

Politeja

Nr 1(88/2), 2024, s. 169-182

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.2.11>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Zbigniew CZACHÓR 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

zbigniew.czachor@amu.edu.pl

AUTONOMIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W HYBRYDOWYM SYSTEMIE UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRACT**Autonomy of National Parliaments in the Hybrid System of the European Union**

This article aims to prove the hypothesis that the European Union has become a subsidiarily independent entity, with a hybrid character that combines supra-national, supra-state and national (state) elements. This makes member states and their parliamentary representations occupy an autonomous position in the EU power system, creating and implementing their own functions and interests. The article was prepared based on neo-functionalist, but also neo-realist premises. Both of these paradigms are present in the theory of representation, which distinguishes representation of national parliaments as acting “on behalf of someone” and representation as acting “on its own behalf”. For this reason, the article substantiates its author’s belief that national parliaments in the European Union act in a hybrid manner, not least because they simultaneously represent their states (governments) and the EU institutions, but also themselves as autonomous and independent subjects of EU power.

Keywords: autonomy, independence, separateness, self-reliance, sovereignty**Słowa kluczowe:** autonomia, niezależność, odrębność, samodzielność, suwerenność

WPROWADZENIE

W sferze kompetencyjnej od początku istnienia Unii Europejskiej widoczny był brak klarowności i zrozumienia podziału kompetencji pomiędzy parlamentami narodowymi a Unią Europejską. Przez lata obserwowaliśmy technokratyczny sposób wykonywania kompetencji i sprawowania władzy przez organy UE (szczególnie Komisję Europejską postrzeganą jako „superrząd”) i ich biurokratyczny aparat, które krok po kroku odseparowywały się od parlamentów narodowych, co ciekawe, za przyzwoleniem rządów państw członkowskich, a nawet Parlamentu Europejskiego. I nie tylko się uniezależniły, ale także podporządkowały sobie parlamenty narodowe, które miały służyć jako „pas transmisyjny” dla procesu wykonywania prawa, decyzji politycznych i wyroków (TSUE). Proces ten zwany deparlamentaryzacją zatrzymany został w trakcie negocjacji traktatu konstytucyjnego (2002-2003), a po jego upadku – traktatu lizbońskiego¹.

Niniejszy artykuł stawia sobie za cel udowodnienie, że wciąż aktualny jest argument, że państwa członkowskie UE i ich parlamenty miały i nadal mają ograniczoną zdolność do stawiania czoła zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym problemom i kryzysom. Z tego to powodu Unia Europejska stała się subsydiarnie samodzielną władzą, która przyjmuje nowy, ponadnarodowy i ponadpaństwowy kształt. Nie dochodzi tu jednak do eliminacji państw i ich parlamentów, które zajmują autonomiczne miejsce w systemie UE, kreując i realizując własne funkcje i interesy².

Takie rozumienie integracji europejskiej oparte jest na hybrydowym ujęciu Unii Europejskiej, której funkcjonowanie odwołuje się do przesłanek neofunkcjonalnych, ale także neorealistycznych³. Oba te paradygmaty obecne są w teorii reprezentacji, która rozróżnia reprezentację jako działanie „w czyimś imieniu” oraz reprezentację jako występowanie „we własnym imieniu”. Parlamenty narodowe w Unii Europejskiej działają hybrydowo, gdyż jednocześnie reprezentują własne państwa (rządy) oraz instytucje UE, ale także siebie jako niezależną, systemową całość. Występują tu w związku z tym równolegle następujące typy reprezentacji:

- reprezentacja, w której parlamenty są instruowane, co mają (i co mogą) robić (w myśl postanowień traktatowych oraz konstytucji, ustaw i regulaminów parlamentarnych);
- reprezentacja, w której parlamenty decydują samodzielnie, jakie stanowiska w sprawach unijnych zajmować;
- reprezentacja, w której parlamenty poddawane są wpływowi ze strony instytucji UE i/lub rządów państw członkowskich⁴.

¹ K. Auel, Th. Christiansen, *After Lisbon. National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, vol. 38, no. 2, s. 335-340.

² L. Hooghe, G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 39, no. 1, s. 3-9.

³ N. Brack, *The Parliaments of Europe: Full Part Actors or Powerless Spectators? A State of Play 2010-2020*, „EPRS Study” 2021, September.

⁴ D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, przeł. K. Sosnowska, Warszawa 2011, s. 10-11.

W przypadku Unii Europejskiej i parlamentów narodowych można też wyróżnić reprezentację formalną i reprezentację substancjalną. Pierwsza z nich uregulowana jest w traktatach, licznych dokumentach instytucji współpracy międzyparlamentarnej, a także konstytucjach i krajowych aktach prawnych. Druga opiera się na praktykach organów parlamentarnych oraz samych parlamentarzystów i urzędników parlamentarnych, których percepcja integracji europejskiej różni się znacznie w zależności od poziomu europeizacji, rozwoju demokracji parlamentarnej oraz kultury politycznej w danym państwie członkowskim⁵.

