytucyjnego, odstąpienie jest możliwe jedynie w przypadku, gdy Izba Narodowa nie przeciwstawi się temu w stosownym terminie”.

Reasumując, należy stwierdzić, że we wszystkich analizowanych parlamentach przystąpienie do Unii Europejskiej wymagało dokonania zmian strukturalnych wewnątrz samych parlamentów, po to aby deputowani mogli w sposób racjonalny uczestniczyć we wpływaniu na sprawy unijne. Ma to szczególne znaczenie wobec akcentowanego i występującego w praktyce deficytu demokracji w instytucjach unijnych. W analizowanych parlamen-

tach wypracowano odmienne, często oryginalne rozwiązania dające efektywną możliwość tak współdziałania rządu i parlamentu, jak i wpływu tego ostatniego na decyzje organów UE. Realizowany w Austrii tzw. model wiedeński zostanie w przyszłości z pewnością na podstawie ponadpięcioletnich doświadczeń skorygowany, np. w odniesieniu do powstrzymania czy racjonalizowania powodzi dokumentów przesyłanych z organów unijnych, tak aby umożliwić deputowanym orientację w najistotniejszych z nich. Innym istotnym problemem jest dopracowanie roli parlamentu austriackiego w kwestii określania mandatu negocjacyjnego dla rządu. Najbardziej skrajne rozwiązanie w tym względzie przyjęto najprawdopodobniej w Danii.

Parlament Finlandii – Eduskunta a relacje z instytucjami Unii Europejskiej

Punktem wyjścia do rozważań o udziale Eduskunty w procesach decyzyjnych organów Unii Europejskiej powinna być konstatacja, iż uregulowania konstytucyjnoprawne od czasu, kiedy Finlandia stała się członkiem UE, do chwili obecnej uległy istotnym zmianom. Najogólniej można stwierdzić, że obowiązująca od dnia 1 marca 2000 r. Konstytucja Finlandii, mająca formę ustawy zasadniczej, uwzględniła i wykorzystała doświadczenia oraz mechanizmy i instytucje, które zrodziły się pod rządami poprzedniego systemu konstytucyjnego. Dlatego też trudno jest analizować stan aktualny nie odnosząc się do przepisów, które genetycznie zdecydowały o aktualnych rozwiązaniach dotyczących roli narodowego parlamentu w relacjach z instytucjami UE. Równocześnie jednakże nowa konstytucja dokonała istotnych przesunień w zakresie uprawnień poszczególnych organów wewnętrznych, a szczególnie zmieniła relacje prezydent – premier i rząd w odniesieniu do spraw unijnych. Wzmacniając pozycję premiera i rządu w tej kwestii korzystać z rozwiązań występujących m.in. w Danii czy Norwegii.

Na system konstytucyjny Finlandii przed wstąpieniem do Unii Europejskiej składały się cztery akty konstytucyjne: Akt o Formie Rządu z 17 lipca 1919 r. z późniejszymi zmianami, Akt o Parlamencie z 13 stycznia 1928 r. z późniejszymi zmianami, Akt o Trybunale Stanu z 25 listopada 1922 r. z późniejszymi zmianami oraz Akt o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmana z 25 listopada 1922 r. z późniejszymi zmianami.⁸ Na podstawie nowelizacji Aktu o Formie Rządu z 10 grudnia 1993 r., § 33a ustalono, że: „Parlament, zgodnie z Aktem o Parlamencie, uczestniczy w przygotowywaniu decyzji w odniesieniu do Finlandii, podejmowanych przez instytucje międzynarodowe”.⁹ Ta ogólna dyspo-

⁸ Por. *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie J. Osiński, Warszawa 1997, s. 26-27.

⁹ Tamże, s. 85.

zycja została rozwinięta w Akcie o Parlamencie w rozdziale IVa, który wprowadzono na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 31 grudnia 1994 r., a więc tuż przed dniem przystąpienia Finlandii do UE. Zawiera on szczególne przepisy dotyczące relacji pomiędzy Eduskuntą a Radą Państwa (rządem) w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.

Zgodnie z § 54a wspomnianego Aktu wewnętrznymi strukturami Eduskunty odpowiedzialnymi za relacje z instytucjami unijnymi są Wielka Komisja, a w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa (II filar) – stała Komisja Spraw Zagranicznych. Wspomniany paragraf nakłada na premiera obowiązek informowania o sprawach, które będą poruszane na posiedzeniu Rady Europejskiej, a także *ex post* informowania o sprawach, które były rozpatrywane i podjętych ustaleniach. Z kolei Rada Państwa¹⁰ ma obowiązek niezwłocznego przekazania na piśmie przewodniczącemu Eduskunty projektów aktu prawnego, umowy lub innego przedsięwzięcia, o których została powiadomiona, a w których to sprawach podejmowane będą decyzje w Radzie Unii Europejskiej, zaś zgodnie z konstytucją podobne decyzje leżą w kompetencji Eduskunty (§ 54b). Podobnie postępuje się w sprawach, w których decyzję podejmuje inna instytucja na podstawie uprawnień delegowanych przez Radę Unii Europejskiej albo na podstawie umowy z państwem trzecim bądź organizacją międzynarodową. Dodatkowo, sprawy takie mogą być przekazane na plenarne posiedzenie parlamentu, który jednak nie podejmuje żadnej uchwały w przedmiocie przekazanej sprawy.

Przewodniczący Eduskunty przekazuje pisemne propozycje rządu do Wielkiej Komisji oraz właściwej lub właściwych stałych komisji branżowych, które następnie przedstawiają swoje opinie Wielkiej Komisji. Jeśli projekty dotyczą spraw II filaru, są kierowane do Komisji Spraw Zagranicznych i nie trafiają do Wielkiej Komisji. Opinię Eduskunty w tych sprawach wyraża Komisja Spraw Zagranicznych. Rozpatrywanie projektów w obu komisjach jest kontynuowane do momentu podjęcia decyzji w sprawie przez organ UE, nawet jeśli w międzyczasie odbyły się wybory parlamentarne. Ciągłość prac obu komisji zagwarantowana została w § 54d Akcie o Parlamencie. W trakcie toczących się prac parlamentarnych obowiązkiem rządu jest informowanie komisji o zaawansowaniu sprawy w organach unijnych, a także przedstawienie na piśmie stanowiska rządu w danej kwestii lub

¹⁰ W tradycji konstytucyjnej Finlandii występuje wywodzące się z okresu zależności od Szwecji określenie Rada Państwa, używane zresztą także w innych państwach nordyckich (szwedzkie – *Statsradet*, fińskie – *Valtioneuvosto*), które w szerokim ujęciu oznacza to samo co „rząd” (szwedzkie – *Regering*, fińskie – *hallitus*) i składa się z premiera, ministrów, ministerstw, którymi kierują, Urzędu Rady Państwa podporządkowanego premierowi oraz Kanclerza Sprawiedliwości i jego urzędu. W odniesieniu do premiera i ministrów obradujących na regularnych posiedzeniach także używa się terminu Rada Państwa niejako w węższym znaczeniu lub pojęcia „gabinet” (fińskie – *ministeristo*). Szerzej patrz: Konstytucja Finlandii, *op.cit.*, s. 40.

kwestiach. Na żądanie Wielkiej Komisji lub w zależności od potrzeb rząd ma obowiązek przekazania sprawozdania dotyczącego stanu przygotowania sprawy dla szczególnie Rady Unii Europejskiej, z wyjątkiem spraw mieszczących się w II filarze (§ 54e).

Obrady Wielkiej Komisji i Komisji Spraw Zagranicznych prowadzone są przy drzwiach zamkniętych, a jej członkowie zobowiązani są do zachowania tajemnicy, zgodnie z wymogami omawianej sprawy (§§ 54f i 48 ust. 4). Postanowienia te stosuje się także w odniesieniu do spraw, które były omawiane z przedstawicielami rządów państw członkowskich UE na konferencjach poświęconych rewizji traktatów, na których opiera się organizacja.

Po wejściu w życie z dniem 1 marca 2000 r. Konstytucji Finlandii podstawy prawne dla uczestnictwa parlamentu w sprawach Unii Europejskiej zawarte są w rozdziale 8 art. 96 i 97.¹¹ Przepisy te są nieco zmienioną transpozycją z uprzednio obowiązującego Aktu o Parlamencie. Zgodnie z art. 96 Konstytucji, zatytułowanym: „Uczestnictwo parlamentu w przygotowaniu na szczeblu narodowym spraw dotyczących Unii Europejskiej”, Eduskunta rozpatruje propozycje aktów prawnych, umów i innych dokumentów, które mają być decydowane w instytucjach UE lub które zgodnie z Konstytucją należą do kompetencji parlamentu. Rząd ma obowiązek niezwłocznego informowania parlamentu o wszystkich takich sprawach, aby ten mógł się do nich ustosunkować. Wspomniane propozycje są rozpatrywane przez Wielką Komisję oraz jedną lub więcej komisji stałych, które przygotowują swoją opinię dla tej pierwszej. W sprawach wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa (II filar) propozycje kierowane są do rozpatrzenia przez stałą Komisję Spraw Zagranicznych. W sprawach, które tego wymagają, obie komisje mogą formułować pisemne stanowiska na temat projektów i przekazywać je rządowi. Prezydium Eduskunty może w niektórych kwestiach zdecydować o przeprowadzeniu debaty na plenarnym posiedzeniu parlamentu, choć nie może zostać przyjęta żadna uchwała w dyskutowanych kwestiach. Wspomniany artykuł nakłada na rząd obowiązek zapewnienia wszelkich informacji komisjom stałym o sprawach rozpatrywanych w organach UE.

W art. 97 konstytucji, zatytułowanym: „Prawo parlamentu do dostępu do informacji w sprawach międzynarodowych”, zapisano, że Komisja Spraw Zagranicznych, kiedy jest to niezbędne lub kiedy tego zażąda, otrzymuje od rządu raporty w sprawach dotyczących polityki zagranicznej i wspólnej polityki bezpieczeństwa, podobnie jak Wielka Komisja, która otrzymuje raporty dotyczące innych spraw rozpatrywanych w Unii Europejskiej. Raporty te, na podstawie decyzji Prezydium Eduskunty, mogą stać się podstawą debaty plenarnej, która jednak nie może prowadzić do podjęcia uchwały w sprawie. Wspomniany artykuł w pkt. 2 nakłada na premiera obowiązek informo-

¹¹ Por. *The Constitution of Finland, The Parliament of Finland, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Justice*, Helsinki 2001.

wania parlamentu lub komisji stałych o sprawach, które będą poruszane na posiedzeniu Rady Europejskiej, a także informowania o ewentualnych poprawkach do traktatów, na których opiera się Unia Europejska.

