



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej

Marta Witkowska
Elżbieta Kuźelewska
Radosław Potorski
Jarosław Filip Czub
Elena V. Kucheryavaya
Sebastian Dłuski



Warszawa 2017

MARTA WITKOWSKA

Instytut Europeistyki, WNPiSM,
Uniwersytet Warszawski

Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej

Zagadnienie oddziaływania parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) na procesy tworzenia prawa i kształtowania polityk UE jest istotne dla samych procesów integracyjnych, a także ich kierunków i intensywności. Zakres i możliwości influencji oraz interakcji parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim, Radą czy Komisją Europejską mogą posiadać charakter pośredni bądź bezpośredni. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci parlamenty narodowe miały realny wpływ na decyzje podejmowane przez instytucje UE, za pośrednictwem premiera lub członków swojego rządu. Specyfika tego rozwiązania stworzyła swoisty paradoks, polegający na tym, że krajowe ciała ustawodawcze niemal wyłącznie wpływały na legislację unijną pośrednio poprzez mandat udzielany reprezentantom krajowej władzy wykonawczej. Forma bezpośredniego wpływu parlamentów narodowych na proces tworzenia prawa i kształtowania polityk UE została stworzona Traktatem z Lizbony¹.

Przedmiotem analizy w artykule jest wykorzystanie możliwości wynikających z nowych zmodyfikowanych regulacji traktatowych przyznających parlamentom państw członkowskich UE instrumenty bezpośredniego kształtowania i kontroli przyjmowanych decyzji i tworzonych polityk w ramach Unii Europejskiej (UE). Badanie zostanie ograniczone do dialogu politycznego i mechanizmu wczesnego ostrzegania, tzw. żółtej oraz pomarańczowej kartki. Zbadany zostanie zakres wykonywanych uprawnień, na ile opinie parlamentów mogą dotyczyć dokumentów wyznaczających nowe kierunki w politykach UE czy wręcz potrzebę reformowania UE. W powszechnej opinii panuje przekonanie o znaczącym wzmocnieniu pozycji parlamentów państw członkowskich UE na mocy postanowień

¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13.12.2007, Dz. Urz. UE 2007 C 306, s. 1.

Traktatu z Lizbony, a zmiana ta oceniana jest pozytywnie, zwłaszcza w aspekcie poprawy legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. W literaturze tematyka pozycji parlamentów narodowych po ostatnich modyfikacjach traktatowych jest silnie eksploatowana. Autorzy analizują zmiany stanu prawnego, skupiając się na stworzonych regulacjach dot. udziału parlamentów narodowych w UE². Nieliczni przechodzą do analizy praktyki funkcjonowania parlamentów narodowych w UE³. W wypowiedziach wnioskach można znaleźć przekonanie, że nowe rozwiązania proceduralne wydłużą proces decyzyjny. Ponadto mechanizm wczesnego ostrzegania stwarza ryzyko blokowania procesu decyzyjnego, co może skutkować osłabieniem efektywności UE. Są też autorzy poszukujący powodów, dla których wdrożono system wczesnego ostrzegania⁴.

Wychodząc poza główny nurt dyskusji toczącej się na poziomie teoretycznych rozważań o niwelowaniu deficytu demokracji w UE, autorka dokona weryfikacji słuszności panującego przekonania o efektach dokonanych zmian. Celem artykułu będzie wypracowanie rekomendacji dotyczących zakresu oddziaływania parlamentów państw członkowskich jako podmiotów integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Główne

² Przykładowe pozycje literatury zagranicznej: A. Cygan, *National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious*, „ERA Forum” 2011 nr 12(4), s. 517–533; P.M. Kaczyński, *Paper tigers or sleeping beauty? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, „CEPS Special Report”, Bruksela 2011; J.V. Louis, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits*, „European Constitutional Law Review” 2008, nr 4(03); T. Raunio, *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, „Area: Europe. Working Paper” 2010, nr 36; oraz przykładowe najnowsze pozycje polskich autorów: A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, „Badania. Ekspertyzy. Rekomendacje” Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013; C. Mik, *Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 2(26); A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014; M. Serwaniec, *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 392, s. 167–196.

³ Przykładowo: K. Borońska-Hryniewiecka, *Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14; Barcz J. (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny: zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004; J.J. Węc, *Udział Parlamentu RP w tworzeniu krajowej polityki europejskiej. Współpraca rządu z Parlamentem RP w tworzeniu krajowej polityki europejskiej*, w: A. Nowak-Far, J.J. Węc, T. Młynarski, i in. (red.), *Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE – skuteczniejsza polityka europejska*, Instytut Kościuszki, Kraków–Bruksela 2007; P. Paradowski, *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne? Parlamenti narodowe w systemie wczesnego ostrzegania po traktacie lizbońskim*, w: Z.W. Puślecki (red.), *Unia Europejska w procesie zmian na początku XX wieku*, Toruń 2014, s. 197–219.

⁴ P. Kiiver, *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, „European Law Review” 2011, nr 1.

pytania badawcze dotyczą skali aktywności, powszechności, a także jakości i efektów stosowania dostępnych instrumentów wpływu, w tym mechanizmu wczesnego ostrzegania, przez parlamente narodowe. Czy badane podmioty potrafią wykorzystać możliwości wynikające z nowych rozwiązań proceduralnych dla wzmocnienia swojej pozycji i zakresu wpływu na tworzone prawo i kształtowane polityki UE. Ze względu na ramy analizy, wnioskowanie zostanie ograniczone do dwóch obszarów: tworzenia i kontroli prawa wtórnego na przykładzie wykorzystania dialogu politycznego i mechanizmu wczesnego ostrzegania (tzw. żółta lub pomarańczowa kartka). Jest to rodzaj kontroli określanej mianem kontroli *ex ante*, ze względu na fakt wyrażania opinii w stosunku do projektów aktów ustawodawczych. Parlamentom narodowym przyznano także możliwość podjęcia kontroli *ex post* w postaci tzw. czerwonej kartki. Dotyczy ona możliwości upoważnienia reprezentanta egzekutywy państwa członkowskiego do wniesienia skargi przed Trybunał Sprawiedliwości UE w imieniu ciała ustawodawczego.

Autorka stawia hipotezę, że zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony zwiększające udział parlamentów narodowych w większym stopniu przyczyniły się do wykazania różnicowanej legitymacji demokratycznej systemu Unii Europejskiej typu *input*. Polegały one na zwiększeniu stopnia udziału w podejmowaniu decyzji reprezentacji społeczeństw państw członkowskich, a także stopnia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji UE. W dużym stopniu zmiany te przyczyniły się do poprawy komunikacji międzypoziomowej na linii instytucje UE a organy władzy krajowej oraz do uwypuklenia roli legislatury w procesie kreowania polityki europejskiej w państwie członkowskim UE. W mniejszym stopniu są to powszechnie i w pełni wykorzystywane instrumenty wpływu parlamentów narodowych na decyzje wypracowywane w europejskim procesie decyzyjnym, w celu kreowania nowej wizji czy alternatywnej propozycji dyskusyjnych rozwiązań normatywnych proponowanych przez instytucje unijne.