Tak wyróżnione typy reprezentacji prowadzą do modelu, jakim jest relacja w formacie mocodawca – agent. Ten format nie jest jednak w Unii Europejskiej standardowy. Parlamente narodowe operują w przestrzeni bardzo zróżnicowanej – wielopodmiotowego i wielopoziomowego zarządzania, co sprawia, że stają się „agentami podwójnymi” (a nawet „potrójnymi”), bez wyraźnie zdefiniowanego mocodawcy dominującego. Poza tym zacierają się granice między tym, kto jest mocodawcą, a kto agentem. Na dodatek mocodawcy, tacy jak unijne instytucje i rządy państw członkowskich, rywalizują o kontrolę nad ich poczynaniami. Paradoksalnie pozwala to parlamentom narodowym zwiększać swą autonomię w myśl metaforycznej zasady: *gdzie dwóch się bije, tam trzeci korzysta*⁶.

Autonomia parlamentów narodowych w hybrydowym systemie Unii Europejskiej badana może być także przy użyciu metody faz procesu grupowego według Bruce’a Tuckmana. Autonomia w tym ujęciu znajduje się obecnie na etapie formowania, normowania i wykonywania. Parlamente w ramach tej autonomii zaczynają rozwijać wspólne zasady i normy. Wzrasta ich poczucie wspólnej tożsamości i współpracy. Zadania (szczególnie w zakresie subsydiarności) są wykonywane coraz bardziej efektywnie. Rośnie też zaufanie i zrozumienie między parlamentami a instytucjami UE, a w przypadku sporów są one skutecznie neutralizowane. Autonomia uwypatnia także znaczenie wzajemnej komunikacji i nowych form wspólnego wpływu na system integracyjny⁷.

Tak skonstruowane przesłanki badawcze prowadzą do hipotezy generalnej artykułu, która brzmi: parlamente narodowe w swej integracyjnej reprezentacji, korzystając z uzyskanej przez siebie autonomii, odwołują się elastycznie (w zależności od sytuacji) do jednego z typów strategii: wspierania (pogłębiania) procesu integracji europejskiej; stawiania oporu (*reluctant strategy/policy*) wobec integracji ponadnarodowej; minimalizowania niepożądanych efektów wpływu UE na państwa członkowskie; bezpośredniego i pośredniego wywierania wpływu na rządy i instytucje UE; budowania koalicji stałych i *ad hoc* z partnerami parlamentarnymi; wskazywania na rozwiązania alternatywne. Takie możliwości stwarza im treść traktatu lizbońskiego⁸.

⁵ E. Karamfilova, *Working with National Parliaments on EU Affairs. An Overview (2009-2022)*, „EPRS Study” 2023, September.

⁶ Zob. I. Cooper, *A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, no. 3, s. 441-465.

⁷ *Wprowadzenie do modelu procesu grupowego B. Tuckmana*, Zespół Collegium Wratislaviense, Wrocław 2023, s. 1-4.

⁸ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.Urz. UE, C 306, 17 XII 2007.

Ważne dla przeprowadzonego wyводу są także dwie hipotezy częściowe (pomocnicze). Pierwsza z nich zakłada, że progresywny udział parlamentów narodowych w systemie UE prowadzi do procesu niwelowania sprzeczności między neorealistycznymi interesami państw członkowskich a neofunkcjonalnymi potrzebami systemu UE⁹. Druga z nich przyjmuje, że parlamenty narodowe dysponują kreatywną władzą w państwach członkowskich UE (państwach narodowych), posiadając tym samym zdolność do autonomicznego (suwerennego), a tym samym samodzielnego i niezależnego od innych podmiotów – sprawowania władzy politycznej w UE. Gwarantuje im to Traktat o Unii Europejskiej (TUE), a konkretnie artykuł 4. W jego treści rządy państw członkowskich wspólnie z parlamentami narodowymi (w procesie ratyfikacyjnym) postanowiły, że wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (w tym do parlamentów narodowych). Poza tym Unia została zobowiązana do poszanowania autonomicznej równości krajów członkowskich wobec traktatów, a także ich tożsamości narodowych, nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi¹⁰, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Uznano też za istotną zasadę lojalnej współpracy, na podstawie której UE i państwa członkowskie (w związku z tym również parlamenty narodowe) wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań traktatowych¹¹.

Traktat o UE umożliwia parlamentom narodowym autonomiczne uczestnictwo w kontroli (nadzorze) zasady pomocniczości-subsydiarności (w ramach „mechanizmu wczesnego ostrzegania”), która to opiera się na następującej regule generalnej: w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia (jej instytucje) podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (w tym ich parlamenty narodowe), zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii¹².

Poza czuwaniem nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności pełen katalog kompetencji generalnych parlamentów narodowych w UE wprowadzony został do art. 12 TUE, z którego wynika, że parlamenty państw członkowskich uzyskały autonomiczną (neorealistyczną) kompetencję aktywnego przyczyniania się do prawidłowego funkcjonowania Unii poprzez neofunkcjonalnie wykonywane prawo do:

- otrzymywania od instytucji Unii informacji oraz projektów aktów ustawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;

⁹ A. Maurer, J. Mittag, W. Wessels, *National Systems' Adaptation to the EU System. Trends, Offers, and Constraints*, [w:] *Linking EU and National Governance*, red. B. Kohler-Koch, Oxford 2003, s. 53-55.