Przepisy Konstytucji zawierają konsekwentne rozwiązanie, w myśl którego organem, który wyraża stanowisko Eduskunty we wszystkich sprawach dotyczących Unii Europejskiej, jest Wielka Komisja. Podnosi to znaczenie tego wewnętrznego organu parlamentu i tak odgrywającego, przede wszystkim w kwestiach ustawodawczych, pierwszoplanową rolę.¹² Zgodnie z art. 8 Regulaminu parlamentu Wielka Komisja składa się z 25 członków i 13 zastępców członków powoływanych proporcjonalnie do liczby deputowanych poszczególnych partii zasiadających w Eduskuncie. Zastępcy członków mogą uczestniczyć w posiedzeniach nawet wówczas, kiedy wszyscy członkowie podstawowi są obecni. W posiedzeniach Komisji może zawsze brać udział reprezentant Wysp Alandzkich. Parlament, zgodnie ze wspomnianym artykułem, może podjąć decyzję o zwiększeniu liczby członków Wielkiej Komisji.¹³ Posiedzenia Komisji odbywają się w każdą środę i piątek i są zamknięte. Mogą odbywać się także podczas formalnej przerwy wakacyjnej parlamentu. Protokoły z posiedzeń i inne dokumenty są jednak udostępniane bezpośrednio po posiedzeniu, a także w formie elektronicznej (Internet), chyba że rząd z ważnych powodów zgłosi zastrzeżenie w kwestii publikacji niektórych dokumentów czy fragmentów protokołu z obrad.

Posiedzenia piątkowe poświęcone są dyskusji nad propozycją stanowiska rządu przed przyszłotygodniowymi posiedzeniami Rady Unii Europejskiej. Wielka Komisja po zapoznaniu się z raportem rządu, przedstawianym przez obecnego na posiedzeniu właściwego ministra oraz wysłuchaniu stanowiska stałej komisji branżowej, wyraża swoją opinię w sprawie lub sprawach. Zwykle jest ona formułowana ustnie przez przewodniczącego Komisji, choć może również zostać sformułowana w formie pisemnej. Opinia tak wyrażona jest politycznie wiążąca dla rządu i stanowiska negocyjacyjnego danego ministra udającego się na posiedzenie Rady, choć nie jest wiążąca prawnie. W sytuacjach wyjątkowych, kiedy w trakcie negocjacji zmieniają się istotne okoliczności, rząd lub minister mogą zmienić stanowisko negocyjne, ale powinni niezwłocznie powiadomić Wielką Komisję, bowiem z zasady monitoruje ona przebieg danej sprawy do finalnej decyzji np. Rady Unii Europejskiej. Rząd, jeśli jest to konieczne dla zakończenia przez Wielką Komisję badań danej sprawy, musi odroczyć negocjacje w Radzie Unii Europejskiej. Podobna procedura ma miejsce w stosunku do premiera udającego się na posiedzenie Rady Europejskiej bądź konferencję międzyrządową. O programach obrad tych gremiów Wielka Komisja powinna być zawczasu poinformowana przez premiera.

¹² Por. Konstytucja Finlandii, *op. cit.*, s. 53-54.

¹³ Obecnie Wielka Komisja liczy 25 członków i 13 zastępców członków pochodzących z 8 ugrupowań politycznych, jej przewodniczącym od 6 września 2001 r. jest Esko Aho z partii Centrum Finlandii.

Fakt, że opinia Komisji jest wiążąca politycznie dla poszczególnych ministrów, jak i całego rządu, oznacza, iż niewłaściwe realizowanie „mandatu” określonego przez Komisję może stać się podstawą zgłoszenia wniosku o wotum nieufności dla ministra lub całego rządu. Jest oczywiste, iż jest to ostateczny środek, jaki może zastosować parlament na plenarnym posiedzeniu. Dysponuje on jednakże również innymi środkami kontrolnymi, jak na przykład doroczne debaty nad raportem rządu dotyczącym relacji z Unią Europejską, inicjatywy ustawodawcze rządu związane z dostosowaniem prawa wewnętrznego do aktów unijnych czy interpelacje lub zapytania deputowanych, które umożliwiają oddziaływanie i ewentualne korygowanie niektórych poczynań rządu w kwestiach unijnych.

Wielka Komisja może również zwracać się do rządu o przekazanie informacji dotyczących spraw Unii Europejskiej wychodzących poza kompetencje parlamentu, a więc poza dyspozycje art. 96 Konstytucji Finlandii. Ma to formę przekazania odpowiednich dokumentów lub „przesłuchania” właściwego ministra przed Komisją. Daje to możliwość konsultowania stanowiska rządu czy właściwego ministra z Wielką Komisją jeszcze przed pojawieniem się danej kwestii jako tematu negocjacji w instytucjach UE.

W odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa podobnymi uprawnieniami, jak Wielka Komisja w innych kwestiach, dysponuje Komisja Spraw Zagranicznych. To do niej, zgodnie z art. 30 Regulaminu parlamentu, jego przewodniczący przekazuje sprawy do rozpatrzenia. Specyfika polityki UE w tych sprawach polega na wymogu jednomyślności przedstawicieli państw członkowskich. Komisja ma prawo do informacji ze strony rządu, do raportów rządu lub ministrów odnośnie do stanowiska negocjacyjnego oraz informacji premiera i możliwości „przesłuchań”. Również procedura rozpatrywania spraw w Komisji jest zbliżona do tej w Wielkiej Komisji, choć ze względu na charakter omawianych spraw więcej dokumentów i protokołów z jej obrad nie jest publikowanych. Stanowisko Komisji w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa jest w sensie prawnym stanowiskiem całego parlamentu.

Obsługa techniczno-biurowa i prawna obu komisji należy w Eduskuncie do Sekretariatu ds. Unii Europejskiej, który istnieje od 1997 r. W jego skład wchodzi m.in. Radca ds. Unii Europejskiej dla Wielkiej Komisji i Komisji Spraw Zagranicznych, biuro ekspertów w Brukseli pozwalające na łączność z instytucjami UE oraz Rzecznik Informacyjny odpowiedzialny za kontakty obu komisji z mediami. Sekretariat zajmuje się planowaniem prac Komisji, przygotowywaniem terminarza spotkań, koordynuje relacje z różnymi instytucjami UE, w tym także Parlamentem Europejskim oraz spotkania w ramach COSAC. Planuje nieformalne spotkania z komisarzami, wizyty ministrów i deputowanych z innych państw członkowskich oraz planuje i organizuje wyjazdy studyjne dla członków Komisji. Radca ds. Unii Europejskiej ma za zadanie, korzystając z pomocy doradców prawnych i innych urzędników, udzielać informacji i porad w kwestiach ogólnych dotyczących

UE w związku z analizami, które przygotowuje na posiedzenia obu komisji lub dla ich członków. Jego zadaniem jest również analizowanie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji opracowywanie syntetycznych ekspertyz uwzględniających szczególnie aspekty ekonomiczne i prawne danego aktu prawnego. Radca z urzędu może uczestniczyć w posiedzeniach obu komisji z głosem doradczym.

Reasumując, należy podkreślić, iż wzorując się częściowo na rozwiązaniach duńskich, stworzono w Finlandii własny model uczestnictwa parlamentu w sprawach unijnych. Jest on oparty na szerokich uprawnieniach, jakie posiada Wielka Komisja, która jest oryginalną strukturą parlamentu. Powołana do życia już w 1907 r., miała w zamyśle odgrywać rolę „drugiej izby”, szczególnie w realizowaniu przez parlament funkcji ustawodawczej. Była i jest również forum, na którym dochodzi do konsensusowego uzgodnienia decyzji w innych sprawach, np. budżetu, przenoszonych niemal automatycznie na plenarne posiedzenie Eduskunty. Z czasem znaczenie Komisji wzrastało, a od 1 stycznia 1994 r. stała się ona podstawową strukturą dla rozpatrywania spraw związanych z Unią Europejską. W Finlandii nie powołano więc, tak jak miało to miejsce w innych parlamentach, nowej komisji zajmującej się problematyką europejską, lecz powierzono te problemy już istniejącej komisji o długiej tradycji funkcjonowania oraz wypracowanych metodach i procedurach obradowania, w której zagwarantowany jest proporcjonalny udział wszystkich ugrupowań parlamentarnych.

Parlament Szwecji – Riksdag a relacje z instytucjami Unii Europejskiej

Podstawy konstytucyjne uczestnictwa Riksdagu w rozpatrywaniu spraw odnoszących się do Unii Europejskiej zostały zawarte w Akcie o Formie Rządu w rozdziale 10 zatytułowanym: „Stosunki z innymi państwami”, a szczególnie w § 5 tegoż rozdziału.¹⁴ Stwierdza się w nim, że: „Riksdag może przekazać Wspólnotom Europejskim prawo podejmowania decyzji w zakresie, w jakim Wspólnoty te zapewniają ochronę praw i wolności odpowiadającą ochronie gwarantowanej przez niniejszy Akt o Formie Rządu oraz Europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.¹⁵ Szczegóły prawne uczestnictwa parlamentu w sprawach związanych z Unią Europejską zawarte zostały w rozdziale 10 Aktu o Riksdagu, zatytułowanym: „Prowadzenie spraw Unii Europejskiej”. W myśl tych przepisów obowiązkiem rządu jest stałe informowanie Riksdagu o zasadniczych kwestiach współpracy z Unią Europejską oraz przedkładanie raz w roku pi-

¹⁴ Istotne zmiany do wspomnianego rozdziału wprowadzono na mocy ustawy konstytucyjnej nr 1375 z 1994 r. Por. *Konstytucja Szwecji*, tłumaczenie: K. Dębiński, M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

¹⁵ Tamże, s. 54.

semnego raportu dotyczącego przedsięwzięć podejmowanych przez UE. Rząd powinien również informować o swoim stanowisku odnośnie do propozycji zgłaszanych przez Komisję Europejską, jeśli uzna to za stosowne. Poszczególne komisje stałe parlamentu zostały zobligowane na mocy art. 3 rozdz.10 do monitorowania działań Unii Europejskiej w obrębie tematów właściwych dla danej komisji, a rząd do przekazywania im stosownych informacji.

