

**Parlamenty narodowe
w systemie politycznym
Unii Europejskiej**

Rafałowi i Helenie

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej

Role, ambicje i ograniczenia

Recenzje: prof. dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse
prof. dr hab. Zdzisław Mach

Redakcja i korekta: Anna Kaniewska

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Na okładce wykorzystano ilustrację Adobe Stock

Copyright © 2021 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Narodowe Centrum Nauki (NCN) w ramach grantu badawczego OPUS o numerze 2018/29/B/HS5/00085, a także przez Instytut Politologii Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66470-75-0

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

Spis treści

Wykaz diagramów i tabel	9
Wykaz skrótów	11
Wykaz nazw własnych parlamentów narodowych	12
Wprowadzenie	13
Cel książki	17
Struktura książki	20
Perspektywa analityczna.	22
Metodologia badań i źródła danych	22

Część I

Tło historyczne, aspekty teoretyczne i formalnoprawne

Rozdział 1. Unia Europejska jako demokracja przedstawicielska?	31
1.1. System polityczny <i>sui generis</i>	31
1.2. Pluralizm i reprezentacja w Unii Europejskiej	35
1.3. Problem deficytu demokratycznego	37
1.4. Parlamenty narodowe jako remedium?	44
Rozdział 2. Ewolucja roli parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej	47
2.1. Nieśpieszne początki	48
2.2. Traktat z Maastricht	50
2.3. Traktat z Amsterdamu	51
2.4. Konferencja w Laeken, Konwent w sprawie Przyszłości Europy i fiasko traktatu konstytucyjnego	53
2.5. Inicjatywa Barroso	56
2.6. Traktat z Lizbony	58
2.7. Kryzys finansowy i jego wpływ na pozycję parlamentów narodowych	63
Rozdział 3. Badanie europejskiej aktywności parlamentów narodowych: perspektywa analityczna.	66
3.1. Cele badawcze i operacjonalizacja zmiennych zależnych	66
3.2. Ramy konceptualne	69

3.2.1. <i>Multilevel governance</i>	70
3.2.2. Koncepcja „graczy na wielu arenach”	72
3.2.3. Europeizacja	73
3.3. Perspektywa teoretyczna	75
3.3.1. Znaczenie historii.	77
3.3.2. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru	79
3.3.3. Symbole, wzorce i role: podejście socjologiczne	80
3.4. Podsumowanie.	84
Rozdział 4. Różnorodność krajowych systemów parlamentarnej koordynacji polityki europejskiej	85
4.1. Modele kontroli parlamentarnej w obszarze spraw europejskich	86
4.1.1. Rola komisji do spraw europejskich	86
4.1.2. System dokumentowy, proceduralny czy mieszany?	88
4.1.3. Mandat czy opinia niewiążąca?	90
4.2. Formalna siła parlamentu a jego aktywność w sprawach europejskich	93
4.2.1. Typy idealne według OPAL	98
4.3. Kolejne kroki badawcze	99

Część II

Parlamenty narodowe w Unii Europejskiej jako „gracze na wielu arenach” – stan gry

Rozdział 5. Kontrola działań rządu w obszarze polityki europejskiej	103
5.1. Problematiczna rozliczalność rządu w sprawach polityki europejskiej	103
5.2. Aktywność parlamentarna w ramach sprawowania nadzoru i kształtowania polityki rządu: hipotezy badawcze.	107
5.2.1. Formalna siła parlamentu	107
5.2.2. Rola komisji branżowych	108
5.2.3. Poziom eurosceptycyzm większości parlamentarnej	108
5.2.4. Skład większości parlamentarnej	109
5.2.5. Skład i funkcja drugiej izby	110
5.3. Parlamentarny <i>reality-check</i> , czyli funkcja kontrolna w praktyce.	110
5.3.1. Faktyczna siła silnych?	111
5.3.2. Parlamenty względnie silne: Polska w perspektywie porównawczej	113
5.3.3. Niska aktywność słabych.	122

5.3.4. Instrukcja czy poparcie dla rządu?	124
5.3.5. Kontrola działań rządu na forum Rady Europejskiej	127
Rozdział 6. Kontrola zasady pomocniczości w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania	132
6.1. Kilka komentarzy natury formalnoprawnej	132
6.2. Polityczne efekty SWO – dotychczasowe „żółte kartki”	135
6.3. Transformacyjne efekty SWO – więcej niż parlamentarne weto	139
6.3.1. Weryfikacja regulacyjnego umiarkowania UE.	140
6.3.2. Mechanizm politycznej rozliczalności Komisji	142
6.3.3. Narzędzie europeizacji wewnątrzparlamentarnej	143
6.3.4. Platforma polityzacji Europy	144
6.3.5. Regulacyjny instrument dyscyplinujący	144
6.4. Parlamente narodowe jako gracze blokujący. Statystyki, procedury i hipotezy badawcze	146
6.4.1. Formalna siła parlamentu czy wewnętrzna organizacja kontroli?	149
6.4.2. Motywacja polityczna: eurosceptycyzm oraz istotność sektora polityki	150
6.4.3. Percepcja areny	153
6.4.4. Funkcja i skład drugich izb	154
6.4.5. SWO a autonomia parlamentarna	155
6.5. Od graczy blokujących do proaktywnych dyskutantów polityki europejskiej	158
Rozdział 7. Dialog polityczny oraz inicjatywa „zielonej kartki”	161
7.1. Dialog polityczny	162
7.1.1. Hipotezy badawcze	163
7.1.2. Parlamente jako aktywni dyskutanci vis-à-vis Komisji Europejskiej? Testowanie hipotez	164
7.2. Inicjatywa „zielonej kartki”	170
7.2.1. Reakcje instytucji unijnych	172
7.2.2. Czynniki warunkujące aktywność parlamentarną na arenie „zielonej kartki”	174
7.2.3. Parlamente narodowe w nowej roli: ambicje i ograniczenia	176
7.2.4. Polski parlament a „zielona kartka”	183
Rozdział 8. Współpraca międzyparlamentarna w Unii Europejskiej. ...	187
8.1. Unijna infrastruktura współpracy międzyparlamentarnej	189
8.1.1. Konferencja Parlamentarnych Komisji do spraw Unijnych (COSAC)	190

8.1.2. Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE (KPPUE). . . .	192
8.1.3. Konferencja międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.	194
8.1.4. Grupa ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu	195
8.2. Parlamenty narodowe a unijne zarządzanie gospodarcze na przykładzie KMP ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej.	198
8.2.1. Problematiczna natura KMP SKZG	200
8.2.2. Percepcja parlamentarna.	201
8.2.3. Przypadek Polski i Francji.	203
8.3. Parlamenty narodowe a Parlament Europejski: niewykorzystany potencjał współpracy	208
8.3.1. W kierunku wspólnej inicjatywy ustawodawczej	209
8.3.2. Rewizja istniejącego prawodawstwa	212
8.3.3. Potencjalne obopólne korzyści.	213
Wnioski i refleksje końcowe.	215
Europejski trylemat parlamentarny	223
Perspektywa dalszych badań	231
Załącznik 1. Lista osób, z którymi przeprowadzono konsultacje i wywiady	233
Załącznik 2. Kwestionariusze autorskie	235
Bibliografia	241
Indeks nazwisk	264