¹⁰ Do struktur tych należą również parlamenty narodowe.

¹¹ Art. 4 *Traktatu o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012; K.L. Meissner, B. Crum, *EU Parliaments in a Post-Constitutionalising Stage. Competitors or Allies?*, „The Journal of Legislative Studies” 2023, January.

¹² Zob. L. Kinsky, *European Representation in EU National Parliaments*, London 2021.

- uczestnictwa, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³;
- włączenia się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 88 i 85 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- udziału w procedurach zmiany traktatów, zgodnie z artykułem 48 Traktatu o UE;
- otrzymywania informacji na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 Traktatu o UE;
- uczestnictwa we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej¹⁴.

AUTONOMICZNE I WSPÓŁZALEŻNE SPRAWOWANIE WŁADZY W UE

Postęp w procesie integracji parlamentów narodowych w UE, oparty na stopniowym delegowaniu kompetencji na ich rzecz, wiąże się z dalszym rozwojem systemu UE. Z tego powodu ważnym elementem badawczym okazał się stosunek między neofunkcjonalną konstrukcją integracyjną UE a anarchicznym w rozumieniu neorealistycznym subsystemem parlamentów narodowych, które stają się pełnoprawnymi podmiotami integracji europejskiej. W ujęciu najdalej idącym nowa władza parlamentów narodowych ustanowiona w systemie UE po traktacie lizbońskim – w wyniku transferu i redystrybucji kompetencji – staje się autonomiczna w pełnieniu swych funkcji, zarówno w rozumieniu coraz większej niezależności od krajów członkowskich (rządów), jak i od unijnych instytucji. W ten sposób parlamenty narodowe uzyskują nową pozycję ustrojową w hybrydowym systemie Unii Europejskiej. Ich autonomia wynika z jednej strony z korzystania przez nie z prawa do suwerenności przypisanej państwom członkowskim. Parlamenty narodowe w tym kontekście nazwać można subpodmiotami suwerenności państwa członkowskiego, z odrębnymi – autonomicznymi kompetencjami i procedurami postępowania. Z drugiej jednak – ich samodzielność nabiera cech neofunkcjonalnych, gdyż uniezależniają się coraz bardziej od rządów w sprawach dotyczących integracji i Unii Europejskiej i związują funkcjonalnie z instytucjami UE (proces europeizacji parlamentów narodowych).

Zarysowana powyżej struktura integracji prowadzi do przekonania, że autonomia parlamentu narodowego w UE to:

- nieuświadomiona bądź uświadomiona idea. Świadomość lub jej brak wynika z różnic między parlamentami narodowymi operującymi w zróżnicowanych uwarunkowaniach ustrojowych (konstytucyjnych) i kulturowo-politycznych;

¹³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012.

¹⁴ Art. 12 *Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012.

- cecha państwa członkowskiego odnosząca się do jego wnętrza, a także oddziałująca na zewnątrz państwa (w relacji do UE);
- zasada stosunków między parlamentami narodowymi a UE oraz rządami krajów członkowskich.

Jeżeli chodzi o postać autonomiczności parlamentu narodowego, to z jednej strony mamy do czynienia z ujmowaniem tej autonomii jako kategorii prawnej, z drugiej natomiast – samodzielności i niezależności parlamentów przypisuje się określone funkcje polityczne. Zwolennicy jej jurydycznej konstrukcji uznają autonomię za właściwość władzy parlamentu stanowiącej uzasadnienie i źródło jego legalnych decyzji. Autonomia znajduje tu wyraz w źródle prawa, czyli parlamencie jako prawodawcy. Natomiast zwolennicy przypisywania autonomii parlamentu narodowego funkcji politycznych traktują ją nie tylko jako zasadę prawną, ale i zasadę polityczną. Odrzucają więc pojmowanie autonomii wyłącznie w kategoriach formalno-prawnych, bez uwzględniania faktów społecznych i politycznych procesu decyzyjnego w UE.

W ujęciu neofunkcjonalnym autonomię parlamentów narodowych w UE definiować można z punktu widzenia mocodawcy. Z jednej strony w systemie UE są nimi rządy państw członkowskich, a z drugiej – instytucje UE na czele z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Natomiast w perspektywie neorealistycznej anarchiczną autonomię parlamentarną w UE definiujemy rozszerzająco, po pierwsze jako samowładność, czyli niezależność parlamentu narodowego od czynników zewnętrznych (głównie instytucji UE), i po drugie – bezwładność, czyli zależność parlamentu narodowego od czynników wewnętrznych, głównie własnego rządu (egzekutywy)¹⁵.

Obecne hybrydowe rozumienie autonomii parlamentu narodowego w UE jest nie tylko oparte na zbiorze uprawnień czy też kompetencji władczych uzyskanych od państwa gospodarza/mocodawcy, ale także wynika z treści traktatów określających ich funkcjonowanie oraz z własnych kompetencji dorozumianych (często nieformalnych). Okazuje się, że przenoszenie (transfer) kompetencji (władzy) odbywa się tu w dwie strony, wytwarzając nową zdolność parlamentów narodowych do sprawowania władzy w systemie UE. Dochodzi tu do specyficznej cyrkulacji kompetencyjnej i polityzacji UE, którą można opisać, wykorzystując do tego treść traktatu lizbońskiego oraz protokołów do niego dołączonych¹⁶.