W Riksdagu powoływana jest na okres kadencji parlamentu Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej, której głównym zadaniem jest współpraca z rządem w zakresie spraw związanych z Unią Europejską. Pierwszy raz Komisję powołano w momencie akcesji Szwecji do UE, a jej zadaniem było rozpatrywanie konstytucyjnych zagadnień związanych z członkostwem. Mimo że wzorowana była na komisji istniejącej w duńskim Folketingu, to jednak otrzymała w porównaniu z nią znacznie mniejsze uprawnienia. Początkowo miała mieć nieparzystą liczbę członków, ale nie większą niż piętnastu. Obecnie wspomniany Akt o Parlamencie w Przepisie dodatkowym 10.4.1 ustanawia, że liczebność Doradczej Komisji ds. Unii Europejskiej określana będzie każdorazowo przez Riksdag na podstawie propozycji Komisji Nominacyjnej. Teraz Komisja składa się z 18 członków i ich 30 zastępców reprezentujących wszystkie ugrupowania parlamentarne.¹⁶

Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej ma tylko funkcje doradcze i konsultacyjne i nie bierze udziału w opracowywaniu ustaw i uchwał Riksdagu, czym różni się od typowych komisji stałych istniejących w szwedzkim parlamencie. Ma za zadanie doradzać rządowi, który z kolei powinien konsultować z nią sprawy, które będą dyskutowane i rozstrzygane na posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, a także stanowiska i sposób prowadzenia negocjacji w Radzie. Rząd musi wysłuchać jej opinii, zanim decyzje na szczeblu unijnym zostaną podjęte. Dotyczy to także premiera, który konsultuje się z Komisją przed obradami Rady Europejskiej, odbywającymi się co pół roku oraz obradami konferencji międzyrządowych. Komisja może zajmować się wszystkimi sprawami dotyczącymi współpracy europejskiej: polityką zagraniczną, polityką rolną, współpracą policji, badaniami i komunikowaniem czy ochroną środowiska i prawami konsumentów. Przedmiotem konsultacji z rządem mogą być także sprawy pozaeuropejskie, np. negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej zbiera się na pierwsze posiedzenie nowej kadencji w dwa dni po jej wyborze i jest zwoływana przez talmana, czyli przewodniczącego Riksdagu. Zwołanie Komisji następuje przez przesłanie jej członkom i zastępcom członków pisemnych zaproszeń, które powinni otrzymać najpóźniej do godz. 18.00 w dniu poprzedzającym posie-

¹⁶ Przewodniczącym Komisji jest Sören Lekberg z Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej Szwecji, jego zastępcą Lars Tobisson z Umiarkowanej Partii Koalicyjnej, zaś w składzie Komisji są przedstawiciele siedmiu ugrupowań politycznych. Por. [www. The Swedish Parliament](http://www.TheSwedishParliament.com): MPs in Advisory Committee on EU Affairs.

dzenie. Pierwszemu posiedzeniu do wyboru przewodniczącego Komisji, który wybierany jest spośród jej członków, przewodniczy deputowany o najdłuższym stażu w Riksdagu. Jeśli podobny staż parlamentarny ma dwóch lub więcej deputowanych, obrady prowadzi najstarszy wiekiem. Kolejne posiedzenia zwołuje i prowadzi przewodniczący Komisji. Posiedzenia w zasadzie odbywają się w każdy piątek w okresie całego roku, z wyjątkiem sierpnia, i są zamknięte. Jednakże Komisja może zezwolić innym osobom, niż jej członkowie i zastępcy, na uczestnictwo w posiedzeniu, może również zdecydować o przeprowadzeniu posiedzenia otwartego w całości lub w określonej części obrad (rozdz. 10, art. 7 Aktu o Riksdagu). Z posiedzeń Komisji sporządzany jest protokół, który zostaje niezwłocznie, po jego zaaprobowaniu przez członków Komisji i przedstawicieli rządu, udostępniony wszystkim zainteresowanym, staje się bowiem oficjalnym dokumentem parlamentarnym. Jednakże niektóre informacje zaklasyfikowane jako tajne na życzenie rządu, dotyczące np. szczegółów stanowiska negocjacyjnego lub uzgodnień z innymi państwami, nie są publicznie dostępne.

W piątkowym posiedzeniu Doradczej Komisji ds. Unii Europejskiej ma obowiązek uczestniczyć minister, który w następnym tygodniu udaje się na obrady „europejskiej Rady Ministrów”. W związku z tym, że niekiedy Rada odbywa kilka spotkań w tygodniu dotyczących różnych spraw, np. rolnictwa, ochrony środowiska czy transportu, w posiedzeniu Komisji uczestniczyć powinni wszyscy właściwi w poszczególnych dziedzinach ministrowie. Dotyczy to także premiera udającego się na spotkania Rady Europejskiej. Kilka dni wcześniej członkowie Komisji otrzymują od właściwego ministra niezbędne dokumenty oraz pisemną informację na temat spraw będących w porządku obrad Rady Unii Europejskiej i stanowiska ministra (rządu) w danej sprawie lub sprawach. Dyskusja prowadzona przez członków Komisji może zakończyć się sformułowaniem poprawek do stanowiska ministra w konkretnej sprawie.

Debatę zamyka przewodniczący Komisji dokonując jej syntetycznego podsumowania, a następnie poddaje pod głosowanie stanowisko ministra (rządu). Jednakże głosy „za” lub „przeciw” członków Komisji nie mają charakteru prawnie wiążącego danego ministra, choć ten drugi przypadek występuje bardzo rzadko. Rząd i minister muszą się jednak liczyć z ewentualną krytyką ich stanowiska w Riksdagu, jeśli różni się ono od opinii większości członków Komisji, a nawet w ostateczności z odpowiedzialnością polityczną wyrażoną we wniosku o wotum nieufności zgłoszonym na plenum parlamentu. W okresie minionych sześciu lat członkostwa Szwecji w UE sytuacja taka nie miała jeszcze w praktyce ustrojowej miejsca.

Szwedzkie rozwiązania dotyczące uczestnictwa parlamentu w omawianiu spraw Unii Europejskiej zawierają oryginalne uregulowania ochrony praw mniejszości członków Doradczej Komisji ds. Unii Europejskiej. W rozdz. 10, art. 5 Aktu o Riksdagu stwierdza się, że jeśli przynajmniej pięciu członków omawianej Komisji zażąda konsultacji z rządem w konkretnej sprawie, jej

przewodniczący i cała Komisja są zobowiązani do zaaranżowania takiego spotkania. Ewentualna odmowa jego zorganizowania może wynikać jedynie z faktu, iż podobne spotkanie spowoduje znaczące opóźnienie i mieć będzie szkodliwy wpływ na rozpatrywanie danej sprawy. Rozwiązanie to pozwala mniejszości opozycyjnej w stosunku do rządu na wyrażanie i akcentowanie swoich wątpliwości związanych z przygotowanym stanowiskiem ministra (rządu) w każdej sprawie. Pozwala na przedstawienie problemu i zwrócenie nań uwagi opinii publicznej. Z tej formy wpływu na sprawy unijne szwedzka opozycja już korzystała w praktyce.

Oprócz Doradczej Komisji ds. Unii Europejskiej w rozpatrywaniu spraw unijnych bierze również udział szesnastu komisji stałych Riksdagu. W zdecydowanej większości są to komisje o branżowym charakterze. Ich rola polega przede wszystkim na rozpatrywaniu projektów ustaw skierowanych do zaopiniowania przez plenum parlamentu. Jeśli dana ustawa dotyczy współpracy w ramach Unii Europejskiej, poddawana jest, zgodnie z Aktem o Riksdagu, podobnej procedurze rozpatrywania w danej komisji stałej, jak pozostałe projekty ustaw. Jeśli ustawa jest związana z wprowadzeniem do ustawodawstwa szwedzkiego unijnego aktu prawnego, rząd musi przedłożyć parlamentowi, a co za tym idzie danej komisji stałej i Doradczej Komisji ds. Unii Europejskiej, pisemne sprawozdanie o wpływie i skutkach nowego aktu na obowiązujące dotąd w Szwecji regulacje prawne.

Mimo że komisje stałe w zakresie swojej kompetencji otrzymują niezbędne informacje od rządu (mogą zażądać każdej informacji w formie ustnej lub pisemnej, jak również spotkania z właściwym ministrem), a także Doradczej Komisji, często wiedza członków danej komisji stałej jest ograniczona jedynie do ujęcia branżowego poszczególnych kwestii. Nie dostrzegają oni całokształtu problemów odnoszących się do współpracy parlamentu z organami UE. Oznacza to, iż Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej nie zawsze w sposób wystarczający spełnia swoje funkcje koordynacyjne, będąc najlepiej zorientowaną spośród komisji parlamentarnych. Z drugiej strony, Komisja ta często nie wykorzystuje w pełni swojej wiedzy, jako że nie uczestniczy na równi z komisjami stałymi w rozpatrywaniu projektów ustaw, także tych, które stanowią implementację prawa unijnego do prawa wewnętrznego. Oznacza to, że najlepsze rozeznanie w polityce sektorowej posiadają właściwe stałe komisje, a najlepiej zorientowana w problemach strategicznych Unii Europejskiej jest Doradcza Komisja ds. Unii Europejskiej.

Zagadnienia dotyczące współpracy parlamentu z instytucjami Unii Europejskiej są także obecne na plenarnych posiedzeniach Riksdagu. Rząd ma obowiązek udzielania informacji ustnych i pisemnych na plenarnych posiedzeniach parlamentu. Przybierają one formę odpowiedzi na zapytania lub interpelacje deputowanych i dotyczą różnych aspektów współpracy parlamentu z Unią Europejską. Rząd ma również obowiązek przedstawiania Riksdagowi corocznego raportu o współpracy Szwecji z Unią Europejską. Poszczególne fragmenty tego raportu są przekazywane właściwym stałym

komisjom parlamentu, które przygotowują swoje opinie na ich temat. Są one prezentowane podczas plenarnej debaty nad dokumentem rządu. Debata taka może zakończyć się wyrażeniem poparcia parlamentu dla działań rządu i poszczególnych ministrów (i tak było do chwili obecnej) lub zgłoszeniem przez 35 deputowanych wniosku o wotum nieufności wobec rządu lub danego ministra. Riksdag może także monitorować poczynania rządu poprzez stałą Komisję Konstytucyjną, która kontroluje, czy działania rządu i poszczególnych ministrów są zgodne z ustawami i decyzjami podjętymi przez parlament. Należy jednakże raz jeszcze podkreślić, iż w Szwecji sprawy współpracy z UE nie wywołują obecnie istotnych konfliktów czy emocjonalnych sporów wśród członków parlamentu, a także w społeczeństwie.