Jest to istotny i aktualny problem badawczy w kontekście debaty dotyczącej reformowania Unii Europejskiej, a także przeciwdziałania kryzysowi i deficytom UE. Eliminowanie czynników widocznie pogłębiających tzw. deficyt demokratyczny w UE jest w interesie zarówno instytucji unijnych jak i państw członkowskich. Hamuje tendencje populistyczne i antyunijne.

Przy weryfikacji powyższych hipotez autorka wsparła się koncepcją typów legitymacji ponadpaństwowego, wielopoziomowego systemu politycznego autorstwa Fritza W. Scharpfa⁵, następnie rozwiniętej m. in. przez Marcusa Höretha⁶. Artykuł został podzielony na dwie główne części. W pierwszej części przybliżony

⁵ F. W. Scharpf, *Governing in Europe*, *op. cit.* oraz F.W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper”, 2009, nr 1.

⁶ M. Höreth, *The Trilemma of Legitimacy, Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „Discussion Paper” 1998, nr C11.

został udział organów krajowej władzy ustawodawczej w procesie tworzenia i kontroli prawa wtórnego UE. Autorka pomija w analizie efekty realizacji funkcji wewnętrznej, w tym kontrolę rządów w zakresie wykonywanej polityki europejskiej. Prowadzone rozważania dotyczą wykonywania funkcji zewnętrznej, dotyczącej aktywności ciał legislacyjnych na forum unijnym w zakresie tworzenia i kontroli prawa i polityk UE, włącznie ze współdziałaniem międzyparlamentarnym w celu poprawy skuteczności swoich działań. Do analizy zastosowano metodologię jakościową w podejściu instytucjonalno-prawnym. Druga część ma charakter empiryczny i koncentruje się na analizie efektów funkcjonowania mechanizmu wczesnego ostrzegania popularnie określanego jako tzw. żółta kartka. Ta część analizy oparta jest na metodologii mieszanej jakościowej i ilościowej.

Założenia metodologiczne badania

Rozpatrując parlamenty narodowe jako jeden z podmiotów systemu politycznego Unii Europejskiej, który ma wpływ na proces jej reformowania, niezbędne jest przyjęcie podstawy teoretycznej rozpatrującej UE jako system wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance, MLG*)⁷. Parlamenty narodowe nie są traktowane z perspektywy państwowocentrycznej jako jeden z podmiotów, z członów władzy państwowej, lecz jako podmiot, uczestnik procesów integracji europejskiej.

MLG jest popularnym podejściem teoretycznym, stosowanym od ponad dwudziestu lat, opartym na założeniach koncepcji *governance*⁸. Jego użyteczność dla opisywanego badania wynika z faktu, że nie dąży do wyjaśnienia istoty Unii Europejskiej (ang. *polity*), lecz koncentruje się na sposobie działania instytucji i innych podmiotów w mechanizmach podejmowania decyzji, na aspekcie *politics*⁹. MLG dostarcza uproszczone wyjaśnienie pluralistycznej i mocno rozpro-

⁷ Więcej nt. zastosowania ujęcia MLG do badania Unii Europejskiej patrz: J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Warszawa–Szczecin 2013; F.W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper” 2009/1; M. Witkowska, *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” 2013, nr 4, s. 30–53.

⁸ P. Stephenson, *Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'*, „Journal of European Public Policy” 2013, nr 6, s. 817.

⁹ A. Wiener, Th. Diez, *European integration theory*, Oxford Univ. Press, New York 2005. Autorzy zaproponowali wyróżnianie triady pojęć, które delimitują podejścia teoretyczne w grupy: *polity*, *policy* i *politics*. “(...)‘Politics’ comprises the process of policy-making and the daily struggles and techniques of political actors dealing with each other. It is about the bargaining between governments, the influence of particular interest groups, or the dominance of a specific style of how decisions are reached. Approaches concerned with politics look at such issues as why

szanej aktywności kształtowania polityki, w której uczestniczy wiele podmiotów (indywidualnych i instytucjonalnych), na różnych politycznych poziomach, od supranarodowego do subnarodowego¹⁰.

Ze względu na założenia badawcze, pomocną jest koncepcja, którą zaproponował Fritz W. Scharpf, a następnie rozwinął Marcus Höreth. Koncepcja ta dotyczy szczególnych aspektów zagadnienia legitymacji Unii Europejskiej. Istotne w niej są relacje wertykalne między poziomem narodowym i ponadnarodowym. Autorzy wyróżnili trzy płaszczyzny legitymowania systemu UE: „w obrębie” (*throughput*), „na wejściu” (*input*) oraz „na wyjściu” (*output*). Istotna w przedmiotowym badaniu jest płaszczyzna *input*. Zgodnie z założeniami koncepcji, analizą obejmuje się rozwiązania systemu instytucjonalnego UE pod względem zachowania reguł demokracji liberalnej oraz stopnia udziału w podejmowaniu decyzji reprezentacji społeczeństwa, a także stopnia przejrzystości i odpowiedzialności. Zwiększenie legitymacji systemu typu *input* polega na poprawieniu odpowiedzialności demokratycznej instytucji Unii Europejskiej przed elektoratem poprzez trójfazowe działania: parlamentaryzację, konstytucjonalizację i deliberację¹¹. W artykule na podstawie wyników wyciąganych z obserwacji wykorzystania dialogu politycznego i mechanizmu wczesnego ostrzegania autorka dokona oceny stopnia udziału reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w podejmowaniu decyzji i kształtowania polityk na poziomie UE. Będzie to ocena bezpośredniego wpływu na procesy legislacyjne UE w obszarze kontroli stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto diagnoza funkcjonowania mechanizmu wczesnego ostrzegania daje podstawę do wyrażenia ograniczonego poglądu o stopniu przejrzystości procesu decyzyjnego w UE.

Geneza regulacji dot. roli parlamentów państw członkowskich w tworzeniu i kontroli prawa Unii Europejskiej

Dotychczasowa praktyka w zakresie komunikacji pomiędzy Brukselą a parlamentami państw członkowskich UE była negatywnie oceniana przez niektóre z izb¹². Przedstawiciele ciał ustawodawczych dostrzegali brak partnerskich rela-

technocratic governance prevails over participatory governance, how interest groups try to influence the policy-making process, or how particular groups are systematically disadvantaged by the dominant political style.(...)”. *Ibidem*, s. 19.

¹⁰ P. Stephenson, *op. cit.*, s. 817.

¹¹ M.A. Pollack, *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, nr 8, s. 386.