Wykaz diagramów i tabel

Diagram 1.	Areny aktywności parlamentów narodowych (PN) w UE poddane analizie	18
Diagram 2.	Aktywność parlamentarna w obszarze kontroli rządu (arena 1). Opiniowanie projektów legislacyjnych z okresu Komisji Junckera (2014–2019) oraz powiązanych z nimi stanowisk rządu	123
Diagram 3.	Liczba uzasadnionych opinii w ramach SWO (arena 2)	147
Diagram 4.	Aktywność parlamentów narodowych w ramach SWO w latach 2010–2019	148
Diagram 5.	Aktywność parlamentów w ramach dialogu politycznego (2010–2019) (arena 3)	165
Diagram 6	Europejski trylemat parlamentarny	223
Tabela 1.	Struktura parlamentów narodowych w Unii Europejskiej	86
Tabela 2.	Klasyfikacja parlamentów na podstawie formalnych uprawnień w obszarze spraw europejskich.	97
Tabela 3.	Typy idealne parlamentarnej aktywności w zakresie spraw europejskich	99
Tabela 4.	Aktywność parlamentów Grupy Wyszehradzkiej w obszarze kontroli rządu w latach 2014–2019 (mandat Komisji Junckera)	116
Tabela 5.	Aktywność polskiego i francuskiego parlamentu w obszarze kontroli rządu w latach 2014–2019 (mandat Komisji Junckera)	120
Tabela 6.	Aktywność sejmowej komisji ds. UE w obszarze kontroli rządu (arena 1)	121
Tabela 7.	Różne modele parlamentarnej kontroli posiedzeń Rady Europejskiej	131
Tabela 8.	Aktywność Sejmu w ramach SWO (arena 2)	151
Tabela 9.	Zestawienie aktywności parlamentów na arenie 1, 2 i 3	167

10 Wykaz diagramów i tabel

Tabela 10.	Udział parlamentów narodowych w dotychczasowych inicjatywach „zielonej kartki” (arena 4)	178
Tabela 11.	Dziesięć najbardziej aktywnych izb parlamentarnych w ramach areny 1–4	218

Wykaz skrótów

AFCO – Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego
COREPER – Komitet Stałych Przedstawicieli
COSAC – Konferencja Komisji ds. Unijnych Parlamentów UE
ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych
EUZBBG – ustawa o współpracy między rządem federalnym a niemieckim Bundestagiem w sprawach dotyczących UE
GWKPE – Grupa ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu
ICM – Interparliamentary Committee Meetings
IPEX – Interparliamentary EU Information Exchange
JAE – Jednolity Akt Europejski
KE – Komisja Europejska
KMP – konferencja międzyparlamentarna
KMP SKZG – Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego
KMP WPZiB-WPBiO – Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony
KPPUE – Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej
KPR – Krajowy Program Reform
KSE – komisja do spraw europejskich
PE – Parlament Europejski
PN – parlament narodowy
RE – Rada Europejska
RP – Rzeczpospolita Polska
RUE – Rada Unii Europejskiej
SE – semestr europejski
SWO – system wczesnego ostrzegania
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TSKZ – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE – Traktat o Unii Europejskiej
UE – Unia Europejska
UO – uzasadniona opinia

Wykaz nazw własnych parlamentów narodowych

Państwo członkowskie, oznaczenie międzynarodowe (rok przystąpienia do UE)	Nazwa własna parlamentu lub izb parlamentarnych (izba pierwsza, izba druga)
AUSTRIA, AT (1995)	Nationalrat, Bundesrat
BELGIA, BE (1958)	Chambre des représentants, Sénat
BUŁGARIA, BG (2007)	Narodno sabranie
CHORWACJA, HR (2013)	Hrvatski sabor
CYPR, CY (2004)	Vouli ton Antiprosopon
CZECHY, CZ (2004)	Poslanecká sněmovna, Senát
DANIA, DK (1973)	Folketing
ESTONIA, EE (2004)	Riigikogu
FINLANDIA, FI (1995)	Eduskunta
FRANCJA, FR (1958)	Assemblée nationale, Sénat
GRECJA, GR (1981)	Voulí ton Ellínon
HISZPANIA, ES (1986)	Cortes Generales (Congreso, Senado)
HOLANDIA, NL (1958)	Eerste Kamer, Tweede Kamer
IRLANDIA, IE (1973)	Oireachtas (Dáil Éireann, Seanad Éireann)
LITWA, LT (2004)	Seimas
LUKSEMBURG, LU (1958)	Chambre des Députés
ŁOTWA, LV (2004)	Saeima
MALTA, MT (2004)	Kamra tad-Deputati
NIEMCY, DE (1958)	Bundestag, Bundesrat
POLSKA, PL (2004)	Sejm, Senat
PORTUGALIA, PT (1986)	Assembleia da República
RUMUNIA, RO (2007)	Camera Deputaților, Senat
SŁOWACJA, SK (2004)	Národná rada
SŁOWENIA, SI (2004)	Državni zbor, Državni svet
SZWECJA, SE (1995)	Riksdag
WĘGRY, HU (2004)	Országgyűlés
WŁOCHY, IT (1958)	Camera dei Deputati, Senato della Repubblica

Wprowadzenie

Istnieje tylko jedna metoda na uczynienie republikańskiej formy rządu trwałą, a mianowicie poprzez rozpowszechnianie nasion cnoty i wiedzy w każdej części państwa za pośrednictwem odpowiednich sposobów edukacji, a można tego skutecznie dokonać tylko z pomocą parlamentu.

Benjamin Rush, sygnatariusz Deklaracji Niepodległości
Stanów Zjednoczonych

Wśród niebezpieczeństw, na jakie narażone jest nowoczesne państwo, jednym z najpoważniejszych jest „wrażliwość” ich parlamentów. (...) Błędem demokracji parlamentarnych jest pokładanie zbyt dużej ufności w zdobywcze wolności, podczas gdy nie ma niczego bardziej wątpliwego.

Curzio Malaparte, *Zamach stanu*¹

W ostatnich latach parlamenty państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) stały się obiektem kontestacji, budząc różne, czasem skrajne emocje. Na przykład była premier Wielkiej Brytanii, Theresa May, obawiała się własnej legislatywy do tego stopnia, że konsekwentnie marginalizowała ją w procesie negocjacji umowy o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Podczas sprawowania swojego mandatu w latach 2017–2019 utrudniała brytyjskim parlamentarzystom dostęp do dokumentów i analiz prawnych związanych z negocjowanym porozumieniem w sprawie warunków wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, a także wpływem brexitu na brytyjską gospodarkę w obawie, że parlament utrudni jej proces finalizacji umowy (Elgot, Syal, Stewart, 2018). Takie postępowanie szefa rządu można uznać za szczególną arogancję w państwie, w którym jedną z naczelnych zasad ustrojowych jest suwerenność parlamentarna (*parliamentary sovereignty*)². Tak też oceniła działanie własnej egzekutywy brytyjska Izba Gmin, która – odpłacając

¹ Przeł. A. Tokarska, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2004, s. 102–103.