Najpierw rządy państw członkowskich legitymowane przez swe parlamenty narodowe zdecydowały o przeprowadzeniu konferencji międzyrządowej (IGC¹⁷), w trakcie której wynegocjowano zmiany traktatowe, podpisane w Lizbonie. Zmiany te zostały ratyfikowane przy udziale parlamentów narodowych. Gdy już weszły w życie, zaczęły obowiązywać wśród nich także regulacje dotyczące wzmocnienia parlamentów

¹⁵ Zob. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.

¹⁶ S. Kröger, R. Bellamy, *Beyond a Constraining Dissensus. The Role of National Parliaments in Domesticating and Normalising the Politicization of European Integration*, „Comparative European Politics” 2016, vol. 14 (2), s. 131-139; zob. również S. Maag, K. Kriesi, *Politicisation, Conflicts and the Structuring of the EU Political Space*, [w:] *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, red. S. Hutter, E. Grande, H. Kriesi, Cambridge 2016.

¹⁷ IGC – Intergovernmental Conference.

narodowych. W ich konsekwencji parlamenty uzyskały uprawnienie do wytwarzania własnych kolejnych kompetencji, w formalny czy też nieformalny sposób. Korzystając z tego władztwa, przeniosły one niektóre swe nowe kompetencje na tworzone przez siebie struktury wspólne. Znalazły się wśród nich liczne obecnie organy współpracy międzyparlamentarnej, takie jak: Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE (KPP UE), Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC – *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*), Międzyparlamentarna Konferencja ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (Konferencja ds. WPZiB i WPBiO), Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej (wcześniej Konferencja Międzyparlamentarna ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego w UE – Konferencja z art. 13 Paktu fiskalnego), Konferencja w sprawie Europejskiego Semestru, Grupa ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu (GWKP), IPEX¹⁸, Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (ECPRD), wspólne posiedzenia komisji (WPK), wspólne posiedzenia parlamentarne (WPP) oraz międzyparlamentarne posiedzenia komisji (MPK)¹⁹.

Instytucje te mają wspólnotowy (neofunkcjonalny) charakter, ale ich działanie (podejmowanie decyzji) opiera się na neorealistycznym konsensusie (jednomysłności). Parlamenty narodowe wyposażają w ten sposób funkcjonujące instytucje międzyparlamentarne w ciągle nowe kompetencje i zadania, gdyż jest to ich zdaniem niezbędne dla osiągania wytyczonych przez nie współzależnych celów i zamiarów, najczęściej inicjowanych przez unijne instytucje. Nie jest to jednak przekazanie rozumiane jako „zrzeczenie się” kompetencji na rzecz jakiejś władzy wyższej, lecz zlecenie ich wykonywania – na podstawie porozumień międzyparlamentarnych (najczęściej z udziałem Parlamentu Europejskiego) – powołanym w tym celu wspólnym organom.

Generalnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że mamy do czynienia z hybrydową sytuacją, w której z jednej strony widzimy potrzebę zachowania suwerennej autonomii parlamentów narodowych w systemie UE, a z drugiej obserwujemy potrzebę ich działania zbiorowego w systemie o wysokim poziomie międzyparlamentarnego zeuropeizowania. W konsekwencji w ramach działania zbiorowego uwzględnione zostają tak dalece, jak to możliwe, interesy każdego z nich, przy założeniu, że dochodzi również do wypracowania interesów wspólnych dla wszystkich parlamentów narodowych w UE²⁰.

Autonomia parlamentów narodowych nie oznacza nieograniczonej swobody w wykonywaniu ich kompetencji. Kres ich władzy znajduje swe granice w konstytucji państw, traktatach UE, kompetencji innych parlamentów, regulacjach wtórnych UE i państw pochodzenia oraz w odpowiedzialności politycznej. Poza tak rozumianymi ograniczeniami w wykonywaniu kompetencji parlamentów narodowych wyróżnia

¹⁸ Interparliamentary EU Information Exchange.

¹⁹ Por. B. Crum, A. Oleart, *Information or Accountability? A Research Agenda on European Commissioners in National Parliaments*, „Journal of Common Market Studies” 2023, vol. 61, s. 853-855.

²⁰ A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture. From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, [w:] *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, red. A. Maurer, W. Wessels, Baden-Baden 2001, s. 27-35.

się także ograniczenia mające swe źródło w uwarunkowaniach, które można nazwać strukturalnymi (odwołanie do paradygmatu neorealizmu). Należą do nich czynniki o charakterze gospodarczym i politycznym (siła państwa zawsze przekłada się na siłę jego parlamentu)²¹. Mają one też charakter obiektywny i subiektywny. Do obiektywnych zaliczyć można różnice wynikające z potencjału politycznego, doświadczeń historycznych (okres członkostwa w UE) i demokratycznego rozwoju. Subiektywne wiążą się z próbą wywierania wpływu (zewnętrznego oraz wewnętrznego) na wykonywanie kompetencji parlamentów, instytucji UE oraz organów państw członkowskich²².

Członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, że parlamenty narodowe neofunkcjonalnie absorbują (z zastrzeżeniami lub bez nich) postanowienia instytucji UE, gdzie dominuje zasada większościowa, na czele z regułą ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej (związana z uzyskaniem podwójnej kwalifikowanej większości głosów), która prowadzi do konieczności akceptacji przez parlament narodowy demokratycznej reguły uznawania i sankcjonowania racji nie wszystkich, a większości. Większości, która sprawia, że prawo przyjęte w ten sposób może:

- obowiązywać bezpośrednio w państwie, bez potrzeby odwoływania się do parlamentu narodowego (np. rozporządzenia UE);
- obowiązywać po koniecznej i obowiązkowej transpozycji do prawa krajowego *via* parlamenty narodowe (np. dyrektywy);
- być inicjowane przez organ wykonawczy UE, jakim jest Komisja Europejska, bez udziału parlamentu narodowego.

Parlamenty narodowe UE mają też zróżnicowany stosunek do swych krajowych egzekutyw (głównie rządów). Rozkłada się on na linii od pełnego podporządkowania woli władzy wykonawczej (np. Polska, Węgry²³) po dużą niezależność od egzekutywy (np. Dania), w kontekście procedur nadzorczo-kontrolnych odnoszących się do narodowego mandatu w sprawie relacji z UE.

W warunkach rozwoju zaawansowanego procesu integracji europejskiej wzajemne relacje między autonomią parlamentu narodowego a współzależnościami między parlamentami a instytucjami UE i rządami krajów członkowskich nabierają coraz większego znaczenia. Stan tych relacji wpływa bez wątpienia na opisany powyżej transfer kompetencji władczych przesądzających o stabilności lub niestabilności Unii Europejskiej.

Zakładamy, że autonomia w systemie integracyjnym jest niewątpliwie obroną odrębności parlamentu. Współzależności natomiast skłaniają często ku poszukiwaniu rozwiązań o charakterze integracyjnym, harmonizującym i unifikującym. Neorealistyczna autonomia strzeże urządzeń wewnętrznych państwa (parlamentu) i wyłączności jego kompetencji w licznych dziedzinach. Natomiast neofunkcjonalne współzależności domagają się często przystosowania do standardów wspólnotowych (unijnych). Dla

²¹ Siła to zdolność oddziaływania (wpływu) oraz możliwość wywoływania określonego skutku.

²² Z. Czachór, *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dwanaście zrekonstruowanych problemów badawczych na dwunastą rocznicę akcesji Polski do UE*, [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017, s. 137-138.

²³ Niejednokrotnie rządy te podejmują decyzje generalne i częstkowe w sprawach UE, poza realną legitymizacją parlamentów, nawet jeżeli parlamenty narodowe są o nich informowane.

autonomii celem nadrzędnym jest interes państwa i narodu. Współzależności przeciwnie – skłaniają się często do przyjmowania interesu wspólnego parlamentów narodowych w UE. W przypadku współzależności można by mówić o tendencji jednoczącej, opartej na instytucjonalizacji życia politycznego poprzez stawianie czoła różnym zagrożeniom (kryzysom). W przypadku autonomii występuje tendencja odśrodkowa oparta na emancypacyjnych dążeniach parlamentów, a tym samym potrzeba wyraźnego akcentowania własnej, odrębnej tożsamości.

Współzależności wytwarzane przez system integracyjny sprawiają jednak, że to, co parlamenty „tracą”, godząc się na ograniczenie swobody, „odzyskują” przez zapewnienie sobie odpowiedniego miejsca i władzy „innego typu” w systemie UE. Takich ściśle określonych zachowań (np. funkcje kontrolne parlamentów narodowych w UE) nie można by było domagać się na podstawie własnej autonomii, ale przy wykorzystaniu autonomii łączonej (także innych parlamentów) – autonomii będącej efektem współzależności²⁴.

Na koniec tej części artykułu można podsumować, że uwspólnotowienie wielu decyzji wewnątrzpaństwowych (parlamentarnych), wynikające ze współzależności, nie musi być równoznaczne z utratą autonomii, a tym samym zdolności kontrolowania polityk UE i wyznaczania granic wyłączności. Można natomiast przyjąć, iż zjawiska te generują nowy typ politycznego zachowania się parlamentów narodowych, nowy typ uczestnictwa w UE i nowy typ politycznych rozwiązań²⁵. Ten nowy typ nazwać można autonomią współzależną.