Dr Artur Nowak-Far
Szkoła Główna Handlowa

Współpraca legislatywy i egzekutywy państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do zadań wynikających z *acquis de l'Union*

Władza prawodawcza i wykonawcza w *acquis de l'Union*

Pojęcia władzy prawodawczej i wykonawczej nie mają w prawie stanowionym Unii Europejskiej ogólnej i jednolitej definicji. Zarówno z jego pierwotnych, jak i wtórnych źródeł wynika jednak, iż są to terminy na tyle istotne prawnie, że ich bliższe określenie wręcz decyduje o dokładnej treści norm prawnych zawartych w przyjętych na poziomie UE przepisach – tak zawartych w traktatach konstytuujących Unię Europejską w jej obecnym kształcie, jak i w postanowieniach pozostałych aktów prawa składających się na *acquis de l'Union*, tj. dorobku prawnego UE. Nic więc dziwnego, iż również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wielokrotnie i w różnych kontekstach wyróżniło pojęcie egzekutywy – administracji publicznej, jak również odnosiło się do zadań władzy prawodawczej odnoszących się do prawa UE. Niewątpliwym motywem stojącym za tą tendencją Trybunału był właśnie wzgląd na istotność określenia obu pojęć dla właściwej wykładni norm prawa Unii Europejskiej, jak również dla ich subsumpcji w konkretnych sytuacjach faktycznych.

Z prawa UE wynikają określone obowiązki władzy prawodawczej i wykonawczej państw członkowskich. Najistotniejszą ogólną konkluzją wynikającą z analizy owego *acquis* Unii Europejskiej jest to, że wszelkie akty prawne, które nań się składają, bardzo silnie wyrażają zasadę autonomii instytucjonalnej krajów członkowskich. Oznacza to, iż nie narzucają one konkretnych rozwiązań ustrojowych w danym państwie. Jedynie w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (w związku z art. 6) określono podstawowe zasady, od których zapewnienia uwarunkowane jest członkostwo danego państwa w UE. Są to jednak zasady ogólne: wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, respektowania praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przywołane przepisy nie dotyczą więc konkretnych rozwiązań

ustrojowych odnoszących się do organizacji aparatu państwowego lub szczególnego ukształtowania stosunku władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Uogólniając powyższe spostrzeżenia, a przy tym mając na uwadze w miarę jednolite źródła ustrojowych rozwiązań wszystkich państw członkowskich UE, można stwierdzić, iż *acquis* co najwyżej nawiązuje do Monteskiuszowskiego trójpodziału władz, w którym administracja jest funkcją władzy wykonawczej (egzekutywy), powołanej – jak to określił John Locke – do „zapewnienia wykonywania ustanowionych poprzednio praw i utrzymywania ich w mocy” w ramach udzielonej przez władzę prawodawczą prerogatywy i wykazującej znaczną zmienność form jej sprawowania, w zależności do zwyczajów i konstytucji¹. Echo tego rodzaju ujęć znajdujemy oczywiście w opracowaniach współczesnych, które wszakże podkreślają istotną prawotwórczą rolę administracji publicznej. Na przykład w ujęciu Alberto Gil Ibañeza, analizującym tę kwestię z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, podkreśla się, iż funkcją parlamentów jest prawodawstwo o charakterze podstawowym (legislacja), natomiast istotnym instrumentarium wykonawczych uprawnień administracji publicznej jest w państwach UE władza ustanawiania, w ramach udzielonej przez parlament delegacji, prawa niższego rzędu (zwanego dla odróżnienia regulacją).² Zgodnie z tą koncepcją, prerogatywa regulacyjna występuje obok funkcji administracyjnego nadzoru przestrzegania prawa oraz jego egzekucji (ang. *administrative execution, and the power of supervision and administrative enforcement*).

Ukształtowanie obowiązków państw członkowskich w odniesieniu do stosowania i wdrażania *acquis* a ich władze prawodawcze i wykonawcze

Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach 51–54/71 *International Fruit* potwierdzającym poczynioną wyżej uwagę o autonomii instytucjonalnej i ustrojowej krajów członkowskich Unii Europejskiej, „kwestia wypełnienia (...) zobowiązań (wynikających z członkostwa w UE – A. N-F.), które to zadanie państwa członkowskie mogą powierzyć organom krajowym, jest wyłącznie sprawą konstytucyjnego systemu każdego z tych państw”. Tak więc, z punktu widzenia *acquis*, nie jest ważne, jaki organ państwa (tak administracji rządowej, jak i samorządowej czy jakiegokolwiek innej) i w jaki sposób będzie wykonywał zadania wynikające z członkostwa kraju w UE, byleby tylko zapewnił on prawidłowe wypełnienie zobowiązań traktatowych.

¹ John Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, ss. 267-284.

² Alberto Gil Ibañez, *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Hart Publishing, Oxford 1999, ss. 19-24.

Prawo UE odnosi zasadę autonomii instytucjonalnej także do wykonywania (stosowania i wdrażania) jego norm na gruncie krajowym. Owa autonomia jest jednak ograniczona w ten sposób, iż państwo członkowskie ma obowiązek takiego zorganizowania swych struktur instytucjonalnych i takiego rozdzielenia kompetencji, by konkretne zadania wynikające z prawa Unii Europejskiej były w nim rzeczywiście i efektywnie wykonywane przez kompetentne (z punktu widzenia prawa krajowego) organy. Tak więc niedopuszczalne jest np. powołanie się na brak kompetentnego w danym zakresie organu krajowego jako okoliczności usprawiedliwiającej nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy lub w ogóle zaniechanie jej implementacji.³ Wniosek ten należy oczywiście rozszerzyć na inne aspekty stosowania przez państwo UE norm *acquis de l'Union* oraz zapewniania mu odpowiedniej skuteczności w krajowym systemie prawnym.

Za istotną konsekwencję przyjęcia zasady autonomii instytucjonalnej doktryna uznaje tę właściwość prawa Unii Europejskiej, że – przynajmniej *prima facie* – samo w sobie nie tworzy ono jakichkolwiek reguł rozdziału kompetencji.⁴ Moim zdaniem nie jest tak zawsze, gdyż *acquis* częstokroć wręcz narzuca pewne w tym zakresie rozwiązania. Jest tak zwłaszcza wtedy, gdy na tyle szczegółowo określa ono wymagania implementacyjne (poprzez określenie konkretnych rozwiązań prawnych w sferze pozakompetencyjnej), iż powoduje konieczność modyfikacji krajowych rozwiązań dotyczących rozdziału kompetencji w jednoznacznie zdeterminowany przez regulację unijną sposób.

Pamiętając o tym istotnym zastrzeżeniu, można również dodać, iż sposób rozdziału kompetencji pomiędzy władzę prawodawczą a wykonawczą, jak również koordynacja działań poszczególnych szczebli administracji publicznej danego kraju członkowskiego Unii Europejskiej – podobnie jak cała budowa jego aparatu państwowego – nie ma bezpośredniego znaczenia dla oceny wypełniania przez nie obowiązków stąd wynikających. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stoi bowiem konsekwentnie na stanowisku, iż ewentualne nieprawidłowości, jakie z powodu nieefektywności mechanizmu koordynacji w tym zakresie mogą wyniknąć w odniesieniu do szeroko pojętego stosowania prawa UE na gruncie krajowym, należy przypisać po prostu samym państwom członkowskim jako takim. Innymi słowy, ETS uznaje, iż nie potrzebuje on wskazać, jaki konkretnie mechanizm działający wewnątrz krajowego aparatu państwowego spowodował naruszenie prawa Unii Europejskiej – interesuje go jedynie treść i zakres owego naruszenia.⁵

Podstawowe zasady dotyczące stosunków pomiędzy Wspólnotą a jej państwami członkowskimi są wyrażone w art. 5 Traktatu (TWE), jak również

³ Np. orzeczenie w sprawach 227-230/85 *Komisja przeciwko Belgii*, ECR (1988), 1.

⁴ Sacha Prechal, *Directives in European Community Law: A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*, Clarendon Press, Oxford 1995 (2001), ss. 69-70.

⁵ Sprawa C-296/92 *Komisja przeciwko Włochom*, ECR (1994) I-1.

w jego art. 10 oraz art. 249 (a w bardzo ograniczonym zakresie i art. 110). Pierwszy z tych przepisów wyraża tzw. zasadę subsydiarności oraz – według ujęcia Cezarego Mika – zasadę równowagi kompetencyjnej w ramach UE.⁶ Głosi on (w zdaniu 2 i nn.), że „w zakresie, który nie wchodzi w zakres jej wyłącznych kompetencji, Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą pomocniczości – jedynie wtedy i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być wystarczająco osiągnięte przez Państwa Członkowskie i mogą więc, z uwagi na ich skalę lub skutki proponowanego działania, lepiej być osiągnięte przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów tego Traktatu”. Art. 5 jest więc podstawowym wyznacznikiem pożądanego z punktu widzenia *acquis* rozdziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie oraz Unię Europejską w sferach, które nie są wyraźnie domeną jedynie kompetencji traktatowych Wspólnoty albo alternatywnie – jej krajów. Można go odczytać jako zakaz wkraczania legislatury oraz aparatu administracji publicznej państw członkowskich na obszar działań prawotwórczych, które bardziej skutecznie podejmie aparat Unii Europejskiej i *vice versa*.

Drugi z wymienionych przepisów, art. 10 TWE przewiduje, że „Państwa Członkowskie podejmą wszelkie właściwe środki, czy to ogólne, czy szczególne, w celu zapewnienia realizacji zobowiązań wynikających z tego Traktatu [tj. TWE – A. N-F.] lub wynikających z działań podjętych przez instytucje Wspólnoty. Ułatwią także wykonywanie zadań Wspólnoty. Powstrzymają się od jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić osiągnięciu celów Traktatu”.

Przepis art. 10 TWE stał się podstawą, na której doktryna formułuje zasadę szczerzej współpracy i lojalności w stosunkach między UE a państwami członkowskimi. Opierając się na analizie dostępnych publikacji, Cezary Mik stwierdził, iż obowiązek ten dzieli się na dwa aspekty: pierwszy to aspekt określany przez niego jako „aspekt kolaboracji”. Wyraża on zobowiązania o charakterze dwustronnym, dotyczące współpracy w układzie „państwo – państwo” oraz „państwo – instytucje (organy) UE”. Spełniając tak pojęty obowiązek współpracy kraje Unii Europejskiej muszą uczestniczyć w pracach jej organów, udzielać jej wsparcia finansowego (to w ramach tzw. kolaboracji strukturalnej), dostarczać określonych informacji i udzielać pomocy innego rodzaju. Drugi aspekt obowiązku zawartego w art. 10 TWE określany jest jako „obowiązek lojalności”. Polega on na zapewnianiu skutecznego wykonania aktów i orzeczeń WE oraz powstrzymaniu się od zakłócania systemu instytucjonalnego i równowagi finansowej UE.⁷

Oceniając znaczenie art. 10 TWE w całym *acquis de l'Union*, należy zauważyć, iż – zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

⁶ Cezary Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2000, ss. 126-127.