² Doktryna suwerenności (lub supremacji) parlamentu brytyjskiego głosi, że parlament może uchylać ustawy dotyczące jakiegokolwiek materii i żadna inna instytucja nie może ich unieważnić lub zmienić. Oznacza ona tym samym, że prawo stanowione przez parlament jest najwyższą obowiązującą formą prawa brytyjskiego, a ustawy parlamentarne nie mogą być uchylane przez sądy. Więcej na ten temat zob. Garlicki, 2012: 171–185.

swojej premier pięknym za nadobne – odrzuciła żmudnie wynegocjowany przez jej rząd projekt porozumienia z Brukselą.

Zgoła odmiennym uczuciem, przynajmniej w wymiarze polityki europejskiej, darzył parlamenty narodowe poprzednik premier May, premier David Cameron. Przedstawiając krajowych ustawodawców jako prawowitych gwarantów narodowej suwerenności, a tym samym demokratycznej legitymizacji UE, uczynił on postulat wzmocnienia ich kompetencji w unijnym procesie decyzyjnym jednym z głównych haseł zapoczątkowanej w 2015 roku kampanii na rzecz nowych relacji między Wielką Brytanią i UE. To właśnie dzięki Cameronowi kwestia zaangażowania parlamentów krajowych w politykę UE przeniosła się z poziomu dyskusji akademickich do świata wielkiej polityki. Jedną z głównych kart przetargowych w trakcie negocjacji porozumienia w sprawie nowego statusu Wielkiej Brytanii w UE był bowiem warunek wyposażenia parlamentów narodowych w możliwość blokowania unijnych projektów ustawodawczych za pomocą tzw. czerwonej kartki³ (więcej na ten temat: Borońska-Hryniewiecka i in., 2015; Borońska-Hryniewiecka, 2016a). Pomysłowi przyznania parlamentom narodowym prawa weta wobec projektów Komisji Europejskiej wtórowały rządy państw Grupy Wyszehradzkiej, tj. Polski, Czech, Węgier i Słowacji.

Ideę formalnego wzmocnienia roli parlamentów narodowych w Unii popiera również wybitny francuski ekonomista Thomas Piketty. Zamiast jednak wyposażać je w prawo weta wobec decyzji Unii, Piketty proponuje przyznanie im praw współkształtowania europejskiej polityki gospodarczej i społecznej. W głośnym *Manifestie o demokratyczną Europę*⁴ opublikowanym w 2018 roku na łamach największych europejskich dzienników postulował powołanie tzw. Zgromadzenia Europejskiego składającego się w 80% z parlamentarzystów państw członkowskich, a w 20% z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (PE). Takie zgromadzenie miałoby współdecydować o szeroko pojętym zarządzaniu gospodarczym w Unii. Piketty uzasadnia proponowane rozwiązanie potrzebą przywrócenia przejrzystości i demokratycznej legitymizacji unijnych mechanizmów decyzyjnych, które powstały w wyniku kryzysu finansowego. Nie bez racji uważa również, że oddanie głosu parlamentom krajowym mogłoby wyeliminować problem obwiniania tak

³ „Czerwona kartka” to nieformalna nazwa procedury określonej w decyzji szefów państw lub rządów zebranych w Radzie Europejskiej w dniach 18–19 lutego 2016 roku, dotyczącej nowego porozumienia dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej. Przewidywała ona, że jeśli określona liczba parlamentów reprezentujących ponad 55% głosów przyznanych im w ramach mechanizmu kontroli pomocniczości (zob. rozdział 6) wyda uzasadnione opinie o naruszeniu zasady pomocniczości, Rada UE przeprowadzi kompleksową dyskusję i albo zmodyfikuje projekt, o którym mowa, albo zaniecha jego rozpatrywania. Porozumienie to ostatecznie nie weszło w życie, gdyż było uzależnione od pozytywnego wyniku referendum wyznaczonego przez Wielką Brytanię na 23 czerwca 2016 roku.

⁴ Manifesto for the Democratization of Europe, <http://tdem.eu/en/manifesto>, dostęp 20.06.2020.

zwanej Brukseli o efekty kolektywnych decyzji rządów narodowych podejmowanych na poziomie UE (w ramach Rady UE, Rady Europejskiej lub tzw. Eurogrupy⁵).

Z takim rozumowaniem nie zgodziliby się jednak inni europejscy ekonomiści i politycy. Na przykład były włoski premier i komisarz unijny Mario Monti w wywiadzie udzielonym niemieckiej gazecie *Der Spiegel* w 2012 roku ostrzegał, że parlamenty narodowe mogą stać się kijem włożonym w szprychy integracji. Przewidywał, że jeśli – podejmując decyzje dotyczące walki z kryzysem finansowym – rządy państw członkowskich pozwolą „odebrać sobie wolność działania i w pełni zwiążą się wolą własnych ustawodawców, to bardziej prawdopodobny stanie się rozpad Europy aniżeli głębsza integracja”⁶. Choć po surowej krytyce Monti złagodził swoją wypowiedź, to jej pierwotne przesłanie obrazuje niechęć wielu europejskich polityków o prounijnej orientacji do zwiększania wpływu parlamentów krajowych w unijnym procesie decyzyjnym.

Zarysowany powyżej – w dość skrótowy sposób – stan debaty nad rolą parlamentów narodowych w UE (por. Borońska-Hryniewiecka, 2018) pozostawia czytelnika w niepewności, czy oto instytucje reprezentujące wolę społeczeństw państw członkowskich UE są w istocie remedium, czy raczej przeszkodą dla skuteczności Unii oraz dalszej integracji europejskiej. Chęć znalezienia odpowiedzi na to politologiczno-filozoficzne pytanie stanowiła pierwotną motywację do napisania niniejszej książki. Nie była ona jednak jedynym powodem mojego sięgnięcia po pióro. W drugiej kolejności skłonił mnie do tego panujący powszechnie dysonans między postulowanym przez polityków, badaczy i ekspertów a faktycznym stanem zaangażowania parlamentów narodowych w sprawy europejskie. Przedstawiciele rządów państw członkowskich sugerują bowiem, podobnie jak niegdyś Cameron, że wzmocnienie parlamentów narodowych jest niezbędnym remedium na deficyt demokratyczny UE. Pogląd, że parlamenty krajowe powinny odgrywać kluczową rolę w reformie systemu unijnego, znalazł się na przykład w *exposé* byłego ministra spraw zagranicznych RP oraz politologa, prof. Jacka Czaputowicza, dotyczącym zadań polskiej polityki zagranicznej na rok 2019 (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2019). Podobne stanowisko wyraził w 2016 roku ówczesny minister ds. europejskich Konrad Szymański w artykule na łamach *Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego* (Szymański, 2016). Ponadto we wspólnym oświadczeniu dotyczącym reformy instytucjonalnej UE, przygotowanym na szczyt Rady Europejskiej w Bratysławie we wrześniu 2016 roku, rządy państw wspomnianej wyżej Grupy Wyszehradzkiej wzywały do wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym UE⁷. Powyższe postulaty nie pokrywają się jednak ze stanem

⁵ Nieformalne gremium obejmujące ministrów finansów strefy euro.

⁶ Treść wywiadu z Mario Montim: A front line between north and south, *Spiegel Online*, 6 sierpnia 2012 r., www.spiegel.de, dostęp 12.12.2019.