¹² Tak twierdzi przewodniczący izby niższej parlamentu Słowenii France Cukjati w: *The role of national parliaments in EU decision-making process: a collection of papers presented at the Conference “The Role of National Parliaments in EU Decision-Making Processes”* organised by

cji z instytucjami UE oraz nierównorzędną rolę w procesach decyzyjnych¹³. Prawnie pozycja i rola parlamentów narodowych w UE ulegała sukcesywnemu wzmocnieniu. Pierwsze regulacje odnoszące się do roli parlamentów narodowych w unijnym procesie decyzyjnym wiążą się z podpisaniem Traktatu z Maastricht. Wypracowano wówczas formułę wzmocnienia roli parlamentów państw członkowskich UE i współpracy z Parlamentem Europejskim w załączonych do traktatów Deklaracjach¹⁴. Traktat z Amsterdamu podniósł rangę tych ustaleń do formy protokołów¹⁵. W protokole określono także rolę w procesach integracji europejskiej platformy współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w postaci Konferencji organów wyspecjalizowanych w sprawach Wspólnoty znaną pod nazwą COSAC (ang. *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs*)¹⁶. Wraz z początkiem XXI w., w trakcie prac przygotowujących traktat konstytucyjny dla Europy, w ramach Konwentu Europejskiego powołano grupę roboczą ds. refleksji nad rolą parlamentów narodowych w Unii oraz grupę opracowującą mechanizm parlamentarnej kontroli stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności¹⁷.

Opracowany traktat nie wszedł w życie, jednak propozycje wówczas przygotowane zostały w dużej części przejęte do Traktatu z Lizbony. Rolę parlamentów narodowych wskazano w treści traktatu. Konkretnie prerogatywy parlamentów narodowych wzmocniające ich pozycję w zakresie prawa wtórnego są określone w art. 12 TUE¹⁸. Przewiduje on grupę uprawnień o charakterze informacyjnym,

the Jože Pučnik Institut in Ljubljana on 11.01.2008, M. Jančar (red.), Ljubljana 2008, s. 26, za: P. Paradowski, *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne?...*, *op. cit.*, s. 197.

¹³ Taką opinię wyraził przewodniczący niemieckiego Bundestagu Norbert Lammert w: *The role of national parliaments in EU...*, za: P. Paradowski, *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne?...*, *op. cit.*, s. 197.

¹⁴ Deklaracja nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Deklaracja nr 14 w sprawie Konferencji Parlamentów, dołączone do Traktatu z Maastricht, Maastricht, 7.02.1992, Dz. Urz. WE 1992 C 191.

¹⁵ Protokół nr 13 w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 7 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączone do Traktatu z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2.10.1997, Dz. Urz. WE 1997 C 340; obecnie protokoły te mają odpowiednio numerację: 1 oraz 2.

¹⁶ COSAC, <http://www.cosac.eu/>.

¹⁷ R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 216 i nast.

¹⁸ Art 12 TUE brzmi: „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;

kontrolnym, monitorującym, prawotwórczym oraz dotyczącym współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Wspomniany art. 12 TUE znajduje swoje rozszerzenie w innych artykułach traktatów oraz we wspomnianych protokołach nr 1 i 2 dołączonych do traktatów w zmienionej wersji¹⁹. Zmiany te miały wydzwięk szeroki i wpłynęły nie tylko na samą pozycję organów krajowej legislatury w procesie tworzenia prawa i polityk w UE, ale także na ich pozycję wobec egzekutywy w krajowych strukturach władzy. Unormowania te stanowią podstawę do wykonywania funkcji kontrolnej przez parlamente narodowe wobec tworzonego prawa i polityk w UE, są sposobem włączenia reprezentacji obywateli w proces konsultacji przez krajowe władze publiczne, a także wpływają na mechanizmy wdrażania prawa UE do systemu prawa krajowego.

Podsumowując, zmiany polegały na stworzeniu obligatoryjnej procedury przekazywania parlamentom narodowych pełniejszej informacji i dokumentów z UE. Ponadto wydłużono do ośmiu tygodni termin wypracowania przez parlamente stanowiska bądź sporządzenia opinii aktu ustawodawczego. Możliwe jest zastosowanie trybu pilnego, który musi być należycie uzasadniony. Główna zmiana polegała na ustaleniu zasad postępowania przy wystąpieniu konkretnej ilości negatywnych uzasadnionych opinii parlamentarnych, opinie te są liczone oraz stworzono portal umożliwiający międzyparlamentarną wymianę informacji i dokumentów IPEX²⁰.

-
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz włączając się w polityczną kontrolę Europołu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 88 i 85 tego Traktatu;
 - d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego Traktatu;
 - e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 niniejszego Traktatu;
 - f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.”

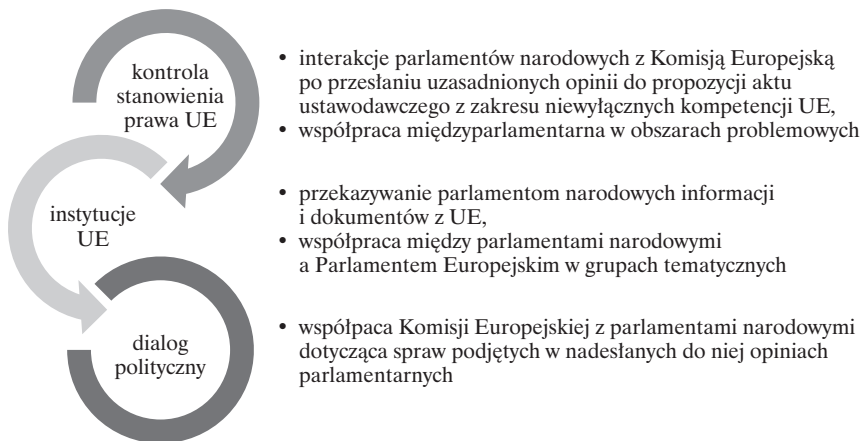
¹⁹ Protokół nr 1 i 2 dołączone do traktatów: wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE 2012 C 326, 26.10.2012.

²⁰ IPEX (ang. *Interparliamentary EU Information Exchange*, IPEX), IPEX (WWW), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do> (7.10.2016).

Kontrola zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz dialog polityczny z udziałem parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Dokonując oceny merytorycznej uprawnień wynikających z omówionych regulacji dotyczących udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia i stosowania prawa UE należy wyróżnić dwie grupy czynności. Do pierwszej zalicza się grupę czynności składających się na kontrolę zasady pomocniczości i proporcjonalności. Ten obszar jest najczęściej poddawany analizie prezentowanej w literaturze przedmiotu. Należy jednak podkreślić, że na uwagę zasługuje także druga grupa, którą stanowią czynności wchodzące w skład dialogu politycznego. Jest to termin zaproponowany przez Komisję Europejską w jej dokumentach i komunikatach. W celu utrzymania klarowności projekcji oraz poprawności merytorycznej prowadzonego wnioskowania dotyczącego partycypacji parlamentów narodowych w stanowieniu i stosowaniu prawa i polityk UE autorka będzie rozróżniać te dwa obszary partycypacji parlamentów narodowych w procesach politycznych zachodzących w Unii Europejskiej.