⁷ Cezary Mik, *op. cit.*, s. 127, za: M. Blanquet, *L'Article 5 du Traité C. E. E. Recherche sur les obligations de fideélité des Etats membres de la Communauté*, Paris 1994.

ści w sprawie C-48/89 *Komisja przeciwko Włochom*⁸ – niewywiązywanie się danego państwa członkowskiego z obowiązku określonego w art. 10 jest autonomicznym obszarem oceny naruszenia przez nie Traktatu (TWE). Innymi słowy, jeżeli można stwierdzić naruszenie przez dane państwo członkowskie prawa Unii Europejskiej na podstawie jakiegoś innego niż art. 10 TWE przepisu Traktatu (w szczególności art. 249, który definiuje akt prawa UE zwany dyrektywą i o którym mowa w części 3 tego artykułu), nie można mówić o zbiegu tej okoliczności z naruszeniem art. 10. Niewywiązywanie się danego kraju z obowiązków określonych w art. 10 musi przybrać bowiem inną, samodzielnie – a więc i nie konsumowaną przez jakiś inny przepis Traktatu – postać.

Zarówno przepis art. 5, jak i art. 10 wyznaczają określone obowiązki państwom członkowskim właściwie bez rozróżnienia, o jaki aspekt ich funkcjonowania chodzi. Posługują się przeto ogólnymi pojęciami „środków”, „działań”, a nie np. „aktów prawnych”, gdyż zakres sformułowanego w nich zobowiązania z pewnością wykracza poza działalność legislacyjną. Art. 5 jest przepisem, który w ogólnej postaci rozgranicza kompetencje Wspólnoty i państw członkowskich – przewidując, iż w zakresie objętych wspólnymi kompetencjami tych podmiotów. Wspólnota ma kierować się wyrażoną w nim zasadą subsydiarności oraz proporcjonalności, stanowiących swoiste reguły ekonomiki prawa.⁹ Art. 10 dotyczy natomiast szeroko, najogólniej jak to możliwe, pojętego obowiązku państw członkowskich przyjęcia koniecznych środków legislacyjnych i regulacyjnych (rozumianych jako środki wykonawcze wobec tych pierwszych), ich stosowania (w szczególności przez samą administrację państwa) oraz wymuszenia ich stosowania (przez wszystkie podmioty podległe *imperium* państwa), nadzorowania ich stosowania, jak również zastosowania – w razie konieczności – środków przymusu, gdyby ich jednak nie stosowano. Odrębny od określonego zarówno w art. 5, jak i 10 TWE rodzaj zobowiązań implementacyjnych wynika natomiast z art. 249 TWE, o którym mowa w części 3 tego artykułu.

Ze wspomnianego już obowiązku lojalności państw członkowskich wobec UE wynika, iż korzystając ze swobody wyboru krajowych rozwiązań instytucjonalnych, tak w sferze legislacyjnej, jak regulacyjnej, kraje te muszą jednak wykorzystać wszystkie dostępne im środki i metody niezbędne do zapewnienia nieograniczonego stosowania i skuteczności *acquis*.¹⁰ Rozwiązania ostatecznie zastosowane przez państwa członkowskie – nawet choćby bezpośrednio były określone w prawie krajowym – muszą być w takim ujęciu uznane za swoistą emanację prawa Unii Europejskiej.

⁸ ECR (1990) I-2425.

⁹ Artur Nowak-Far, *Integracja europejska. Prawo i instytucje*, Naczelna Rada Adwokacka, Warszawa 2001.

¹⁰ Sprawa C-177/95 *Ebony Maritime S.A. i Loten Navigation Co. Ltd. przeciwko Prefetto della Provincia di Brindisi et al.*, ECR (1997) I-1111.

Szerokie pojmowanie zobowiązania państw członkowskich UE dotyczącego zapewnienia *acquis* pełnej skuteczności znajduje dobitne potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Tak na przykład w sprawie 26/62 *Van Grend & Loos*¹¹ ETS orzekł, że „cel Traktatu [konkretnie ówczesnego Traktatu o EWG – A. N-F.] (...), którym jest utworzenie wspólnego rynku i którego funkcjonowanie jest w bezpośrednim interesie (...) stron Wspólnoty implikuje, iż ten Traktat jest czymś więcej niż układem, który jedynie tworzy wzajemne zobowiązania układających się stron”. W sprawie 90 i 91/63 *Komisja przeciwko Belgii i Luksemburgowi*¹² Trybunał stwierdził, iż prawo tworzone na poziomie Wspólnoty musi być stosowane jednolicie we wszystkich krajach członkowskich. W innej fundamentalnego znaczenia sprawie, 6/64 *Costa przeciwko ENEL*¹³, ETS stwierdził m. in., że specyfiką traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich jest szczególny skutek, jaki wywierają one w porządkach prawnych państw członkowskich. Polega on na tym, iż w wyniku włączenia ich do krajowych porządków prawnych kraje te „choćby nawet w wąskim zakresie, ograniczyły swoje prawa zwierzchnie i w ten sposób stworzyły strukturę prawną, która jest wiążąca dla nich samych i dla ich obywateli”. Z orzeczenia tego wynika, iż – jak to określił sam Trybunał – „przyjęcie postanowień prawa Wspólnoty w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich oraz przyjęcie litery i ducha Traktatu spowodowało, że niemożliwe stało się, by kraje te mogły *post factum* stosować jednostronne środki przeciwko przyjętemu przez nie, na zasadzie wielostronności, porządkowi prawnemu”. W sprawie 14/68 *Walt Wilhelm et al.*¹⁴ ETS zauważył, że system prawny UE musi być zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich i musi być stosowany przez sądy. W sprawie 14/83 *von Colson* Trybunał stwierdził jednak, iż obowiązek podjęcia wszelkich środków – tak szczególnych, jak ogólnych – odnosi się także do organów pozasądowych państw członkowskich (ang. *is binding on all the authorities of Member States*).

Jakość działania władzy prawodawczej i wykonawczej jako pojęcie funkcjonujące w *acquis de l'Union*

Każdorazowo, gdy *acquis de l'Union* odnosi się do obowiązków w zakresie wdrażania oraz stosowania przepisów i zasad prawnych nań się składających, formułuje je w odniesieniu do państw członkowskich – nie zaś konkretnej władzy w nich funkcjonującej. Przez to wyraziście i konsekwentnie stosuje zasadę ambiwalentności ustrojowych rozwiązań krajowych dla

¹¹ Sprawa 26/62 *N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Grend & Loos przeciwko Nederlandse Administratie der Belastingen*, ECR (1963) 1.

¹² ECR (1964) 625.

¹³ Sprawa 6/64 *Flaminio Costa przeciwko ENEL*, ECR (1964) 585.

¹⁴ 14/68 *Walt Wilhelm et al. przeciwko Bundeskartellamt*, ECR (1969), 1.

oceny wypełniania przez dany kraj członkowski UE zobowiązań wynikających z Traktatu oraz innych źródeł prawa Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, iż jakość działania poszczególnych władz krajowych jest z punktu widzenia *acquis* obojętna. Tak nie jest, bowiem prawodawca Unii Europejskiej jest zainteresowany, zgodnym z jego intencjami, odpowiednio sprawnym, a przy tym jednolitym w całej UE, stosowaniem w porządkach prawnych państw członkowskich norm, które tworzy. Ponadto, równie ważne jest dla niego tworzenie takich przepisów krajowych, które chociaż nie mają bezpośrednio na celu wdrożenia norm unijnych (np. z uwagi na to, że dotyczą sfery nieuregulowanej w *acquis*, takiej jak procedury administracyjnej czy sądowej), są wszakże niezbędne do prawidłowego stosowania tych norm.¹⁵ Istotne postulaty dotyczące jakości wdrażania i stosowania prawa Unii Europejskiej w porządku krajowym formułowane są także wobec państw dopiero starających się o członkostwo w UE. Ich adresatami są zarówno organy legislacyjnej, jak i egzekutywy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, państwa członkowskie mają obowiązek lojalnie i rzetelnie wypełniać swoje zobowiązania traktatowe, co w sferze prawotwórczej oraz stosowania prawa tak przez organy administracji, jak sądy krajowe oznacza zapewnianie mu pełnej skuteczności (wtedy, gdy dany akt UE stosuje się bezpośrednio) oraz korzystanie z jak najefektywniejszych metod i środków wdrożenia aktów nie stosujących się bezpośrednio (dyrektyw), tak by spełniony był wymóg:

- *pełności i dokładności wdrożenia (tj. także pełnej zgodności skutku przyjętych w danym kraju środków i metod krajowych ze skutkiem zamierzonym przez prawodawcę unijnego),*
- *jednoznaczności skutków, tak iż adresaci przyjętych środków mogą z zupełną pewnością określić swoją sytuację prawną wynikającą z ich oddziaływania,*
- *zapewnienia skutecznej możliwości późniejszej ochrony nabytych w wyniku wdrożenia dyrektywy praw, jak również egzekucji wynikających z niej obowiązków,*
- *wdrożenia dyrektywy w terminie w niej określonym.*¹⁶

Jak wspomniałem, adresatami powyższych wymagań są tak organy prawodawcze państw członkowskich, jak i ich administracje publiczne, w zakresie, w jakim korzystają one ze swoich kompetencji przydatnych do wdrażania prawa UE. Pojęcie administracji publicznej wymaga jednak pewnego uściślenia, bowiem przez dłuższy czas istniały (i pewnie jeszcze istnieć będą) wątpliwości dotyczące tego, jakie podmioty uznać za administrację publiczną, a jakie nie. Istotną rolę w ukształtowaniu obecnie przyjmowanego rozumienia administracji publicznej w UE (w odniesieniu do obowiązków

¹⁵ Zob. np. orzeczenie ETS w sprawie *Theresa Emmott przeciwko Minister Spraw Społecznych oraz Minister Sprawiedliwości (Irlandii)*, ECR (1991) I-4269.