⁷ Treść oświadczenia: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Bratislava-V4-Joint-Statement-final-15h30.pdf>, dostęp 13.12.2019.

faktycznym, czyli z rzeczywistym stopniem zaangażowania parlamentów państw członkowskich w kwestie polityki europejskiej. W międzynarodowym rankingu aktywności parlamentów krajowych w UE sporządzonym w 2014 roku przez grupę badaczy z zespołu OPAL⁸ na 40 izb parlamentarnych polski Sejm znalazł się na ósmym, a Senat na trzecim miejscu **od końca** w odniesieniu do aktywności w zakresie spraw europejskich (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a: 79). Te same badania wskazują również, że przypadek polski nie jest odosobniony, gdyż wiele innych izb parlamentarnych nie wykorzystuje w pełni swoich uprawnień formalnych. Ustalenie, dlaczego tak się dzieje, wymaga szerszej i zaktualizowanej analizy.

Kolejny impuls intelektualny do napisania niniejszej monografii stanowił przegląd literatury badawczej dotyczącej aktywności parlamentów narodowych w UE. W tej kwestii należy poczynić dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, w literaturze krajowej brakuje kompleksowego studium porównawczego dotyczącego powyższego zagadnienia. Istniejące polskojęzyczne opracowania o charakterze empirycznym traktują je w sposób wycinkowy, skupiając się albo na poszczególnych rodzajach i obszarach aktywności parlamentarnej w UE (między innymi: Adamiec, 2012; Borońska-Hryniewiecka, 2013a, b; Witkowska, 2017 i Dulak, 2019 w przypadku mechanizmu kontroli pomocniczości; Adamiec, 2013 w ramach unijnego zarządzania gospodarczego; Witkowska, 2017 w przypadku dialogu politycznego; Borońska-Hryniewiecka, 2019 w odniesieniu do kontroli procesu brexitu; Dulak, 2018 w odniesieniu do kryzysu migracyjnego), albo na pojedynczym studium przypadku polskiego parlamentu (Grzeszczak, 2010; Barcz, Pudło, 2015; Dulak, 2019). Niektórzy badacze dokonują dogłębnej, aczkolwiek ograniczonej do kwestii formalnoprawnych analizy pozycji parlamentów narodowych po traktacie lizbońskim (Pudło, 2014; Serowaniec, 2016) lub regulacji dotyczących polskiego Sejmu i Senatu w obszarze spraw europejskich (Chruściak, 2011; Fuksiewicz, 2011; Marszałek-Kawa, 2012; Cieślík, 2015; Balicki, 2019), a także proponują oryginalne ujęcia problemu o charakterze teoretycznym (Czachór, 2018). W polskim dorobku brakuje natomiast opracowania, które dostarczałoby kompleksowej analizy powyższych zagadnień w ujęciu porównawczym, uwzględniającej zarówno aspekty metodologiczne, jak i spójną perspektywę teoretyczną.

Po drugie, wspomniany wyżej brak konsensusu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE jest widoczny również w literaturze międzynarodowej. Fakt ten można w dużej mierze przypisać pewnemu niedostatkowi badań na temat zachowań i motywacji parlamentarnych w dziedzinie spraw europejskich w ramach studiów porównawczych o charakterze empirycznym. Do tej pory najbardziej

⁸ Obserwatorium parlamentów po traktacie lizbońskim (*Observatory of parliaments after the Lisbon Treaty*) to projekt badawczy realizowany w latach 2011–2014, który stanowił wspólne przedsięwzięcie Fondation Nationale des Sciences Politiques (Paryż) oraz uniwersytetów w Cambridge, Kolonii i Maastricht.

kompleksowym opracowaniem dotyczącym europejskiej aktywności parlamentów jest *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* z 2015 roku wydany pod redakcją Claudii Heffler, Christine Neuhold, Oliviera Rozenberga i Julie Smith. Oprócz rozdziałów poświęconych poszczególnym krajom pozycja ta zawiera pierwszy ranking uprawnień parlamentów państw członkowskich w obszarze polityki UE w zestawieniu z ich rzeczywistą aktywnością (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a)⁹. Największą wartością dodaną podręcznika Palgrave jest definicja pięciu idealnych typów kontroli parlamentarnej w sprawach UE, połączona z ich empiryczną weryfikacją. Brakuje w nim jednak szerszych ram wyjaśniających przyczyny zróżnicowanego stopnia zaangażowania parlamentów narodowych w poszczególne rodzaje aktywności parlamentarnej w UE. Co więcej, dane empiryczne zawarte w tej publikacji pochodzą z lat 2010–2012 i nie uwzględniają najnowszych aren aktywności, takich jak inicjatywa „zielonej kartki” czy sektorowo zorientowane konferencje międzyparlamentarne.

Cel książki

W związku z powyższym nadrzędnym celem niniejszej monografii jest wypełnienie istniejącej luki badawczej przez dokonanie zaktualizowanej analizy porównawczej aktywności parlamentów państw członkowskich UE w obrębie pięciu aren aktywności (zob. diagram 1). Areny te obejmują zarówno krajową działalność parlamentarną zorientowaną na kontrolę europejskich działań egzekutywy, jak i różne formy bezpośredniego zaangażowania na poziomie UE. Należą do nich nadzór nad działaniami rządu w obszarze polityki europejskiej; kontrola zasady pomocniczości w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania; dialog polityczny z Komisją Europejską; inicjatywa tzw. zielonej kartki, a także współpraca międzyparlamentarna w dziedzinie spraw europejskich. Podjęta w poniższej publikacji empiryczna weryfikacja przyjętych założeń teoretycznych pozwoli ustalić, w jakim stopniu parlamenty narodowe są obecnie „graczami na wielu arenach” (*multi-arena players*) (Auel, Neuhold, 2017) w Unii Europejskiej (więcej na temat koncepcji *multi-arena players* w rozdziale 3).

Realizacji wspomnianego wyżej celu towarzyszyć będzie próba udzielenia odpowiedzi na szereg pytań badawczych odpowiadających celom szczegółowym książki, które nie znalazły do tej pory kompleksowego opracowania w polskim dorobku studiów europejskich. W toku prowadzonej analizy będę próbowała ustalić:

⁹ Inne istniejące rankingi odnoszą się tylko do kwestii uprawnień formalnych. Więcej na temat rankingów siły parlamentów w rozdziale 4.