Schemat nr 1. Obszary partycypacji parlamentów narodowych w procesach politycznych UE



Źródło: opracowanie własne.

Kontrola zasady pomocniczości i proporcjonalności uregulowana została w Protokole nr 2, natomiast w Protokole nr 1 mowa jest o przekazywaniu dokumentów i o dialogu politycznym. Podsumowanie współpracy znajduje się corocznie w dwóch oddzielnych sprawozdaniach Komisji. Jedno dotyczy

pomocniczości i proporcjonalności²¹, drugie stosunków z parlamentami państw członkowskich²².

Dialog polityczny prowadzony jest między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi. Jego początki sięgają 2006 r. Celem dialogu jest zwiększenie zaangażowania parlamentów w kształtowanie polityki europejskiej oraz uwypuklenie realizacji postulatów parlamentaryzacji procesu integracji europejskiej i niwelowania deficytów demokracji w UE²³. W ramach dialogu politycznego parlamenty narodowe mogą przysyłać Komisji swoje opinie. Komisja ma trzy miesiące na udzielenie odpowiedzi. Opinie mogą dotyczyć dokumentów Komisji lub obszarów polityki należących do kompetencji Komisji. W ramach dialogu politycznego Komisja odpowiada na uzasadnione opinie parlamentów narodowych, które nie zaskutkowały wszczęciem procedury żółtej lub pomarańczowej kartki. Uzupełnieniem dialogu politycznego prowadzonego w formie wymiany pism mogą być spotkania i kontakty na szczeblu politycznym i administracyjnym między zainteresowanymi stronami²⁴.

W dziedzinach, w których UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, w odniesieniu do propozycji aktu ustawodawczego, uzasadnione opinie przekazywane przez parlamenty narodowe przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uruchamiają mechanizm wczesnego ostrzegania. W takiej sytuacji Komisja Europejska równolegle do prowadzonego dialogu politycznego zwraca uwagę na powody, dla których parlamenty narodowe uważają, że dany projekt aktu ustawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Uzasadnionej opinii nadano charakter negatywny, jest ona bowiem przyjmowana przez izbę wyłącznie w przypadku stwierdzenia niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości i proporcjonalności²⁵.

Praktyczne ustalenia dotyczące stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności zawarto w piśmie przewodniczącego José Manuela Barroso i wiceprzewodniczącej Margot Wallström z 1 grudnia 2009 r.²⁶. Podkreślono w nim, że Komisja uznaje ten mechanizm za element

²¹ Ostatnie sprawozdanie dotyczy 2015 r., Komisja Europejska, Sprawozdanie roczne za rok 2015 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi, COM/2016/0469 final, Brussels, 15.07.2016.

²² Ostatnie sprawozdanie dotyczy 2015 r. Komisja Europejska, Sprawozdanie roczne za rok 2015 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, COM(2016) 469 final, Brussels, 15.07.2016.

²³ Komunikat Komisji „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” – COM(2006) 211 final.

²⁴ Komisja Europejska, Dialog polityczny, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_s_other/npo/political_dialogue_pl.htm#politicaldialogue (dostęp: 4.10.2015).

²⁵ P. Kiiver, *The Early-Warning System...*, *op. cit.*, s. 103.

²⁶ Komisja Europejska, *Pismo Przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso i wiceprzewodniczącej Margot Wallström*, Bruksela 1.12.2009 r. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_s_other/npo/docs/letter_pl.pdf

swoich szerszych stosunków politycznych z parlamentami narodowymi, stosowany na równi z dialogiem politycznym. Ponadto Komisarze wskazali, że Traktat otwiera drzwi do dalszego wzmacniania aktywnej i konstruktywnej roli parlamentów narodowych w tworzeniu polityki europejskiej.

Do ww. pisma dołączono Praktyczne ustalenia dot. stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości na podstawie protokołu nr 2. Istotnym elementem wprowadzonym w tym dokumencie jest stwierdzenie konieczności załączenia do przesyłanych dokumentów legislacyjnych objętych mechanizmem kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności pisma towarzyszącego przekazaniu aktów (określanego w unijnej terminologii „*lettre de saisine*”), wskazującego wyraźnie procedurę oraz wyznaczającego terminy. Ponadto Komisja zobowiązała się sporządzać tygodniowe raporty zawierające listę podsumowującą wszystkie dokumenty wysłane do parlamentów. W przypadku trudności z dochowaniem wyznaczonych terminów przez parlament narodowy, może zostać ustalony *ad hoc* nowy termin zakończenia procedury przekazania uzasadnionej opinii. Ponadto Komisja przyjęła za regułę, że miesiąc sierpień nie będzie uwzględniany przy ustalaniu terminów. Komisja zobowiązała się do przeanalizowania każdej negatywnej opinii nadesłanej przed upływem terminu ośmiu tygodni oraz sprawdzenia, czy osiągnięty został wspomniany w Protokole nr 2 próg. Po upływie terminu Komisja przedstawia polityczną ocenę dokumentów, w przypadku których osiągnięty został próg, oraz potwierdza uruchomienie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności wraz z poinformowaniem zarówno parlamentów narodowych jak i instytucji UE o tym fakcie. W przypadku opinii nadesłanych po wyznaczonym terminie Komisja udziela odpowiedzi danym parlamentom narodowym w kontekście dialogu politycznego²⁷.

W protokole nr 2 przewidziano różne progi (wymaganą liczbę głosów) – tzw. żółte i pomarańczowe kartki. Do celów obliczania tych progów każdy parlament posiada dwa głosy, z zastrzeżeniem, że w parlamentach dwuizbowych każda izba dysponuje jednym głosem. Obecnie, przy 28 państwach członkowskich UE, głosów tych jest zatem 56. W przypadku opiniowania projektu zgłoszonego w ramach zwykłej procedury ustawodawczej trzeba zebrać taką liczbę uzasadnionych opinii parlamentów, aby stanowiły one zwykłą większość głosów im przyznanych. Ten przypadek uruchomienia mechanizmu wczesnego ostrzegania nosi popularnie miano pomarańczowej kartki. Natomiast w procedurze opiniowania projektu uchwalanego w trybie specjalnej procedury ustawodawczej należy zebrać jedną trzecią uzasadnionych opinii, bądź jedną czwartą, gdy projekt dotyczy Prze-

²⁷ Komisja Europejska, *Praktyczne ustalenia dot. stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości na podstawie protokołu nr 2*, Initiatives 1–5 (2010), s. 5; załącznik do: Pismo Przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso i wiceprzewodniczącej Margot Wallström z 1.12.2009 r. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npodocs/letter_pl.pdf.

strzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Ten mechanizm określany jest żółtą kartką. Rada i Parlament, instytucje biorące udział w zwykłej procedurze ustawodawczej, biorą pod uwagę zawarte w przesłanych uzasadnionych opiniach uwagi oraz rozważają zgodność wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości jeszcze na etapie pierwszego czytania. Stwierdzenie większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie niezgodności wniosku z zasadą pomocniczości i proporcjonalności skutkuje zakończeniem procedury legislacyjnej²⁸.