¹⁶ *Ibidem*.

stosowania *acquis*) odgrywa Europejski Trybunał Sprawiedliwości. I tak w swoim orzeczeniu w sprawie 31/87 *Beentjes*¹⁷ ETS uznał za podmiot będący wystarczającą emanacją *imperium* państwa członkowskiego (na podobnej zasadzie, jak jest nią każdy organ administracji publicznej) ciało, które z formalnego punktu widzenia nie jest częścią administracyjnego aparatu państwa, ale którego skład i zadania są określone w ustawie (przy czym owe zadania znajdują się w sferze funkcjonowania państwa), którego zarząd jest nominowany przez regionalną administrację rządową, oraz które stosuje reguły postępowania uchwalone przez inny organ ustanowiony przez głowę państwa. W innym orzeczeniu, w sprawie C-188/89 *Foster*¹⁸, Trybunał utożsamiał pojęcie „państwo członkowskie” z jego szeroko pojętym aparatem administracyjnym. W swoim wyroku Trybunał podkreślił, iż obejmuje ono nie tylko administrację publiczną w wąskim znaczeniu, ale także te podmioty (w tym nawet m. in. przedsiębiorstwa państwowe lub inne jednostki kontrolowane przez organ administracji publicznej!), które nie należąc do niej organizacyjnie, wykonują funkcje przez nią zlecone (tj. używając terminologii ETS użytej w sprawie – wypełniają szczególne funkcje publiczne w imieniu państwa lub którym powierzono wykonywanie takich obowiązków o charakterze publicznym, jakich normalnie nie powierza się osobom fizycznym lub zwykłym osobom prawnym).¹⁹

Implementacyjna rola władz prawodawczych oraz administracji publicznej na podstawie art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Ogólne problemy krajowej implementacji *acquis*

Precyzyjnie (co do samej konstrukcji) określone zobowiązania władz prawodawczych oraz organów administracji publicznej państw członkowskich wynikają z art. 249 Traktatu oraz, w dużo węższym przedmiotowo zakresie, z jego art. 110. Oba przepisy określają sposób, w jaki akty prawa wtórnego Unii Europejskiej wiążą adresatów zawartych w nich norm. Art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską udziela Parlamentowi Europejskiemu działającemu wspólnie z Radą, samej Radzie oraz Komisji kompetencji do wydawania rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz udzielania zaleceń i opinii „w celu wykonania ich zadań oraz zgodnie z przepisami tego Traktatu”. Określa on również moc prawną poszczególnych aktów. W tym zakresie przewiduje, iż rozporządzenia mają „zastosowanie ogólne” (ang. *general application*) i mają być w całości i bezpośrednio stosowane w państwach człon-

¹⁷ Sprawa 31/87 *Gebroeders Beentjes przeciwko Holandii*, ECR (1988) 4635.

¹⁸ Sprawa C-188/89 *A. Foster et al. przeciwko British Gas plc*, ECR (1986) I-3313.

¹⁹ Zob. także podobne orzeczenie w sprawie 246/80 *Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie*, ECR (1981), 2311.

kowskich UE. Dyrektywy natomiast wiążą państwa członkowskie jedynie w odniesieniu do określonych w nich rezultatów – pozostawiają jednak tym krajom swobodę wyboru form i metod ich osiągnięcia. Trzecim aktem prawnym o charakterze wiążącym prawnie są w świetle art. 249 decyzje, które są wiążące w całości, ale jedynie wobec tych, do których zostały indywidualnie skierowane. Zalecenia i opinie nie są aktami bezwzględnie obowiązującymi.

Art. 110 formułuje autonomiczne w stosunku do art. 249 reguły określające zakres kompetencji prawotwórczych oraz moc wiążącą aktów Europejskiego Banku Centralnego.²⁰ Przewiduje on, iż w celu wykonywania zadań powierzonych Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (a więc struktury składającej się z krajowych banków centralnych UE oraz samego EBC) oraz – mówiąc ogólnie – w ramach powierzonych mu kompetencji prawotwórczych (dotyczących szeroko pojętej polityki pieniężnej i walutowej) Europejski Bank Centralny będzie wydawać swe rozporządzenia (tj. akty generalne, obowiązujące bezpośrednio w państwach członkowskich) oraz decyzje (tj. akty indywidualne, obowiązujące bezpośrednio podmioty, do których są adresowane). Może wydawać także akty nie obowiązujące bezwzględnie – zalecenia i opinie. Akty prawotwórcze EBC w większości dotyczą sektora bankowego. Niekiedy rodzą one jednak pewne obowiązki odnoszące się do administracji publicznej państw członkowskich – w szczególności w odniesieniu do jej aparatu egzekucyjnego²¹, nie mówiąc już o tym, iż w zaleceniach kierowanych do Rady Europejski Bank Centralny także skutecznie formułuje propozycje, aby ta ujęła tego rodzaju obowiązki administracji w swoich aktach prawnych.²² Ten drugi przypadek dotyczy więc pośredniego wpływu tego banku na kształt stanowionego *acquis*.

Implementacyjna rola władzy prawodawczej

Jest naturalne, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości skupia swoją uwagę na istotnej z punktu widzenia Unii Europejskiej kwestii prawidłowości i adekwatności stosowania *acquis* w porządkach prawnych jej państw członkowskich. Nie interesuje go niemal wcale wpływ, jaki poszczególne akty prawne UE oraz środki wdrażające mają na prawa krajowe (np. na jego spójność wewnętrzną) – chyba że powstałe w wyniku implementacji luki zmniejszają efektywność i wydajność zapewniania normom unijnym skuteczności w poszczególnych krajach. Z punktu widzenia krajowego

²⁰ Bliżej o charakterze tego przepisu w: Artur Nowak-Far, *Unia..., op. cit.*, ss. 209-211.

²¹ Zob. np. art. 6 (3) rozporządzenia EBC 2818/98/EBC z 1 grudnia 1998 r. w sprawie stosowania rezerw obowiązkowych (OJ L 351/1).

²² Zob. np. art. 6 (5 oraz 6) zalecenia Europejskiego Banku Centralnego dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego zbierania przez Europejski Bank Centralny informacji statystycznych (OJ C 246/12).

sprawa ta jest jednak bardzo ważna, gdyż normy *acquis* muszą w każdym z państw Unii Europejskiej współgrać z normami krajowymi. Stąd na organach tych krajów, zwłaszcza na ich organach prawotwórczych, spoczywa szczególnie obowiązek wypracowania modelu recepcji norm UE do porządku krajowego. Na tę konieczność zwracałem już wielokrotnie uwagę w innych publikacjach.²³ Podkreśliłem w nich, że w tym zakresie konieczne jest wypracowanie przez właściwe organy:

- wizji, w jaki sposób konkretne rozwiązania prawne formułowane na poziomie Unii Europejskiej mają być jednolicie wdrażane na gruncie krajowym²⁴,
- planu strategicznego, dotyczącego samego opracowania konkretnych rozwiązań w zakresie organizacji procesu legislacyjnego, tak by zapewniony był w nim odpowiedni udział administracji publicznej oraz podmiotów żywotnie zainteresowanych kształtem przyjmowanych norm,
- planu legislacyjnego dotyczącego treści i sposobu przyjęcia danego aktu prawnego oraz odpowiedniego włączenia norm w nim zawartych do istniejącego krajowego systemu prawnego, tak by uniknąć ewentualnych wewnętrznych sprzeczności w tym zakresie,
- planu operacyjnego dotyczącego przygotowania wszystkich właściwych organów administracji publicznej oraz sądów do skoordynowanego technicznie, jak również jednolitego stosowania prawa Unii Europejskiej.

Z powyższego podsumowania zadań wynika, iż władza prawodawcza, jak również wspomagająca ją w procesie implementacji dyrektyw i stosowania rozporządzeń UE administracja publiczna muszą być wyposażone w odpowiedni aparat analityczny, którego sprawność bezpośrednio warunkuje jakość wypełniania przez nie ich funkcji implementacyjnych.

Jak już wspomniałem, w trakcie procesu implementacyjnego parlament oraz administracja centralna (a w niektórych przypadkach także regionalna i lokalna) powinny ze sobą współdziałać. Zapewniony powinien być także udział w procesie prawotwórczym niektórym ważnym partnerom społecznym. W konkretnej sytuacji może to oznaczać, że nawet już we wczesnej fazie krajowego procesu legislacyjnego, mającego za przedmiot wdrożenie dyrektywy, organy tworzące prawo muszą angażować się w konsultacje z niektórymi innymi organami państwa, jak również grupami społecznymi, których interesów przyjęte docelowo rozwiązania mogą dotyczyć.²⁵

²³ Artur Nowak-Far, *Guilt lys for EU-medlemsskab. Polen nFrmere EU*, „DFH Nyt”, No. 3, 1999, s. 9 oraz tegoż *Integracja europejska...*, op. cit., ss. 205-207.

²⁴ Konieczność zapewnienia jednolitości wdrożenia dyrektywy nie jest wymogiem prawa Unii Europejskiej. Postulat ten sformułowałem mając na względzie funkcjonalność prawa krajowego.

²⁵ Pomijam tu nową dyskusję nad systemem tworzenia prawa UE, w których proponuje się znaczącą modyfikację procesu prawotwórczego Unii.

Implementacyjna rola administracji publicznej

Implementacyjna funkcja administracji publicznej w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej dotyczy więc zarówno bezpośrednio stosowanych w porządku prawnym przepisów Traktatu oraz rozporządzeń, jak również wszystkich dyrektyw, a także niektórych decyzji – tak skierowanych do państwa, jak i jedynie rodzących określony obowiązek działania jego organów, choćby nie były one do niego bezpośrednio skierowane.²⁶ Owa funkcja polega na zapewnieniu normom zawartym w aktach prawa UE odpowiedniej efektywności i skuteczności – zgodnie z normatywnym określeniem ich mocy, zakresu obowiązywania oraz sposobu recepcji w krajach członkowskich Unii zawartym w art. 249 oraz art. 110 TWE. Tak rozumiana implementacja może być rozważana w trzech płaszczyznach: instrumentalnej (dotyczącej stosowanych środków wdrożenia), instytucjonalnej (dotyczącej istnienia i funkcjonowania odpowiednich organów w odniesieniu do zadań wdrożeniowych) oraz normatywnej (dotyczącej uchwalenia odpowiednich do zapewnienia wdrożenia przepisów prawnych).²⁷

W szczególnie sposób implementacyjna funkcja administracji publicznej państw członkowskich UE jest określona w odniesieniu do dyrektyw. Z art. 249 wynika, iż z operacyjnego punktu widzenia bezpośrednim adresem tego typu aktów są organy ustawodawcze państw członkowskich UE. W praktyce jednak to właśnie na administracji publicznej spoczywa większość zadań w zakresie przygotowania projektów aktów legislacyjnych, które następnie są kierowane do organów prawodawczych (nie wspominając już o przygotowaniu wdrożenia w jego aspekcie pozaprawnym). Administracja publiczna ma również obowiązki określone w przytoczonym już ujęciu Ibañeza jako „regulacyjne”. Polegają one na wydawaniu takich aktów, które mogą być przyjęte w ramach krajowej delegacji ustawowej, a są konieczne dla prawidłowego wdrożenia dyrektyw.