ZARZĄDZANIE AUTONOMIĄ PARLAMENTÓW NARODOWYCH W NIESTABILNYM SYSTEMIE UNII EUROPEJSKIEJ

Zrozumienie istoty dynamiki kreacji, transferu i wykonywania kompetencji władczych w Unii Europejskiej jest dziś bez wątpienia kluczem do zrozumienia istoty współzależnej autonomii parlamentów narodowych w UE. Suwerenność parlamentarna w tym przypadku formacyjnym oznacza możliwość, powinność, ale też zdolność wykonywania czynności, które rodzą określone skutki (polityczne, prawne, ale też i ekonomiczno-społeczne) w postaci konkretnych obowiązków po stronie podmiotu integracji europejskiej, jakim jest parlament narodowy. Suwerenność, co warto podkreślić, to także uprawnienie i upoważnienie parlamentu narodowego do działania na rzecz i w imieniu Unii Europejskiej. Istotą jest tu również władza przyznawana parlamentom krajowym w celu uzyskania ich określonego zachowania w Unii Europejskiej zgodnego z wytyczonymi wcześniej (w traktatach i nie tylko) celami. Pozostając przy takim sposobie myślenia, nowe pozycjonowanie parlamentów narodowych w UE w ujęciu generalnym

²⁴ A. Wasilkowski, *Suwerenność a współzależność*, [w:] *Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym. Materiały III Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego, Jabłonna, 24-26 maja 1990 r.*, Warszawa 1991.

²⁵ Z. Czachór, *Suwerenność państwa...*, s. 143-145.

definiować można jako proces kreacji (oraz samokreacji), ale także transferu – przenoszenia na ich rzecz czy też przekazywania (przyznawania) im kompetencji władczych w przestrzeni integracji europejskiej²⁶.

Zarządzanie autonomią parlamentów narodowych w niestabilnym systemie Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony uzależnione jest także od rodzaju kompetencji parlamentów narodowych. W tym kontekście należy wyróżnić kilka ich typów. Pierwszy typ to kompetencje wytwarzane na poziomie państwa mocodawcy, którego parlament jest agentem. Drugi typ to kompetencje wytwarzane na poziomie państwa mocodawcy, którego parlament jest agentem, ale modyfikowane/przekształcane na potrzeby transgranicznej i wspólnotowej integracji europejskiej. Trzeci typ to kompetencje zupełnie nowe, nowo wykreowane przez UE, w które wyposażane są parlamenty narodowe. W ramach tego typu wyróżniamy kompetencje: nowe-pierwotne oraz nowe-wtórne (zmieniane w wyniku kolejnych rewizji traktatów). Wszystkie te kompetencje mogą mieć formalny lub nieformalny charakter²⁷.

Wykonywanie autonomii przez parlamenty narodowe opiera się także na wypełnianiu treści określonych kompetencji poprzez stanowienie i wdrażanie przez nie aktów politycznych i prawnych odnoszących się do Unii Europejskiej. Inaczej rzecz ujmując, można założyć, że wykonywanie kompetencji polega tu na implementacji i redystrybucji władzy powierzonej im przez własne państwa i UE, ale także władzy wytworzonej przez nie same jako podmiot zbiorowy (zbiór wszystkich parlamentów narodowych w UE), z udziałem COSAC, KPP UE i innych forów międzyparlamentarnych, o których już tu napisano.

Zarządzanie autonomią parlamentów narodowych w niestabilnym systemie Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony nie miałoby sensu bez procesu ich instytucjonalizacji. Dzieje się tak w zupełnie naturalny sposób, gdyż same kompetencje bez oprzyrządowania instytucjonalnego oraz proceduralnego nie miałyby dla parlamentów narodowych w UE żadnego znaczenia²⁸.

Problem zarządzania autonomią parlamentów narodowych w Unii Europejskiej rozpatruje się także w ujęciu wertykalnym i horyzontalnym. Ujęcie wertykalne dotyczy reguł zwierzchnictwa i podporządkowania. Do zarządzania o charakterze pionowym – krajowym dochodzi tu głównie w relacjach pomiędzy: parlamentem narodowym a rządem państwa mocodawcy; partią (koalicją partyjną) dysponującą większością w parlamencie a samym parlamentem; parlamentem a sądem konstytucyjnym, który również może orzekać w sprawach dotyczących UE. Natomiast zarządzanie o charakterze

²⁶ Z. Czachór, *This is Europe's Moment of Truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Politikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu Lizbońskiego*, red. M. Burzyk, M. Podniewski, M. Rysiewicz, Kraków 2012, s. 73-76.

²⁷ Zob. T. Raunio, *National Parliaments and European Integration. What We Know and Agenda for Future Research*, „The Journal of Legislative Studies” 2009, vol. 15 (4), s. 317-334.

²⁸ A. Maurer, *Mehrebenendemanokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon*, [w:] *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, red. S. Kadelbach, Baden-Baden 2009, s. 19-20.

panionowym – unijnym występuje głównie w relacjach Komisja Europejska – parlament narodowy – Parlament Europejski.

Ujęcie horyzontalne tego typu zarządzania autonomią dotyczy natomiast relacji władczych (decyzyjnych i proceduralnych) zachodzących głównie w układzie: parlamenty narodowe między sobą (bilateralnie i polilateralnie); izby parlamentu narodowe między sobą; komisje parlamentarne między sobą; parlamenty narodowe – Parlament Europejski w relacjach międzyparlamentarnych²⁹.