Praktyka wykorzystania dialogu politycznego przez parlamente narodowe

Aktywność parlamentów narodowych w ramach procesów decyzyjnych UE jest w dużym stopniu prowadzona w formie nieformalnego dialogu politycznego z Komisją Europejską. Trudno na tej podstawie jednoznacznie ocenić stopień zaangażowania poszczególnych izb. Jedynym wymiernym efektem dynamiki tych relacji są uzasadnione opinie, które są rejestrowane i w przypadku ustalonych progów uruchamiają procedurę żółtej lub pomarańczowej kartki.

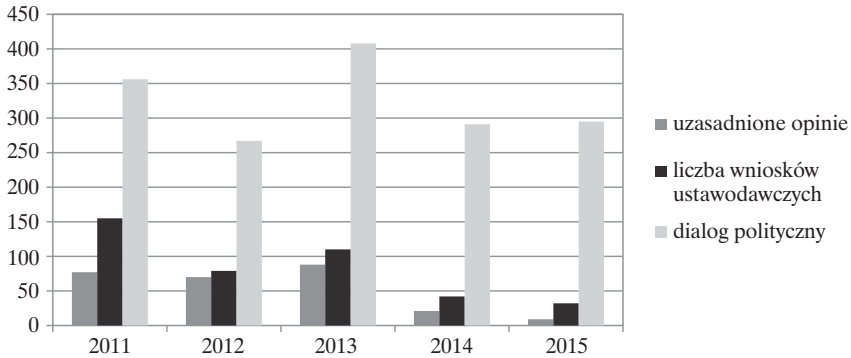
Poza wymienionymi formami zgłaszania zastrzeżeń w stosunku do projektów aktów ustawodawczych pod względem stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności pod nazwą uzasadnionych opinii, izby przyjmują także inne opinie dotyczące stosunku danej izby do opiniowanego dokumentu, niekoniecznie zawierające zastrzeżenia w kwestii stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Przybierają one różne formy i nazwy, jak np.: opinia, stanowisko, rezolucja. W dokumentach tych parlamente zgłaszają różne uwagi, zastrzeżenia, wątpliwości w stosunku do projektu aktu unijnego. Przykładowo polski Sejm zgłosił w formie opinii swój brak zgody, bez związku z kontrolą stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, na procedowanie danego projektu aktu ustawodawczego²⁹.

W celu dokonania właściwej oceny analizowanego materiału empirycznego ilość nadesłanych uzasadnionych opinii przez parlamente narodowe została zestawiona z liczbą projektów aktów ustawodawczych przedłożonych przez Komisję Europejską w danym okresie oraz liczbą opinii nadesłanych w ramach dialogu politycznego. Dane liczbowe zostały zilustrowane na wykresie poniżej (Wykres 1).

²⁸ Art. 7 ust. 3 Protokołu nr 2.

²⁹ P. Paradowski, *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne?...*, *op. cit.*, s. 208 i nast.

Wykres 1. Ilość opinii przesłanych przez parlamenty narodowe do Komisji Europejskiej, w tym uzasadnionych opinii, w latach 2011–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie: bazy danych Komisji Europejskiej i IPEX oraz: Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2012 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 30.7.2013 r., COM(2013) 566 final; Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 5.08.2014 r., COM(2014) 506 final; Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, COM(2015) 315 final, Bruksela 2.7.2015 r.

W 2014 r. Komisja otrzymała 21 uzasadnionych opinii od parlamentów narodowych dotyczących 15 wniosków Komisji, co stanowi zmniejszenie o 76% w stosunku do liczby uzasadnionych opinii otrzymanych w poprzednim roku³⁰. Znacząco niższą liczbę uzasadnionych opinii należy postrzegać w kontekście spadku całkowitej liczby wniosków złożonych przez Komisję pod koniec jej kadencji. Potwierdzeniem utrzymania się aktywności parlamentów narodowych w procedurach tworzenia i kontroli prawa i polityk UE jest intensywny przebieg debaty toczony między parlamentami narodowymi, dotyczący mechanizmu kontroli zasady pomocniczości³¹.

W 2013 r. przyjęte 88 uzasadnione opinie dotyczyły 36 różnych dokumentów Komisji. Jeszcze rok wcześniej, w 2012 r. uzasadnionych opinii było 70, co stanowi nieznaczny wzrost (o około 9%) w porównaniu z rokiem poprzednim (64 w 2011 r.)³². Dotyczyły one co najmniej 23 wniosków Komisji

Uzasadnione opinie otrzymane w 2014 r. stanowiły znacznie niższy odsetek (4%) ogólnej liczby opinii otrzymanych przez Komisję w tym samym roku

³⁰ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, COM(2015) 315 final, Bruksela 2.07.2015 r., s. 4.

³¹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, *op. cit.*, s. 13.

³² Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2012 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 30.07.2013 r., COM(2013) 566 final.

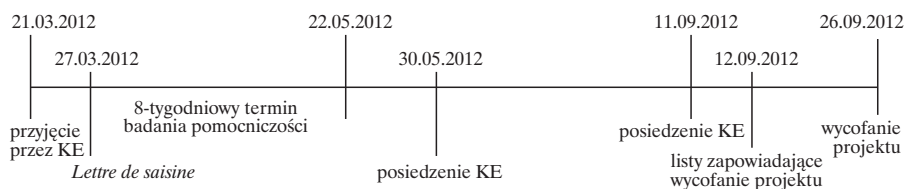
w ramach dialogu politycznego (505)³³. W 2013 r. uzasadnione opinie stanowiły 14% ogólnej liczby opinii, podczas gdy w latach 2012–2010 uzasadnione opinie stanowiły nieco ponad 10% opinii (w 2012 r. było ich łącznie 663)³⁴.

Efekty procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności przez parlamenty narodowe w Unii Europejskiej

W 2012 r. parlamenty narodowe po raz pierwszy uruchomiły procedurę żółtej kartki w odpowiedzi na wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, tzw. rozporządzenie Monti II³⁵. Parlamenty narodowe wydały 12 uzasadnionych opinii, co stanowiło 19 głosów (przy progu wynoszącym 18 głosów)³⁶. Wśród izb przedkładających uzasadnioną opinię był polski Sejm. Większość parlamentów narodowych, które przyjęły uzasadnione opinie, zakwestionowała przyjętą podstawę prawną projektu aktu ustawodawczego, wyrażała wątpliwość co do wartości dodanej wniosku oraz obawy o ingerencję w krajowe systemy prawne.

Poniższy schemat ilustruje procedurę żółtej kartki w omawianym przypadku (schemat 2. Przebieg procedury żółtej kartki).