Główne skutki nieprawidłowego stosowania i wdrożenia *acquis* z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej

Waga prawidłowego wypełnienia funkcji implementacyjnej przez organy prawodawcze oraz administrację publiczną jest bardzo duża, gdyż to właśnie jej sprawność bezpośrednio decyduje o prawidłowym wypełnianiu przez państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

²⁶ Tu obowiązek użycia środków krajowych w celu zapewnienia wykonania decyzji został potwierdzony w orzeczeniu w sprawie 9/70 *Franz Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, ECR (1970) 825.

²⁷ Koncepcja Cezarego Mika zainspirowana przez ujęcie kwestii implementacji norm prawa międzynarodowego w: Б. М. Клименко, В. Ф. Петровский, Ю. М. Рыбаков (ред.), *Словарь международного права*, Международные Отношения, Москва, 1986, ss. 101-102.

Należy w tym zakresie zauważyć, iż chociaż – zgodnie z art. 249 (lub odpowiednio, w odniesieniu do EBC art. 110) – dyrektywy nie obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich, to jednak mogą mieć w krajach tych bezpośredni skutek. Rodzi to oczywiste komplikacje, które nie występują w tak znacznym stopniu w przypadku stosowanych bezpośrednio rozporządzeń prawa UE. W praktyce prawnej Unii Europejskiej bezpośredni skutek dyrektyw pojawił się w następujących sytuacjach:

- w sytuacji, gdy bezskutecznie upłynął termin do wdrożenia dyrektywy (a więc państwo jest w zwłoce z jej implementacją), a dany podmiot (osoba fizyczna lub prawna) zaczął stosować przepisy tej dyrektywy w miejsce obowiązujących przepisów krajowych²⁸ lub się na nie powoływał wywodząc z niej swoje uprawnienia – co ETS uznał za działanie legitymowane²⁹,
- w sytuacji, gdy bezskutecznie upłynął termin do wdrożenia dyrektywy, a państwo chciało nałożyć na dany podmiot obowiązek lub sformułowało innego rodzaju roszczenie publicznoprawne przeciwko niemu – co ETS uznał za niedopuszczalne³⁰,
- w sytuacji, gdy dany podmiot, wywodząc konkretne – bezpośrednio go dotyczące i indywidualne – korzyści z nie wdrożonej dyrektywy skierował wobec Skarbu Państwa roszczenie odszkodowawcze w tym zakresie³¹, udowadniając przy tym, iż pomiędzy niewdrożeniem dyrektywy a zaistniałą szkodą istnieje związek przyczynowy – co ETS uznał za roszczenie legitymowane³²,
- w sytuacji spóźnionej implementacji, gdy jednostka kierując swoje roszczenie wywodzone z dyrektywy podnosiła, iż termin do wystąpienia z roszczeniem nie upłynął, gdyż zaczął biec od chwili jej wdrożenia – co ETS uznał za twierdzenie uzasadnione z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej.³³

²⁸ Np. w sprawie 148/78 *Pubblico Ministero przeciwko Tullio Ratti* ECR (1979), 1629.

²⁹ Np. w sprawie 8/81 *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECR (1982), 53.

³⁰ Np. w sprawie 152/84 *M. H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* (nauczanie), ECR (1986) 723 (tzw. Marshall I).

³¹ Sprawy połączone C-6/90 *Andrea Francovich przeciwko Włochom, Danila Bonifaci przeciwko Włochom*, ECR (1991), I-5357.

³² Tak w sprawie C-91/92 *Paola Faccini Dori przeciwko Racreb Srl*, ECR (1994), I-3325.

³³ Np. w sprawie C-208/90 *Theresa Emmott przeciwko Minister of Social Affairs oraz Minister of Justice*, ECR (1991) I-4269, gdzie ETS stwierdził, iż w takim przypadku następuje zawieszenie biegu krajowych terminów do wszczęcia sprawy aż do momentu wdrożenia dyrektywy.

Główne zasady krajowej wykładni prawa Unii Europejskiej

Istotnym warunkiem efektywnej implementacji prawa Unii Europejskiej w jej państwach członkowskich jest jego prawidłowa wykładnia przez właściwe organy krajowe. ETS powierzył to zadanie przede wszystkim sądom. Z jego orzecznictwa wynika również, że organy administracji publicznej państw członkowskich mają także szczególne obowiązki interpretacyjne w odniesieniu do *acquis*. Pomijając oczywistą kwestię konieczności wykładni unijnych rozporządzeń oraz aktów prawa krajowego wydanych w wyniku wdrożenia dyrektyw zgodnie z duchem prawa UE (który to obowiązek dotyczy także krajowych organów prawodawczych), zwróć tu uwagę na bardziej skomplikowane kwestie pojawiające się wtedy, gdy dyrektywy nie zostały przez dany kraj członkowski wdrożone w terminie. Dotyczą one z natury rzeczy działań władz wykonawczych oraz sądowniczych, bowiem to one mają stosować prawo – także więc prawo unijne.

Zgodnie z orzeczeniem ETS w sprawie 14/83 *von Colson*, w takiej sytuacji organy administracji publicznej stosujące prawo w zakresie normowania dyrektywy mają obowiązek dokonywać takiej wykładni, choćby sprzecznych w jakimś zakresie z nie wdrożonym aktem prawa UE przepisów prawa krajowego, by nadać im jak najbliższe mu znaczenie.³⁴ Oznacza to niekiedy istotną zmianę dotychczasowego sposobu interpretacji prawa krajowego, która powoduje zmianę treści zrekonstruowanych na podstawie szczególnej reguły norm. Wypełnienie tego szczególnego obowiązku wymaga przy tym pełnej znajomości prawa UE przez właściwy organ krajowej administracji publicznej.

Dyrektywy zwykle same określają, od kiedy ich przepisy wchodzi w życie. Najwcześniejszą możliwą datą jest wtedy data ich promulgacji w *Dzienniku Urzędowym UE*. Jeżeli w samej dyrektywie brak jest wskazania daty jej wejścia w życie, wtedy – zgodnie z art. 254 (2) TWE – skutek ten następuje dwunastego dnia od ich ogłoszenia w tymże dzienniku. Data, do której państwa członkowskie muszą spełnić swe obowiązki implementacyjne, jest podawana w dyrektywach. Moment wejścia w życie zawsze jest natomiast ten sam co moment aktualizacji obowiązku implementacji (tj. obowiązku podjęcia działań zmierzających do transpozycji norm rozważanego aktu prawa UE w normy prawa krajowego). Stwierdzenie to – chociaż istotne teoretycznie i potrzebne do lepszego wyjaśnienia rozważanej kwestii – nie ma jednak szczególnego znaczenia praktycznego dla osób, które mogłyby wywodzić z danej dyrektywy swoje prawa lub obowiązki. Nie można bowiem dochodzić jakichkolwiek roszczeń z tego tytułu, że pomimo aktualizacji obowiązku implementacji, ale jeszcze przed upływem terminu do osiągnięcia

³⁴ W sprawie 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Bundesland Nordrheinland - Westfalen*, ECR (1984), 1891.

tego celu, dane państwo UE nie podjęło jednak żadnych czynności do tego skutku zmierzających albo iż podjęło czynności niewłaściwe.

Rozbieżność pomiędzy datą wejścia w życie danej dyrektywy a datą, do której proces jej prawidłowej i pełnej implementacji ma się zakończyć, ma pewne istotne znaczenie. Teoretycznie daty te mogą być tożsame, ale zastosowanie tego rodzaju rozwiązania legislacyjnego w praktyce klóciłoby się jednak z samą istotą dyrektywy, która przecież wymaga od państw członkowskich podjęcia konkretnych decyzji w sprawie wyboru metod i środków wdrożenia. Z tego powodu każda dyrektywa wyznacza inną od daty wejścia w życie datę, do której kraj członkowski UE ma obowiązek zakończenia procesu pełnej i prawidłowej implementacji. Co więcej – jak już wspomniałem – nawet po upływie tego ostatniego terminu dyrektywa nadal może nie zostać wdrożona, zgodnie z intencją unijnego prawodawcy. Powstaje wtedy stan niewątpliwie sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Niektórzy przedstawiciele doktryny, w tym i pewni rzecznicy generalni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, formułują pogląd, że w przypadku rozbieżności pomiędzy datą wejścia w życie dyrektywy a datą, w której upływa termin jej wdrożenia, powstaje konkretny obowiązek sądów oraz administracji publicznej, aby w miarę możliwości interpretowały one już istniejące prawo krajowe (jakkolwiek odległe byłoby ono od wymagań nie wdrożonej, ale już obowiązującej dyrektywy) zgodnie z jej intencją.³⁵ Typ wykładni prawa określony w tym postulatcie nazywany jest interpretacją antycypacyjną. Przedstawiciele doktryny, którzy stoją na stanowisku, iż ten typ wykładni powinien obowiązywać, najczęściej wywodzą swoją argumentację z orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 80/86 *Kolpinghuis*.³⁶ ETS stwierdził w nim, iż – w odniesieniu do sądów krajowych i jedynie do nich – obowiązek antycypacyjnej wykładni prawa krajowego jest aktualny także przed upływem czasu przeznaczonego na zakończenie implementacji dyrektywy, dodając, iż bez znaczenia jest, czy w chwili przeprowadzenia wykładni ów czas minął, czy nie.

Efekt zablokowania

Niewątpliwym skutkiem wejścia w życie dyrektywy nawet przed upływem terminu jej wdrożenia jest – również formułowany przez doktrynę – tzw. efekt zablokowania (ang. *blocking effect*, bardziej znany pod swoją nazwą niem. *Sperrwirkung*). Dotyczy on administracji publicznej państw członkowskich UE oraz jego organów legislacyjnych. Istotą tego efektu jest ich zobowiązanie do niepodejmowania żadnych inicjatyw prawodawczych oraz żadnych zmian w zakresie samego stosowania prawa, które byłyby sprzecz-

³⁵ Za: Sacha Prechal, *op. cit.*, ss. 23-25.

³⁶ ECR (1987), 3969.

ne z intencją prawodawcy unijnego, wywodzoną z nawet nie wdrożonej jeszcze dyrektywy. *Sperrwirkung* wyraża się także w zakazie czynienia przez te organy takich modyfikacji porządku prawnego i praktyki administracyjnej, które by utrudniały lub uniemożliwiały jej wdrożenie. Najprostszym chyba i najbardziej dosadnym opisem efektu zablokowania jest to, iż na skutek prawidłowego uchwalenia dyrektywy następuje (wtórne wobec krajowych aktów konstytucyjnych) przeniesienie części suwerenności państw członkowskich do Unii Europejskiej w zakresie jej normowania – co wyklucza możliwość późniejszego uregulowania tej samej materii w przepisach krajowych.