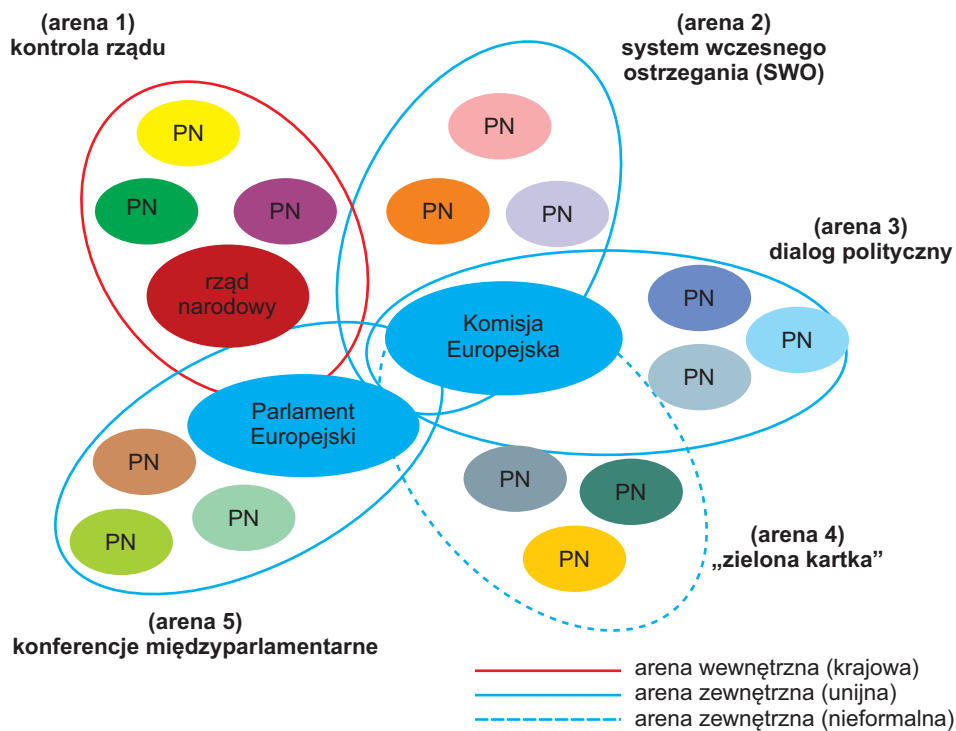


Diagram 1. Areny aktywności parlamentów narodowych (PN) w UE poddane analizie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Auel, Neuhold (2017).

1. *Jakie czynniki warunkują aktywność parlamentów narodowych w obszarze spraw europejskich?* Spróbuję przy tym wyjaśnić, dlaczego parlamenty traktują niektóre areny priorytetowo względem innych lub w ogóle z nich nie korzystają. Znalezienie odpowiedzi na to pytanie pozwoli mi ustalić, jakie role *de facto* odgrywają parlamenty narodowe w sprawach polityki europejskiej.
2. *W jakim stopniu izby parlamentarne działają na tych arenach jako autonomiczni gracze, a w jakim jako aktorzy inspirowani przez egzekutywę czy wręcz agenci rządowi?* Spróbuję przy tym wyjaśnić, jakie czynniki warunkują stopień asertywności poszczególnych izb w polityce europejskiej. Tak postawione pytanie skłania również do przyjrzenia się bliżej ambicjom parlamentarnym. Przyjmując, że działania parlamentów – jako aktorów instytucjonalnych – są emanacją zachowań i preferencji ich członków, tj. deputowanych, będę starała się ustalić, jakie ambicje mają oni w odniesieniu do wyżej wymienionych ról.
3. *Jakie ograniczenia parlamenty krajowe napotykają w realizacji swoich ról i ambicji?* Zweryfikuję tym samym, czy to Unia i jej instytucje są winne marginalizacji parlamentów, czy problem leży raczej po stronie krajowych uwarunkowań instytucjonalno-politycznych.

4. *W jaki sposób parlamenty postrzegają siebie same: czy jako „graczy na wielu arenach” (Auel, Neuhold, 2017) zorientowanych na bezpośredni kontakt z instytucjami UE, czy raczej jako aktorów krajowych, skupionych na kontroli rządu?* Kwestia percepcji parlamentarnej będzie mnie interesować również w odniesieniu do poszczególnych aren aktywności. Zakładam bowiem, że ich postrzeganie przez parlamentarzystów może stanowić jeden z czynników warunkujących faktyczne zaangażowanie izb parlamentarnych w poszczególne rodzaje aktywności. Zagadnienie percepcji wiąże się też ze wspomnianym wyżej pojęciem ambicji parlamentarnej oraz pytaniem, czy oczekiwania zewnętrzne w stosunku do roli i funkcji, jakie parlamenty powinny spełniać w UE, pokrywają się z tym, czego one same od siebie oczekują.

Znalezienie odpowiedzi na powyższe pytania badawcze powinno ułatwić bardziej obiektywne odniesienie się do pierwotnego zagadnienia postawionego we wprowadzeniu, a mianowicie *czy parlamenty narodowe są w istocie remedium, czy raczej przeszkodą dla skuteczności Unii oraz dalszej integracji europejskiej*. Pytanie to jest o tyle ważne, że UE stoi obecnie przed istotnymi wyzwaniami natury gospodarczej i instytucjonalno-politycznej polegającymi na konieczności odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19, a także przeprowadzenia tzw. konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zapowiedziana w 2019 roku przez obecną przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen konferencja ma stanowić okres wzmożonych konsultacji społecznych dotyczących kształtu przyszłych reform UE¹⁰. Parlamenty narodowe – jako jeden z filarów legitymizacji demokratycznej UE – powinny odgrywać w tym procesie istotną rolę.

Należy podkreślić, że poniższa książka nie stanowi kompendium wiedzy o aktywności wszystkich 27 parlamentów narodowych w UE. Jest to raczej studium przekrojowe, zorientowane wedle aren aktywności (zob. diagram 1), w kontekście których analizowane są przykłady praktyk parlamentarnych z różnych krajów. Nie jest to również książka traktująca o pozycji polskiego parlamentu w UE, gdyż kwestie prawno-ustrojowe zostały już dogłębnie opisane w dotychczasowej literaturze (m.in. Balicki, 2019; Marszałek-Kawa, 2016). Traktując Polskę jako jeden z głównych studiów przypadku, pozwala ona natomiast na sporządzenie analizy empirycznej dotyczącej aktywności polskiego Sejmu i Senatu na tle innych państw członkowskich – niespotykanej dotąd w polskiej literaturze z zakresu studiów europejskich. Prezentuje również zaktualizowany zestaw wielowymiarowych danych dotyczących aktywności parlamentarnej w UE. Ich interpretacja pomoże odpowiedzieć na pytanie, czy najnowsza dynamika międzyinstytucjonalna w UE

¹⁰ Konferencja w sprawie przyszłości Europy miała się rozpocząć na wiosnę 2020 roku. Jednak z powodu pandemii COVID-19 wstrzymano proces przygotowań do niej, w wyniku czego instytucje unijne nie uzgodniły jeszcze formy, składu i struktury tego procesu. Zgodnie z zapowiedziami konferencja ma zostać zainaugurowana w maju 2021 roku.

ma jakiegokolwiek przełożenie na istniejące konceptualizacje ról parlamentarnych, przyczyniając się tym samym do dalszego rozwoju teoretycznego nurtu literatury.

Struktura książki

Niniejsza publikacja podzielona jest na dwie części. W pierwszej z nich znajdują się zagadnienia natury konceptualno-teoretycznej oraz perspektywa historyczna. Rozdział 1 stanowi wprowadzenie do kontekstu instytucjonalnego, w którym działają parlamenty narodowe. Wychodząc z założenia, że Unia Europejska stanowi swoisty system polityczny (*polity*), w rozdziale tym omówiono w sposób krytyczny poszczególne jego aspekty, tj. polityczność, pluralizm, reprezentację oraz deficyt demokratyczny. Rozdział 2 dotyczy ewolucji pozycji parlamentów narodowych w strukturze instytucjonalnej UE. Na podstawie analizy zmian traktatowych, a także ewolucji dyskursu politycznego w integrującej się Unii, pokazuje on, jak zmieniały się rola i znaczenie parlamentów narodowych, począwszy od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali aż po dzień dzisiejszy. Rozdział 3 poświęcony jest perspektywie badawczej przyjętej w poniższej publikacji. Zawiera obszernie omówienie ram konceptualnych zastosowanych w badaniach, jak również perspektyw teoretycznych, na podstawie których budowane będą hipotezy odnośnie do czynników warunkujących aktywność parlamentów narodowych w UE.