Schemat 2. Przebieg procedury żółtej kartki w przypadku Wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług COM(2012)130



Źródło: *Procedura żółtej kartki*, strona Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/badanie_pomocniczosci/os_pl_7.jpg

³³ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 4.

³⁴ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 5.08.2014 r., COM(2014) 506 final, s. 4.

³⁵ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług COM(2012)130*, Bruksela, 21.03.2012.

³⁶ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2012 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 7.

Po ocenie argumentów przedstawionych przez parlamenty narodowe w uzasadnionych opiniach Komisja uznała, że nie doszło do naruszenia zasady pomocniczości. Po uwzględnieniu przedstawionych opinii oraz stanu dyskusji nad projektem rozporządzenia prowadzonych wśród zainteresowanych stron Komisja uznała, że najprawdopodobniej nie zdobędzie wystarczającego poparcia politycznego, aby móc przyjąć wniosek. W związku z tym Komisja poinformowała Parlament Europejski, Radę i parlamenty narodowe o swoim zamiarze wycofania wniosku i wyjaśniła, że ma nadzieję, iż w ten sposób ułatwi szybkie przeprowadzenie negocjacji na temat wniosku dotyczącego nowego projektu dyrektywy³⁷.

W 2013 r. po raz drugi w historii parlamenty narodowe uruchomiły procedurę żółtej kartki w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej³⁸. Do Komisji napłynęło 13 uzasadnionych opinii, co stanowiło 18 głosów z 56 możliwych. Na mocy art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 w tym przypadku do uruchomienia procedury żółtej kartki potrzeba było 14 głosów. Siedem innych izb parlamentów narodowych, w tym polski Senat, wydało w ramach dialogu politycznego opinie na temat tego wniosku, zgłaszając swoje uwagi do określonych elementów tej regulacji³⁹. W efekcie Komisja potwierdziła, że mechanizm kontroli zasady pomocniczości opisany w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 został uruchomiony. Komisja przeprowadziła przegląd wniosku, po czym wydała komunikat⁴⁰. Analizując uzasadnione opinie, Komisja wprowadziła rozróżnienie na argumenty dotyczące zasady pomocniczości lub argumenty, które można by interpretować jako zastrzeżenia dotyczące zasady pomocniczości, oraz inne argumenty dotyczące zasady proporcjonalności, wyborów strategicznych niezwiązanych z zasadą pomocniczości lub innych kwestii strategicznych lub prawnych. Kontynuacja procedury nastąpiła w następnym roku w ramach dialogu politycznego.

Drugim wnioskiem Komisji, którego dotyczyło najwięcej uzasadnionych opinii w 2013 r. był projekt dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzen-

³⁷ Komisja Europejska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, Strasburg 8.03.2016, COM(2016) 128 final

³⁸ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, COM(2013) 534 final, Bruksela, 17.07.2013.

³⁹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 9.

⁴⁰ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2*, COM(2013) 851 final, Bruksela, 27.11.2013.

nego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną⁴¹. Parlamenty narodowe wydały dziewięć uzasadnionych opinii dotyczących tego wniosku, co stanowiło 13 głosów. W tym przypadku polski Senat dołączył do grupy tych izb. Kolejne pięć legislatur przesłało opinie w ramach dialogu politycznego⁴².

W tym samym roku parlamenty narodowe nadesłały do Komisji 7 uzasadnionych opinii reprezentujących 11 głosów na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów⁴³. Osiem parlamentów narodowych, w tym polski Senat, przesłało również opinie w ramach dialogu politycznego. Dwie izby przesłały opinie, w których twierdziły, że wniosek jest niezgodny z zasadą pomocniczości, ale zostały one przedłożone po terminie i tym samym nie można było ich uwzględnić przy obliczaniu, czy osiągnięto próg. Wśród najczęściej wymienianych zarzutów wobec tego projektu były m.in.: brak zgody na objęcie regulacjami określonych rodzajów wyrobów tytoniowych; brak zgody na przekazanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych; oraz kwestionowanie podstawy prawnej tego wniosku⁴⁴.

Podobna ilość uzasadnionych opinii, tj. siedem stanowiących 11 głosów, w tym polskiego Sejmu, dotyczyła projektu rozporządzenia ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów⁴⁵. Ponadto kolejne trzy izby przesłały opinie w ramach dialogu politycznego, w tym polski Senat⁴⁶. W swoich uwagach parlamenty wskazywały głównie, że cele wniosku można byłoby lepiej osiągnąć poprzez prawo miękkie lub w drodze dyrektywy.

Trzecią „żółtą kartkę” pokazało 14 izb z 11 państw członkowskich w maju 2016 r., sprzeciwiając się wnioskowi w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej

⁴¹ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną* COM(2013) 133 final.

⁴² Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 11.

⁴³ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów*, COM(2012) 788 final.

⁴⁴ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 12.

⁴⁵ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów*, COM(2013) 296 final.

⁴⁶ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 13.

delegowania pracowników w ramach świadczenia usług⁴⁷. W tym przypadku Komisja postanowiła nie wycofywać wniosku, stwierdzając, że nie narusza on zasady pomocniczości, gdyż kwestia pracowników delegowanych ma z definicji charakter transgraniczny⁴⁸ (Raffaelli 2016).

Tabela 1. Liczba uzasadnionych opinii parlamentów narodowych z uwzględnieniem tematyki opiniowanych aktów ustawodawczych

	AGRI	CONT	ECON	EMPL	ENVI	IMCO	ITRE	JURI	LIBE	FEMM	REGI	TRAN
2011	3	0	22	4	3	11	4	16	8	0	1	5
2012	0	1	4	16	20	0	0	5	7	7	0	11
2013	4	0	5	0	6	1	8	2	22	0	0	38
2014	2	0	2	1	4	2	0	2	0	0	0	0
2015	0	0	0	1	4	2	0	2	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Directorate General for Presidency, Directorate for Relation with National Parliaments – Legislative Dialogue Unit, <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu/static/relnatparl/en/publications/statistics-on-subsidiarity-checks.html#>

Z powyższego zestawienia wynika, że najczęstszą tematyką sporną, co do której parlamenty narodowe uchwalają uzasadnione opinie są obszary polityki transportowej (TRAN); wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (LIBE); ochrony środowiska naturalnego (ENVI); sprawy gospodarcze i monetarne (ECON); sprawy prawne (JURI); kwestie zatrudnienia, sprawy społeczne i włączenie społeczne (EMPL); sprawy rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów (IMCO).

Zakończenie

W niniejszym artykule dokonano przeglądu wykorzystania mechanizmów tworzenia i kontroli stosowania prawa i polityk UE przez parlamenty narodowe oraz oceny ich pod kątem procesów reformowania UE. Wstępnie dokonano założenia, że wprowadzenie omawianych rozwiązań proceduralnych miało na celu jedynie poprawę w opinii publicznej stanu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Do weryfikacji hipotez postawionych we wstępie posłużyła

⁴⁷ Komisja Europejska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/71/WE*, *op. cit.*

⁴⁸ R. Raffaelli, *Zasada pomocniczości*, Parlament Europejski 10/2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html

koncepcja teoretyczna legitymizacji wielopoziomowych systemów politycznych, a zwłaszcza jej założenie legitymowania typu *input*.