Komplementarna rola administracji publicznej w odniesieniu do *acquis de l'Union*

Administracja publiczna wypełnia dodatkowo – obok funkcji implemencyjnej i interpretacyjnej – także funkcję komplementarną. Wyraża się ona w obszarze wdrażania przez nią prawa Unii Europejskiej – w tym przypadku chodzi jednak o szczególny jej aspekt. Otóż z komplementarną rolą administracji publicznej mamy do czynienia wtedy, gdy prawidłowe wdrożenie i zapewnienie skuteczności prawa UE wymaga odpowiedniego – technicznie rozumianego – współdziałania krajowych administracji publicznych oraz ich współpracy z organami prawodawczymi tworzącymi odpowiednie ramy instytucjonalne do ich funkcjonowania. Sytuacja taka występuje w szczególności wtedy, gdy prawo UE tworzy jedynie potencjalnie pewne obowiązki bądź uprawnienia, które bez odpowiedniej, specjalnie stworzonej do ich egzekucji infrastruktury instytucjonalnej krajów członkowskich nie mogą być wykonywane. Tak np. prawo Unii Europejskiej dotyczące polityki regionalnej stwarza tego rodzaju wyzwania krajowej administracji wszystkich szczebli. To, czy państwo zdoła pozyskać dostępne w ramach owej polityki fundusze oraz czy zapewni prawidłowe wykorzystanie środków, zależy od szczególnej, nie określonej szczegółowo w prawie UE, efektywności jej administracji, która przecież w pewnym stopniu zależy od krajowej legislacji dotyczącej form jej działania oraz infrastruktury kompetencji.

Komplementarna funkcja administracji publicznej jest obszarem, w którym najwyraźniej ujawnia się kwestia tzw. europeizacji jej obowiązków. Zjawisko to można wyjaśnić w ten sposób, że w swoim działaniu administracje (oraz władze prawodawcze) państw członkowskich muszą nie tylko kierować się ogólną zasadą efektywności działania, ale iż zasada ta ma także szczególny, europejski aspekt. Wyraża się on w szczególnym zobowiązaniu państw członkowskich UE do zapewnienia takiej sprawności wewnątrzorganizacyjnej administracji publicznej, dzięki której możliwe jest:

- po pierwsze, prawidłowe zidentyfikowanie *a priori* tych obszarów działania administracji publicznej, która faktycznie jest nieobojętna

- z punktu widzenia zobowiązań państwa wynikających z jego członkostwa w Unii Europejskiej,
- po drugie, efektywne, wydajne i adekwatne reagowanie na impulsy pochodzące z kompetentnych organów Unii Europejskiej – szczególnie, ale nie jedynie w zakresie prawodawstwa; taką adekwatną reakcją na impuls natury legislacyjnej pochodzący z instytucji UE jest w szczególności podjęcie przez nią odpowiednich działań implementacyjnych (w tym i zmierzających do zagwarantowania prawidłowej interpretacji prawa), a w nadzwyczajnych przypadkach, gdy przyjęte na poziomie UE rozwiązania okazują się nieoptymalne, wszczęcie procedury jego zmiany³⁷,
 - po trzecie, efektywne, wydane i adekwatne kształtowanie tych impulsów w ramach Unii Europejskiej zgodnie z przyjętą strategią rozwoju państwa w jej ramach (czyli innymi słowy, umiejętne przedstawianie i przekonywanie do rozwiązań przyjmowanych na poziomie UE, tak by były one zgodne z najlepszym interesem kraju); wymaga to oczywiście istnienia strategicznej wizji rozwoju państwa w poszczególnych aspektach jego funkcjonowania.

Europeizacja funkcji czy ulepszenie funkcjonowania parlamentu i krajowej administracji publicznej?

Przedstawiona analiza zadań parlamentów krajowych oraz administracji publicznej państw członkowskich UE (istotna także dla państw dopiero przygotowujących się do członkostwa w UE, takich jak Polska) wskazuje, iż zarówno władza ustawodawcza, jak i wykonawcza są z punktu widzenia *acquis* traktowane jako funkcjonalna całość. Władze te muszą ze sobą współpracować, aby zapewnić prawidłową realizację celów Unii Europejskiej na gruncie krajowym. W praktyce oznacza to, iż obie władze muszą stale analizować otoczenie prawne wynikające ze zmian *acquis de l'Union* w zakresie udzielonych im kompetencji. Muszą także tworzyć w tym zakresie trwałe więzy współpracy. Ciągła analiza otoczenia prawnego musi także być prowadzona, dlatego iż jedynie prawidłowe rozpoznawanie sytuacji w tym zakresie może umożliwić parlamentowi oraz krajowej administracji publicznej prawdziwie proaktywne uczestnictwo (za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego, a w szczególności za pomocą krajowych członków

³⁷ Zob. np. orzeczenie w sprawie 299/84 *Neumann przeciwko Balm*, ECR (1985) 3663, w którym ETS podkreślił, iż w przypadku stwierdzenia przez administrację publiczną odpowiedzialną za stosowanie środka unijnego skutku oczywiście sprzecznego z intencją prawodawcy UE, państwo członkowskie nie może zaniechać jego stosowania. Ma raczej obowiązek zainicjowania istniejących w prawie UE procedur korygujących, np. z art. 234 TWE (dotyczącego orzeczeń wstępnych, które oczywiście są w dyspozycji krajowych organów sądowych).

Rady UE – resortowych ministrów) w kształtowaniu działalności prawotwórczej na poziomie Unii Europejskiej.

Oczywiście analiza to jedynie bardzo wycinkowy obszar koniecznych „kluczowych umiejętności” parlamentu oraz administracji publicznej. Obok niej musi ona prawidłowo wypełniać pozostałe funkcje wynikające z jej swego rodzaju uczestnictwa w strukturach Unii Europejskiej – w zakresie wdrażania prawa UE, w tym zapewniania jego przestrzegania, jak również zapewnienia odpowiedniego wypełniania funkcji komplementacyjnych. Skłania to wielu badaczy i praktyków do sformułowania – w odniesieniu do administracji publicznej – tezy o „europeizacji” funkcji administracji publicznej.³⁸ Tezę tę można także rozszerzyć na parlament, którego funkcje także podlegają w państwie członkowskim „europeizacji”.

Jest to określenie właściwe, jednakże – moim zdaniem – wymagania, które za tym określeniem się kryją, nie powinny być analizowane w oderwaniu od ogólnej oceny efektywności i sprawności całego aparatu państwowego. Przecież trudno się spodziewać, by był on bardzo efektywny i wydajny w sferze objętej „europeizacją”, a jednocześnie wykazywał oznaki poważnej dysfunkcyjności w pozostałych, „krajowych” obszarach swego działania. Poza tym trzeba zauważyć, iż – skoro funkcja implementacyjna jest w znacznym stopniu realizowana za pomocą środków krajowych (w tym krajowego systemu zapewniania przestrzegania prawa) – nie do pomyślenia byłaby tu mowa o jakiejś wybranej „zeuropeizowanej” sferze działań, przy jednoczesnym gorszym funkcjonowaniu szeroko pojętego aparatu państwowego w innych sferach. Można natomiast wyobrazić sobie sytuacje odwrotne – gdy pomimo wysokiej ogólnej efektywności i wydajności organów prawodawczych i administracji publicznej w sferach ogólnego funkcjonowania wykazują one jakiś stopień dysfunkcji w wypełnianiu zadań wynikających z członkostwa kraju w Unii Europejskiej. Tego rodzaju przypadki są najczęściej dostrzegane tam, gdzie w grę wchodzi działanie krajowych administracji publicznych. Jeden z ciekawszych przykładów tego typu został opisany niedawno przez Adriaana Schouta.³⁹ Kanwą analizy tego badacza była administracja holenderska. Opisany przez niego przypadek jest o tyle istotny, że stanowi ważną ilustrację tezy o współzależności działań władzy prawodawczej i wykonawczej w państwach członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do implementacji *acquis de l'Union*. Podstawowy problem polegał tu na tym, iż zarówno legislatywa, jak i egzekutywa nieprawidłowo odniosły się w Holandii do swoich obowiązków implementacyjnych. Jak wnoszą z analizy orzeczenia w sprawie *CIA Security International* (znanej także pod nazwą *Securitel*)⁴⁰, polegało to na niezapewnieniu w tym kraju odpo-

³⁸ Zob. np. Adriaan Schout, *Organisational Analysis of a Europeanisation Process: A Dutch Experience*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sprawa C-194/94 *CIA Security International przeciwko Signalson S. A. i Securitel Sprl*, ECR (1996) I-2201.

wiedniego mechanizmu informacji Komisji Europejskiej o przyjmowanych przepisach technicznych (co jest wymagane przez dyrektywę 34/93/WE), który to mechanizm mógł być albo przedmiotem uregulowania przez parlament, albo przyjęcia przez administrację publiczną odpowiednich rozwiązań organizacyjno-technicznych, które zapewniłyby odpowiedni przepływ informacji do Komisji. Konsekwencją wyroku Trybunału było uznanie legitymacji jakiejkolwiek osoby, która ma interes w powołaniu się na nieważność owych regulacji z racji ich niezgłoszenia Komisji. W praktyce oznaczało to podważenie mocy obowiązującej około 400 aktów prawa holenderskiego, a w konsekwencji stworzenie znacznych powikłań prawnych w stosunkach pomiędzy administracją publiczną wszystkich szczebli i obywatelami!

Zdaniem Schouta, przyczyną tak poważnego w skutkach, a przy tym niezamierzonego i zaskakującego dla Holandii naruszenia prawa Unii Europejskiej była – ogólnie rzecz mówiąc – nieadekwatna do wyzwań tworzonych przez *acquis* organizacja jej aparatu wykonawczego oraz poważne – z tego punktu widzenia – zakłócenia jego współdziałania z parlamentem. Niepokojąco dysfunkcyjny okazał się zwłaszcza aparat analityczny poszczególnych organów administracji publicznej, przez co nie zawsze możliwe było prawidłowe rozpoznanie stojących przed nimi (a na pierwszy rzut oka błahych) problemów implementacyjnych. Ewidentny był brak koordynacji działań podejmowanych w jej ramach, jak również brak autentycznego zainteresowania urzędników państwowych sprawami europejskimi. Możliwości naprawy tej sytuacji nie sprzyjał niejasny podział kompetencji poszczególnych organów administracji w odniesieniu do spraw dotyczących Unii Europejskiej. Jak dosadnie, w formie wniosku, podsumował tę sytuację sam Schout, „nie można polegać na europejskich refleksjach [władz krajowych – A. N-F.] ani uznać je za wystarczające, jeżeli nie są one wsparte szerszymi umiejętnościami organizacyjnymi”.⁴¹

⁴¹ Adriaan Schout, *op. cit.*, s. 46.