Druga część książki ma w przeważającej mierze charakter empiryczny i w sposób przekrojowy przedstawia faktyczne zaangażowanie parlamentów narodowych w obrębie pięciu aren aktywności. Rozdział 4 stanowi przy tym przegląd krajowych regulacji i praktyk w odniesieniu do parlamentarnej koordynacji polityki europejskiej. Omawiając istniejące zasady współpracy i relacji między egzekutywą i legislatywą w obszarze spraw europejskich, systematyzuje nieco istniejące „reguły gry” oraz kategoryzuje parlamenty według ich siły formalnej. W kolejnych czterech rozdziałach analizuję, jak parlamenty faktycznie korzystają ze swoich uprawnień, przy czym rozdziały 5–7 prezentują i weryfikują uszczegółowiony zestaw hipotez badawczych wyprowadzonych na podstawie ustaleń teoretycznych omówionych w rozdziale 3. Oprócz przedstawienia specyfiki poszczególnych aren rozdziały 5–8 omawiają również korzyści oraz ograniczenia związane z aktywnością parlamentarną w ich zakresie.

Rozdział 5 dotyczy pierwszej analizowanej areny, czyli kontroli działań rządu w polityce europejskiej. Skupia się przy tym na dwóch konkretnych aspektach, jakimi są opiniowanie projektów aktów prawnych UE, a także odnoszących się do nich stanowisk rządu, oraz kontrola działań egzekutywy na forum Rady Europejskiej. W rozdziale 6 analizie poddano aktywność parlamentów w procesie kontroli zasady pomocniczości w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania. Moja uwaga badawcza skupia się tutaj na realizacji roli parlamentów jako swoistych

„gate-keeperów” (Raunio, 2011) w procesie dalszej integracji, którzy strzegą kompetencji państw narodowych przed ingerencją legislacyjną UE. Rozdział 7 dotyczy zaangażowania izb parlamentarnych w tzw. dialog polityczny z Komisją Europejską, a także w inicjatywę „zielonej kartki” – stosunkowo nowy mechanizm, który nie został do tej pory należycie sformalizowany. Analiza obu tych aren została przedstawiona w jednym rozdziale ze względu na ich zbliżoną specyfikę. W przeciwieństwie bowiem do kontroli pomocniczości oba mechanizmy stawiają parlamenty narodowe w roli bardziej proaktywnej, tj. dyskutantów propozycji Komisji lub autorów nowych rozwiązań ustawodawczych. Działalność parlamentarna w ramach „zielonej kartki” jest przy tym traktowana jako wyraz gotowości izb ustawodawczych do przyjęcia nowej roli w europejskim systemie politycznym – roli współkreatorów agendy politycznej UE. Wreszcie rozdział 8 dotyczy coraz dynamiczniej rozwijającej się areny aktywności, jaką jest współpraca międzyparlamentarna. Analizuje on zarówno jej wymiar horyzontalny, tj. kontakty z odpowiednikami z innych państw członkowskich, jak i wertykalny, tj. relacje z Parlamentem Europejskim. Ze względu na fakt, że w ramach areny współpracy międzyparlamentarnej trudno o statystyki porównawcze dotyczące aktywności parlamentów mającej na celu wpływ na europejski proces decyzyjny, rozdział ten ma nieco odmienną strukturę od pozostałych. Oprócz przeglądu istniejących form współpracy bliższa uwaga jest tu poświęcona wybranemu studium przypadku Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE. Przykład ten obrazuje zarówno stopień zaangażowania parlamentów narodowych w unijne zarządzanie gospodarcze, w szczególności w monitorowanie procedur związanych z tzw. semestrem europejskim, jak i problem odmiennego postrzegania przez izby parlamentarne roli, jaką powinny kolektywnie odgrywać w tej strategicznej dziedzinie polityki europejskiej. Książkę kończy podsumowanie wyników badań, w którym odnoszę się do postawionych we wprowadzeniu pytań badawczych. Przedstawione konkluzje stanowią jednocześnie zaproszenie do dalszej dyskusji na temat dylematów stojących przed parlamentami narodowymi w świecie postpandemicznym.

W publikacji nie poświęcono osobnego rozdziału na analizę implementacji prawa unijnego przez parlamenty narodowe. Jak pokazały przeprowadzone przeze mnie badania pilotażowe w tym zakresie, jeżeli parlamenty narodowe w ogóle odgrywają jakąś rolę w transpozycji prawa Unii, to jest ona znacząco ograniczona (por. 23 raport półroczny COSAC, 2015a). Zdecydowana większość parlamentów nie monitoruje nawet procesu wdrażania prawa unijnego do krajowych porządków prawnych i nie prowadzi oceny istniejącego prawodawstwa Unii (por. 27 raport półroczny COSAC, 2017a; więcej na ten temat w rozdziale 8).

Perspektywa analityczna

Szczegółowy opis ram konceptualnych i teoretycznych zastosowanych w moich badaniach znajduje się w rozdziale 3. Ze względu na fakt, że poniższa książka dotyczy funkcjonowania podsystemów parlamentarnych państw członkowskich w wielopoziomowym kontekście instytucjonalnym Unii Europejskiej, podczas projektowania badań czerpałam z trzech głównych koncepcji analitycznych: koncepcji rządzenia wielopoziomowego (*multilevel governance*, MLG), analitycznego dorobku studiów nad europeizacją (*Europeanisation studies*), a także mikrokonceptcji „graczy na wielu arenach” (*multi-arena players*, MAP). Każda z nich stanowiła odrębny, lecz komplementarny element ram konceptualnych, które w zintegrowany sposób przedstawiają i opisują problem badawczy, jakim jest aktywność parlamentów narodowych w systemie politycznym UE. O ile optyki analityczne MLG oraz MAP pozwoliły mi w sposób przekrojowy przeanalizować sfragmentaryzowane działania parlamentów narodowych w obrębie pięciu aren aktywności, a także uwzględnić czynniki wyjaśniające zarówno z zakresu *politics*¹¹, *polity*¹², jak i *policy*¹³, o tyle perspektywa europeizacji umożliwiła analizę tych aktywności pod kątem zmiany instytucjonalnej. Hipotezy badawcze odnoszące się do czynników warunkujących zróżnicowany poziom aktywności parlamentarnej w kontekście spraw europejskich budowałam natomiast, opierając się na bogatym dorobku teorii instytucjonalnej, wykorzystując założenia zarówno klasycznego, jak i nowego instytucjonalizmu, w tym jego odmianę historyczną, socjologiczną oraz racjonalnego wyboru. Podczas gdy w rozdziale 3 przedstawione zostały ogólne założenia teoretyczne wyprowadzone z poszczególnych nurtów instytucjonalnych, szczegółowe zestawy hipotez odnoszących się do konkretnych aren aktywności zawarte są w rozdziałach 5, 6 i 7¹⁴.

Metodologia badań i źródła danych

Z uwagi na to, że kwestią europejskiej aktywności parlamentarnej zajmuję się od ośmiu lat, niniejsza książka jest w pewnym sensie zwieńczeniem mojej dotychczasowej drogi naukowej. Swoje badania w tym zakresie rozpoczęłam w 2012 roku w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, realizując własny projekt

¹¹ Polityka rozumiana jako obszar ścierania się preferencji oraz interesów politycznych, a także rywalizacji wyborczej.