W początkowych częściach artykułu zaprezentowano genezę i mechanizmy umożliwiające parlamentom narodowych włączanie się w procesy kreacji oraz stosowania prawa i polityk UE. Z analizy podstaw normatywnych należy wyciągnąć wnioski, że rozwiązania proceduralne dające podstawę do funkcjonowania dialogu politycznego i mechanizmu wczesnego ostrzegania mają w traktacie i dołączonych do niego protokołach jedynie formę ramową. Nie narzucają konkretnych rozwiązań organizacyjnych czy proceduralnych, ani nie przesądzają o formie realizacji funkcji zewnętrznych legislatury państw członkowskich UE. Pozostawiono to do rozstrzygnięcia przez prawo wewnętrzne⁴⁹.

W kolejnych częściach artykułu analizie poddano praktyczny aspekt funkcjonowania dialogu politycznego i kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności w UE w kontekście oceny zakresu i możliwości wpływania przez parlamente narodowe na reformowanie Unii Europejskiej. Udzielono także odpowiedzi na pozostałe pytania postawione we wstępie artykułu dotyczące skali aktywności, powszechności, a także jakości i efektów stosowania dostępnych instrumentów wpływu, w tym mechanizmu wczesnego ostrzegania, przez parlamente narodowe. Czy badane podmioty potrafią wykorzystać możliwości wynikające z nowych rozwiązań proceduralnych dla wzmocnienia swojej pozycji i zakresu wpływu na tworzone prawo i kształtowane polityki UE.

Ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania nie uczyniło z parlamentów narodowych podmiotów o pozycji równorzędnej do instytucji UE w procesie legislacyjnym. Traktaty wyraźnie określają Parlament i Radę jako instytucje ustawodawcze⁵⁰. Rozwiązania proceduralne funkcjonowania analizowanego mechanizmu sprawiają, iż przesyłane przez parlamente narodowe opinie i inne uwagi nie mają dla instytucji UE charakteru wiążącego⁵¹. Ponadto z założenia opinie te mogą zawierać wyłącznie negatywne stwierdzenia. Głównie służą kwestionowaniu podstawy prawnej projektu aktu ustawodawczego, bądź wyrażają wątpliwość co do wartości dodanej wniosku oraz obawy o ingerencję w krajowe systemy prawne. W tak skonstruowanej formule prawnej opinii nie mogą służyć składaniu konstruktywnych propozycji czy też legitymować działania podejmowane przez instytucje UE określane jako reformowanie UE.

Nie zamykając analizy wyłącznie na formę zgłaszania zastrzeżeń w stosunku do projektów aktów ustawodawczych pod względem stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności pod nazwą uzasadnionych opinii, należy podkreślić starania podejmowane przez izby w celu wyrażenia swojej ogólnej opinii. Parla-

⁴⁹ P. Paradowski, *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne?...*, *op. cit.*, s. 201.

⁵⁰ Art. 289 TFUE oraz art. 294 TFUE.

⁵¹ Podobnie: P. Paradowski, *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne?...*, *op. cit.*, s. 206.

menty narodowe uczyniły praktykę nadsyłania do Komisji Europejskiej różnych opinii, niekoniecznie zawierających zastrzeżenia w kwestii stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Przybierają one różne formy i nazwy, jak np.: opinia, stanowisko, rezolucja. W dokumentach tych parlamenty zgłaszają różne uwagi, zastrzeżenia, wątpliwości w stosunku do propozycji i kierunku podejmowanych przez instytucje unijne działań. Efektem precedensowych działań podejmowanych przez parlamenty narodowe stało się przyjęcie przez Komisję Europejską praktyki wyodrębniania i ustosunkowywania się do uwag zgłaszanych przez parlamenty narodowe jako argumentów dotyczących zasady pomocniczości, ale także do innych wyborów strategicznych niezwiązanych z zasadą pomocniczości lub innych kwestii strategicznych lub prawnych⁵². To zaś sugeruje wniosek, że parlamenty narodowe wykorzystują istniejące mechanizmy i zakres przyznanych im uprawnień w procedurach stanowienia i stosowania prawa UE częściowo także do wpływania na reformowanie UE z zastrzeżeniem, że opinie te mają jedynie niewiążący charakter. Autorzy zagraniczni wyciągają jeszcze dalej idący wniosek, że udział parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE ogranicza się do roli doradczej⁵³. Ponadto akceptowanie przez Komisję różnych opinii parlamentów narodowych może zostać ocenione jako poprawa komunikacji międzypoziomowej między instytucjami UE a reprezentacją społeczeństw państw członkowskich. Służy zatem także zwiększeniu przejrzystości i legitymowaniu podejmowanych przez instytucje działań związanych m.in. z reformowaniem UE.

Oceniając praktykę udziału parlamentów narodowych w procesach politycznych zachodzących w Unii Europejskiej, dialog polityczny wraz z mechanizmem wczesnego ostrzegania można uznać częściowo za regulację eliminującą asymetrię informacyjną między instytucjami unijnymi, rządem i parlamentem narodowym⁵⁴. Ponadto częściowo eliminują deficyt legitymacji demokratycznej poziomu unijnego w formule parlamentaryzacji i deliberacji.

Wracając do odpowiedzi na pytania, dotyczące skali aktywności, powszechności, a także jakości i efektów stosowania dostępnych instrumentów wpływu, w tym mechanizmu wczesnego ostrzegania, przez parlamenty narodowe należy podkreślić, że w ostatnich latach pojawiało się kilka propozycji legislacyjnych, które zostały zahamowane przez parlamenty narodowe bez osiągnięcia minimalnego progu liczby uzasadnionych opinii potrzebnych do uruchomienia procedury żółtej/pomarańczowej kartki. W swoich opiniach, zgłoszonych zarówno w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania jak i dialogu politycznego, par-

⁵² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych*, op. cit., s. 4.

⁵³ P. Kiiver, *The Early-Warning System...*, op. cit., s. 101–102.

⁵⁴ A. Nowak-Far, *Unia Europejska jako czynnik demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

lamente wyrażały swój brak zgody na objęcie regulacjami określonych obszarów czy też brak zgody na przekazanie dodatkowych uprawnień Komisji Europejskiej wynikających z regulacji zawartych w opiniowanych propozycjach legislacyjnych. Można to ocenić jako wykorzystanie dostępnych mechanizmów partycypacyjnych do wyrażenia nie tylko opinii odnośnie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, ale szerzej jako kontrolowanie przebiegu i kierunku rozwoju procesów integracyjnych. W tym kontekście można konstatować, że parlamente narodowe starają się możliwie efektywnie wykorzystać dostępne instrumenty i aktywnie determinować procesy reformowania UE.