Odnosząc się raz jeszcze do Traktatu o Unii Europejskiej, a konkretnie do jego art. 5, należy uznać, że granice kompetencji UE wyznaczają właściwie nie jedna, a dwie zasady. Pierwsza z nich to zasada przyznania, a druga to zasada nieprzyznania kompetencji. Z tego powodu właściwy jest pogląd, iż wszelkie kompetencje nieprzyznane parlamentom narodowym w i przez UE należą do nich samych i są wywodzone z porządku konstytucyjnego państwa – mocodawcy i członkostwa tego państwa w UE. Pamiętać też trzeba, że system integracji europejskiej obejmuje dziś tak wiele wymieszanych ze sobą przestrzeni kompetencyjnych, że trudno jest oddzielić sfery, które przypisane są li tylko parlamentom narodowym, od tych, którymi zarządza Unia Europejska³⁰. Dlatego hipoteza o hybrydowym charakterze Unii Europejskiej i miejsca w niej parlamentów narodowych w pełni te wnioski potwierdza.

PODSUMOWANIE

Zaprezentowana powyżej analiza potwierdziła założoną na wstępie hipotezę, iż parlamenty narodowe w Unii Europejskiej sytuują się systemowo w przestrzeni między suwerennością (narodową – neorealistyczną) a wspólnotową współzależnością (ponadnarodową – neofunkcjonalną). Poruszanie się w tej hybrydowej przestrzeni pozwala im wzmacniać swą hybrydową autonomię opartą na zasadach subsydiarności, proporcjonalności i równości instytucjonalnej³¹.

Artykuł dowiódł również, że realizując platońską ideę, parlamenty narodowe uznaje się zarówno za strażników pilnujących dobra wspólnego (interesów) Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich. Rola strażnika pozwala im przełamywać kryzys reprezentacji w UE poprzez udział w procesie społecznego i politycznego legitymizowania integracji europejskiej – tak istotnej wobec problemu demokratycznej odpowiedzialności ze strony unijnych instytucji, coraz częściej wyrażającej się nadaktywnością kompetencyjną ze strony Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego³².

Analiza przeprowadzona w artykule udowodniła także, że hybrydowy wariant integracji europejskiej opierać się powinien na różnorodności metod integracyjnych

²⁹ *European Governance. A White Paper*, European Commission, COM (2001) 438 final, Dz.Urz. UE, C 287, 12 X 2001, s. 1-10.

³⁰ Z. Czachór, *This Is Europe's...*, s. 82-83.

³¹ Zob. Ph. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building*, Hague 2006.

³² Por. D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja...*, s. 198.

przy udziale tych samych podmiotów. Z tego powodu formalne atrybuty autonomii są tak samo ważne jak skutki sprzężeń między sferą stosunków wewnątrzpaństwowych, międzyrządowych i supranarodowych (transnarodowych). Dzięki temu parlamenty narodowe oraz Unia Europejska łączą się (po wejściu w życie traktatu lizbońskiego) w ujęciu hybrydowym na poziomie funkcjonalnym, pozostając suwerennymi na poziomie strukturalnym. Sprzyja to systemowej integracji europejskiej w całości, nie ograniczając jej zasięgu i zakresu³³.

Treść zawartej w artykule analizy wykazała również, że parlamenty narodowe są nadal „kulami bilardowymi” przemieszczającymi się w przestrzeni zewnętrznej (w tym przypadku tej najważniejszej) oraz wewnętrznej. W relacji na zewnątrz mają już dziś do dyspozycji rozbudowany katalog kompetencji, a w sferze wewnętrznej opierają się na interakcjach pomiędzy suwerennymi organami państw członkowskich. W katalogu tych organów mieszczą się przewodniczący/marszałek parlamentu, prezydium, komisje parlamentarne, rząd, prezydent (głowa państwa) oraz sądownictwo (w tym konstytucyjne).

Nic nie wskazuje na to, że w najbliższych latach Unia Europejska przekształci się w madisoni model reprezentatywnej republiki federalnej. Nadal będzie składać się z licznych rozwiniętych państw narodowych opartych na demokracji parlamentarnej, które funkcjonują w ramach swych własnych systemów zrównoważonego nadzoru (legitymizacji) i opierają się na własnej specyfice kulturowej oraz tożsamości politycznej (konstytucyjnej – ustrojowej). Parlament Europejski nie zapewnia optymalnej reprezentacji narodów/społeczeństw europejskich, co potwierdza w wielu krajach niska frekwencja wyborcza³⁴. Z tego powodu parlamenty narodowe wzmacniają proces reprezentacji politycznej w UE³⁵. Dają Unii szansę na wzmocnienie legitymizacyjne i uspołecznienie integracji europejskiej.