¹² Formalne i nieformalne aspekty struktury politycznej (systemu politycznego).

¹³ Polityka rozumiana jako działania państw lub UE nakierowane na zaspokajanie interesu publicznego (polityka publiczna).

¹⁴ Z uwagi na wielopoziomowy wymiar analizy aktywności parlamentów narodowych w UE obejmujący kilka aren instytucjonalnych niemożliwe byłoby przedstawienie i omówienie wszystkich hipotez badawczych we wprowadzeniu do książki.

badawczy pt. *Multilevel governance in the European Union. The role of institutional actors in the Early Warning System* w ramach podoktorskiego programu Jean Monnet Fellowship. Wypracowany wówczas warsztat metodologiczny w dużym stopniu posłużył mi do napisania poniższej monografii.

Metodologia zamieszczonych w niej badań ma charakter jakościowy i opiera się na analizie systemowej średniego rzędu prowadzonej w perspektywie porównawczej. Za pierwotną jednostkę analizy obieram parlamenty krajowe tudzież izby ustawodawcze w przypadku parlamentów dwuizbowych, z tym że poniższe badania dotyczą wszystkich 27 parlamentów narodowych państw członkowskich UE, obejmujących 39 izb parlamentarnych¹⁵. Główny obiekt mojego zainteresowania stanowią parlamentarne komisje do spraw europejskich (*European affairs committees*), które w większości przypadków są podmiotami odpowiedzialnymi za koordynację aktywności parlamentarnej w obszarze polityki UE. Przyjmując, że działania parlamentów są emanacją zachowań i preferencji ich członków, w celu zbadania wpływu percepcji na aktywność parlamentarną stosuję również deagregację analizy do poziomu aktorów indywidualnych, czyli parlamentarzystów (por. Blomgren, Rozenberg, 2012; Rozenberg, 2018).

Pomimo jakościowego charakteru przyjętej metodologii dane pozyskane w celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze mają zarówno charakter ilościowy (tj. liczba opinii lub rezolucji wydanych przez parlament w ramach danej areny), jak i jakościowy (tj. charakter i treść powyższych opinii oraz analiza kontekstu). Szczegółowy opis pomiaru (operacjonalizacji) zmiennych zależnych znajduje się w rozdziale 3.

Pomijając gruntowny przegląd literatury przedmiotu, dane empiryczne przedstawione w niniejszej publikacji pochodzą z czterech głównych źródeł. Pierwszym z nich są badania kwestionariuszowe przeprowadzone przeze mnie wśród parlamentów narodowych w okresie od czerwca do grudnia 2019 roku. Obejmują one ankietę zatytułowaną *Parlamenty narodowe jako „gracze na wielu arenach” w Unii Europejskiej?* zaprojektowaną w dwóch wersjach, w zależności od odbiorcy docelowego¹⁶. Pierwsza wersja kwestionariusza skierowana była do wyższych rangą urzędników pracujących w sekretariatach parlamentarnych komisji do spraw europejskich¹⁷. Dotyczyła ona zarówno ilościowych, jak i jakościowych aspektów partycypacji parlamentów w ramach pięciu analizowanych aren, oceny ich efektywności, a także percepcji roli, jaką odgrywają i powinny odgrywać parlamenty w UE. Na 39 izb parlamentarnych, do których wysłano kwestionariusz, odpowiedzi uzyskano z 25,

¹⁵ Ze względu na połączenie systemów jednoizbowych i dwuizbowych w 27 państwach członkowskich istnieje 39 izb parlamentarnych. Z powodu brexitu brytyjskie izby parlamentarne zostały wykluczone z analizy, lecz wspominam o nich w odniesieniu do niektórych aren aktywności.

¹⁶ Obie wersje kwestionariusza dostępne są jako załącznik 2 do tej publikacji.

¹⁷ Byli to głównie naczelnicy sekretariatów lub wydziałów ds. UE w poszczególnych izbach parlamentarnych.

co daje dosyć zadowalający odsetek udzielonych odpowiedzi na poziomie 64%¹⁸. Informacje zawarte w odpowiedziach stanowiły obszerny materiał badawczy, który poddano analizie porównawczej. Druga wersja ankiety, mająca charakter uzupełniający, została skierowana do parlamentarzystów będących członkami komisji do spraw europejskich w wybranych parlamentach narodowych. Miała ona na celu zbadanie percepcji deputowanych odnośnie do ich aktywności w obszarze spraw europejskich. Dotyczyła głównie oceny efektywności pięciu analizowanych aren oraz percepcji ról parlamentarnych w kontekście członkostwa w UE¹⁹. Ze względu na ograniczenia zespołowe²⁰ ta wersja kwestionariusza została rozesłana do wszystkich członków komisji do spraw europejskich wybranych izb parlamentarnych²¹, tj. parlamentów Grupy Wyszehradzkiej (polski Sejm, czeska Poslanecká sněmovna, słowacka Národná rada oraz węgierskie Országgyűlés), a do także francuskiego Assemblée nationale. Ten wybór przypadków został podyktowany kilkoma względami. Po pierwsze – w przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej – w literaturze przedmiotu brakuje analizy porównawczej aktywności parlamentów z Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, państwa Grupy Wyszehradzkiej – jako blok regionalny – są najgłośniejszymi orędownikami zwiększenia uprawnień parlamentów narodowych w UE²². Po trzecie, francuskie Zgromadzenie Narodowe należy do tej samej co parlamenty V4 kategorii parlamentów umiarkowanie silnych pod względem uprawnień formalnych (zob. rozdział 4). Wybór Francji pozwolił mi zatem w miarodajny sposób porównać aktywność parlamentów V4 z aktywnością ich odpowiedników z Europy Zachodniej. Pomimo dwukrotnych przypomnień odpowiedzi na kwestionariusz uzyskano jedynie od pięciu parlamentarzystów, w tym dwóch członków węgierskiego Országgyűlés, jednego członka Sejmu, jednego członka czeskiej Poslaneckiej sněmovny oraz jednego posła

¹⁸ Kwestionariusz nr 1 wypełniły następujące izby parlamentarne: austriackie Nationalrat i Bundesrat, belgijskie Chambre des représentants i Sénat; Narodno sabranie; Voulí ton Antiprosopon; Poslanecká sněmovna i Senát; Folketing; Eerste Kaamer i Tweede Kaamer; Eduskunta; Assemblée nationale i Sénat; niemiecki Bundesrat; Voulí ton Ellínion, Országgyűlés; Camera dei Deputati i Senato; Saeima; polski Sejm i Senat; Assembleia da República, Národná rada i Riksdag.

¹⁹ Kwestionariusz skierowany do urzędników został przygotowany w języku angielskim.

²⁰ W latach 2019–2021 autorka kieruje projektem OPUS15 o numerze: 2018/29/B/HS5/00085.

²¹ Ankietę wysłano do 132 osób. Kwestionariusze skierowane do posłów zostały przygotowane w językach angielskim, francuskim, polskim, czeskim, słowackim i węgierskim z pomocą profesjonalnych tłumaczy.