Efekty uzyskiwane przez parlamente narodowe nie zależą od ilości składanych uzasadnionych opinii. W latach 2014–2015 przy znacznie mniejszej liczbie zgłoszonych uzasadnionych opinii do Komisji Europejskiej i nie przekraczaniu przez nie progu niezbędnego do uruchomienia procedury żółtej lub pomarańczowej kartki, parlamente swoimi działaniami przesądziły o wstrzymaniu kilku propozycji legislacyjnych. Ponadto, wiele izb wezwało do wzmocnienia procedury kontroli zasady pomocniczości. Na początku 2014 r. duński Folketing, niderlandzka Tweede Kamer oraz brytyjska Izba Lordów przedłożyły sprawozdania zawierające szczegółowe propozycje dotyczące sposobu wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym. Sprawozdania te zawierają m.in. propozycje sposobu rozszerzenia zakresu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Sugerowano w nich, że uzasadnione opinie powinny dotyczyć nie tylko zgodności z zasadą pomocniczości, lecz także z zasadą proporcjonalności lub podstawą prawną wniosku. W sprawozdaniach tych zalecano również przedłużenie terminu na przedłożenie uzasadnionej opinii i zaproponowano, aby w przypadku zainicjowania procedury żółtej kartki Komisja była zobowiązana do wycofania lub zmiany wniosku. Dyskusje między parlamentami narodowymi na te tematy toczą się na różnych forach⁵⁵.

Konstatując, można wyrazić przekonanie, że parlamente narodowe mając do dyspozycji w ramach procesu decyzyjnego UE instrument w postaci zgłaszania uzasadnionej opinii, nie poprzestają na biernej postawie wyrażania swojego negatywnego stanowiska w sprawie. Podejmują także kroki z wykorzystaniem tego miękkiego instrumentu jakim jest opinia do wskazania propozycji reformowania UE i sterowania procesem integracji europejskiej.

Bibliografia

Dokumenty i materiały źródłowe

⁵⁵ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, op. cit., s. 5.

- Deklaracja nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączona do Traktatu z Maastricht, Maastricht, 7.02.1992, Dz. Urz. WE 1992 C 191.
- Deklaracja nr 14 w sprawie Konferencji Parlamentów, dołączona do Traktatu z Maastricht, Maastricht, 7.02.1992, Dz. Urz. WE 1992 C 191.
- Komisja Europejska, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, Strasburg 8.03.2016, COM(2016) 128 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach”* – COM(2006) 211 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2*, COM(2013) 851 final, Bruksela, 27.11.2013.
- Komisja Europejska, *Pismo Przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso i wiceprzewodniczącej Margot Wallström* Bruksela 1.12.2009 r. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/letter_pl.pdf
- Komisja Europejska, *Praktyczne ustalenia dot. stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości na podstawie protokołu nr 2*, Initiatives 1–5 (2010), s. 5; załącznik do: Pismo Przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso i wiceprzewodniczącej Margot Wallström z 1.12.2009 r. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/letter_pl.pdf
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2012 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 30.07.2013 r., COM(2013) 566 final.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2013 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 5.08.2014 r., COM(2014) 506 final.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2014 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela 2.07.2015 r., COM(2015) 315 final.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2015 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi*, COM/2016/0469 final, Brussels, 15.07.2016.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2015 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, COM(2016) 469 final, Brussels, 15.07.2016.
- Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług*, COM(2012)130 final, Bruksela, 21.03.2012.
- Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów* COM(2012) 788 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną* COM(2013) 133 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów*, COM(2013) 296 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, COM(2013) 534 final, Bruksela, 17.7.2013.

Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej, dołączony do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej przyjmującej Traktat z Lizbony, Dz. Urz. C 326, 26.10.2012.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączony do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej przyjmującej Traktat z Lizbony, Dz. Urz. C 326, 26.10.2012.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. C 326, 26.10.2012.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13.12.2007, Dz. Urz. UE 2007 C 306, s. 1.

Monografie i artykuły

Barcz J. (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny: zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004.

Borońska-Hryniewiecka K., *Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14.

Cygan A., *National parliaments within the EU polity—no longer losers but hardly victorious*, „ERA Forum” 2011 nr 12(4), s. 517–533.

Fuksiewicz A., *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, „Badania. Ekspertyzy. Rekomendacje” Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Grzeszczak R., *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.

Höreth M., *The Trilemma of Legitimacy, Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „Discussion Paper” 1998, nr C11.

Kaczyński P.M., *Paper tigers or sleeping beauty? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, „CEPS Special Report”, Bruksela 2011;

Kiiver P., *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, „European Law Review” 2011, nr 1.

Louis J.V., *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits*, „European Constitutional Law Review” 2008, nr 4(03).

Mik C., *Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 2(26).

Nowak-Far A., *Unia Europejska jako czynnik demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Paradowski P., *Wzmocnienie rzeczywiste czy iluzoryczne? Parlamente narodowe w systemie wczesnego ostrzegania po traktacie lizbońskim*, [w:] Z.W. Puślecki (red.), *Unia Europejska w procesie zmian na początku XX wieku*, Toruń 2014, s. 197–219.

Pollack M.A., *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, nr 8.

Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.

Raunio T., *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, „Area: Europe. Working Paper” 2010, nr 36.

Raffaelli Rosa, *Zasada pomocniczości*, Parlament Europejski 10/2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html

- Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Warszawa-Szczecin 2013; [http://www.whus.pl/files/whus/IPIE2/Multi-level_Governance..._\(Ruszkowski,_Wojnicz\).pdf](http://www.whus.pl/files/whus/IPIE2/Multi-level_Governance..._(Ruszkowski,_Wojnicz).pdf) (21.11.2015).
- Scharpf F.W., *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper” 2009, nr 1.
- Scharpf F.W., *Governing in Europe*: op. cit. oraz F. W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper”, 2009, nr 1.
- Serowaniec M., *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 392, s. 167–196.
- Stephenson P., *Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’*, „Journal of European Public Policy” 2013, nr 6.
- Węc J.J., *Udział Parlamentu RP w tworzeniu krajowej polityki europejskiej. Współpraca rządu z Parlamentem RP w tworzeniu krajowej polityki europejskiej*, [w:] A. Nowak-Far, J.J. Węc, T. Młynarski i in. (red.), *Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE – skuteczniejsza polityka europejska*, Instytut Kościuszki, Kraków–Bruksela 2007.
- Wiener A., Diez Th., *European integration theory*, Oxford Univ. Press, New York 2005.
- Witkowska M., *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” 2013, nr 4, s. 30–53.

Inne

COSAC, <http://www.cosac.eu/>

IPEX, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

Komisja Europejska, Dialog polityczny, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/political_dialogue_pl.htm#politicaldialogue (dostęp: 4.10.2015).