Podsumowując całość przeprowadzonej analizy badawczej, należy przyjąć, że parlamenty narodowe pozostają nadal pod wpływem wielu czynników systemowych, które zaprezentowano w treści artykułu. Czynniki te (konwersje wewnątrzsystemowe) wywierają istotny wpływ na ich współzależną hybrydową autonomię, wyrażającą się w formalnych i nieformalnych sposobach uczestnictwa w sprawowaniu władzy integracyjnej. Z tego powodu parlamenty funkcjonują w ramach skomplikowanego splotu zależności instytucjonalnych w UE. Przypisana parlamentom suwerenność nie jest gwarantem zasady równości w ich pozycjonowaniu w UE. Występująca tu asymetria powoduje powstawanie hierarchii między parlamentami, bazującej na ich sile politycznej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest często polityka poszczególnych państw (głównie rządów). Z tego tytułu wpływa jeszcze jeden wniosek prognostyczny – autonomia parlamentów narodowych w hybrydowym systemie Unii Europejskiej warunkowana będzie w przyszłości: oceną potencjału, zasobów, doświadczeń i praktyk parlamentów przy uwzględnieniu ich

³³ Z. Czachór, *Suwerenność państwa...*, s. 133 i nast.

³⁴ W roku 2019 w wyborach do Parlamentu Europejskiego frekwencja na terenie całej UE wyniosła 50,66%. A w takich krajach jak: Chorwacja, Słowacja, Słowenia i Czechy nie przekroczyła 30%.

³⁵ D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja...*, s. 198-199.

specyfiki społeczno-politycznej, ekonomicznej i kulturowej; uznaniem argumentu, że integracja parlamentów narodowych zmienia percepcję interesu narodowego i interesu wspólnotowego; debatą nad miejscem parlamentów narodowych w hybrydowym procesie równoważenia renacjonalizacji i idei federalizacji UE³⁶.

BIBLIOGRAFIA

- Auel K., Christiansen Th., *After Lisbon. National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, vol. 38, no. 2, <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990693>.
- Brack N., *The Parliaments of Europe: Full Part Actors or Powerless Spectators? A State of Play 2010-2020*, „EPRS Study” 2021, September.
- Cooper I., *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, no. 3, <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>.
- Crum B., Oleart A., *Information or Accountability? A Research Agenda on European Commissioners in National Parliaments*, „Journal of Common Market Studies” 2023, vol. 61, <https://doi.org/10.1111/jcms.13399>.
- Czachór Z., *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dwanaście zrekonstruowanych problemów badawczych na dwunastą rocznicę akcesji Polski do UE*, [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017.
- Czachór Z., *This Is Europe's Moment of Truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Politykon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu Lizbońskiego*, red. M. Burzyk, M. Podniewski, M. Rysiewicz, Kraków 2012.
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.
- European Governance. A White Paper*, European Commission, COM (2001) 438 final, Dz.Urz. UE, C 287, 12 X 2001.
- Hooghe L., Marks G., *A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 39, no. 1, <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
- Karamfilova E., *Working with National Parliaments on EU Affairs. An Overview (2009-2022)*, „EPRS Study” 2023, September.
- Kiiver Ph., *The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building*, Hague 2006.
- Kinsky L., *European Representation in EU National Parliaments*, London 2021.
- Kröger S., Bellamy R., *Beyond a Constraining Dissensus. The Role of National Parliaments in Domesticating and Normalising the Politicization of European Integration*, „Comparative European Politics” 2016, vol. 14 (2).

³⁶ *Państwo w Unii Europejskiej*, Uchwała II Ogólnopolskiego Kongresu Europeistyki, Szczecin, 26-28 IX 2017, s. 1-2.

- Maag S., Kriesi H., *Politicisation, Conflicts and the Structuring of the EU Political Space*, [w:] *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, red. S. Hutter, E. Grande, H. Kriesi, Cambridge 2016, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316422991.010>.
- Maurer A., *Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon*, [w:] *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, red. S. Kadelbach, Baden-Baden 2009, <https://doi.org/10.5771/9783845213651>.
- Maurer A., *National Parliaments in the European Architecture. From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, [w:] *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, red. A. Maurer, W. Wessels, Baden-Baden 2001.
- Maurer A., Mittag J., Wessels W., *National Systems' Adaptation to the EU System. Trends, Offers, and Constraints*, [w:] *Linking EU and National Governance*, red. B. Kohler-Koch, Oxford 2003, <https://doi.org/10.1093/0199252262.003.0004>.
- Meissner K.L., Crum B., *EU Parliaments in a Post-Constitutionalising Stage. Competitors or Allies?*, „The Journal of Legislative Studies” 2023, January, <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2162665>.
- Państwo w Unii Europejskiej*, Uchwała II Ogólnopolskiego Kongresu Europeistyki, Szczecin 26-28 IX 2017.
- Raunio T., *National Parliaments and European Integration. What We Know and Agenda for Future Research*, „The Journal of Legislative Studies” 2009, vol. 15 (4), <https://doi.org/10.1080/13572330903302430>.
- Runciman D., Brito Vieira M., *Reprezentacja*, przeł. K. Sosnowska, Warszawa 2011.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012.
- Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.Urz. UE, C 306, 17 XII 2007.
- Wasilkowski A., *Suwerenność a współzależność*, [w:] *Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym. Materiały III Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego, Jabłonna, 24-26 maja 1990 r.*, Warszawa 1991.
- Wprowadzenie do modelu procesu grupowego B. Tuckmana*, Zespół Collegium Wratislaviense, Wrocław 2023.

Zbigniew CZACHÓR – prof. zw. dr hab., prawnik, politolog i dziennikarz. Prezes Zarządu Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich (PTSE), kierownik Zakładu Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.