²² We wspólnej propozycji reformy instytucjonalnej UE, przedstawionej na nieformalnym szczycie głów państw i rządów w Bratysławie w 2016 roku, rządy V4 wezwały do wzmocnienia parlamentów narodowych w UE jako remedium na unijny deficyt demokracji. Kolektywnie popierały przy tym, i nadal popierają, pomysł wyposażenia parlamentów krajowych we wspomniany powyżej mechanizm tzw. czerwonej kartki – jako sposób na wetowanie propozycji legislacyjnych UE. W tej kwestii zob. *Wspólne oświadczenie V4 w sprawie przyszłości Europy*, Budapeszt, 26 stycznia 2018 r., <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/v4-statement-on-the>, dostęp 19.03.2021.

francuskiej Assemblée nationale²³. Takie ryzyko było jednak wpisane w projektowanie niniejszych badań i zostało zminimalizowane przez odpowiedni dobór próby, a także innych źródeł danych (zob. poniżej).

Drugim źródłem danych, z którego czerpałam podczas pisania niniejszej monografii, były dokumenty instytucjonalne związane z europejską praktyką parlamentarną, obejmujące zarówno skrutynizację unijnego procesu decyzyjnego, jak i toczącą się wokół niego dyskusję. Jednym z przykładów takich dokumentów są transkrypcje protokołów z posiedzeń komisji ds. europejskich. Ich analiza pozwoliła mi uzyskać wiedzę dotyczącą percepcji i motywacji członków parlamentów dotyczących zarówno poszczególnych aren aktywności, jak i ról parlamentarnych w UE. Stanowiły one przy tym stosowną kompensację niskiego odsetka odpowiedzi udzielonych przez parlamentarzystów na wspomnianą wyżej, drugą wersję kwestionariusza autorskiego. Innymi przykładami takich dokumentów są różnego rodzaju opinie, rezolucje i raporty dotyczące parlamentarnej aktywności w sprawach europejskich stworzone przez poszczególne izby. Powyższe materiały zostały pobrane z baz danych zamieszczonych na parlamentarnych stronach internetowych lub udostępnione mi przez sekretariaty komisji do spraw europejskich. W odniesieniu do aktywności parlamentów w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania (arena 2) oraz dialogu politycznego (arena 3) podstawowe źródło informacji stanowiła międzyparlamentarna baza danych IPEX²⁴, a także coroczne sprawozdania Parlamentu Europejskiego i Komisji dotyczące współpracy z parlamentami narodowymi. Warto zaznaczyć, że w przypadku parlamentarnej aktywności w zakresie kontroli europejskich działań rządu oraz zasady pomocniczości porównuję nie tylko liczbę opinii, rezolucji czy uzasadnionych opinii wydanych przez parlamenty, lecz także – w przypadku niektórych izb parlamentarnych – również ich formę i treść (zob. rozdział 3). Taka pogłębiona analiza jakościowa pozwoliła mi ustalić stopień asertywności parlamentarnej w ramach konkretnej areny, a tym samym odpowiedzieć na pytanie, czy parlament zachowuje się bardziej jako autonomiczny gracz (*player*), czy raczej jako aktor sterowany przez egzekutywę.

Trzecim źródłem informacji były wywiady bezpośrednie i telefoniczne przeprowadzone na przestrzeni ostatnich siedmiu lat z przedstawicielami parlamentów narodowych państw członkowskich UE oraz instytucji unijnych. Poza nielicznymi wyjątkami w osobach polityków grupa moich rozmówców obejmuje w przeważającej części urzędników różnego szczebla pracujących w komisjach parlamentarnych

²³ Osoby biorące udział w badaniach kwestionariuszowych pragną pozostać anonimowe.

²⁴ IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) jest bazą danych dotyczącą unijnej współpracy międzyparlamentarnej. Zawiera informacje dotyczące wszystkich projektów aktów ustawodawczych oraz nieustawodawczych podlegających kontroli pomocniczości oraz dialogowi politycznemu, w tym opinie przesłane do instytucji UE przez parlamenty narodowe oraz odpowiedzi Komisji Europejskiej. Adres bazy: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>.

do spraw europejskich, przedstawicieli parlamentów krajowych w Brukseli oraz urzędników Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej²⁵.

Ostatnim źródłem danych jakościowych dotyczących krajowych praktyk kontroli polityki europejskiej okazały się półroczne raporty międzyparlamentarnej konferencji COSAC systematycznie publikowane na stronie tej instytucji. Szczególną wartość poznawczą stanowiła analiza aneksów w postaci kwestionariuszy załączonych do wyżej wspomnianych raportów, w których dostępne są oryginalne odpowiedzi wszystkich parlamentów krajowych. Te ostatnie dostarczyły mi kluczowych danych dotyczących percepcji oraz motywacji parlamentarnej, a także stosunku poszczególnych parlamentów do konkretnych mechanizmów i przedsięwzięć w ramach spraw europejskich.

Istotną wartość dodaną w prowadzeniu niniejszych badań stanowiły również konsultacje oraz rozmowy z międzynarodowymi naukowcami i ekspertami zajmującymi się podobną tematyką. Podczas pobytu we Florencji (2012–2013) nawiązałam kontakty z przedstawicielami komisji ds. europejskich w kilkunastu parlamentach narodowych, których wiedza posłużyła mi podczas pisanie tej książki. W uzyskaniu właściwej perspektywy analitycznej dotyczącej parlamentów państw Grupy Wyszehradzkiej ważną rolę odegrał mój pobyt badawczy na Uniwersytecie Masaryka w Brnie w latach 2013–2015 oraz współpraca naukowa z dr. Janem Grincem, kierownikiem sekretariatu komisji ds. europejskich czeskiego Senatu. Następnie pracując w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2014–2017), przeprowadziłam – zarówno w kraju (tj. Sejm i Senat), jak i za granicą (tj. Parlament Europejski oraz stałe przedstawicielstwa państw członkowskich przy Radzie UE) – serię wywiadów i konsultacji dotyczących inicjatywy „zielonej kartki”, współpracy międzyparlamentarnej oraz roli parlamentów w procesie brexitu²⁶. W ciągu ostatnich lat zbudowałam także sieć kontaktów z międzynarodowymi naukowcami, z którymi konsultowałam różne aspekty moich badań. W 2017 roku współpracowałam z prof. Davorem Jancicem (University College of London) w projekcie *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis* zakończonym publikacją monografii o tym samym tytule w wydawnictwie Oxford University Press²⁷. W latach 2018–2019 prowadziłam badania na temat roli polskiego parlamentu w procesie brexitu. Ich wynikiem był rozdział o podobnym tytule w monografii pod redakcją prof. Thomasa Christiansena (Luiss University) oraz dr Diane Fromage (Maastricht University) pt. *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union* (Palgrave Macmillan). W latach 2019–2020,

²⁵ Lista rozmówców dołączona jest jako załącznik 1.

²⁶ Rezultatem tych konsultacji były trzy publikacje dotyczące kwestii parlamentarnych: Borońska-Hryniewiecka, 2015a, b, 2016b: 62–77.

²⁷ Rozdział mojego autorstwa (From the early warning system to a ‘Green Card’ for national parliaments: Hindering or accelerating EU policy-making?) dotyczył ewolucji roli parlamentów narodowych w UE w świetle wprowadzenia „zielonej kartki”.

w trakcie rocznego pobytu naukowego w Centre d'études européennes et de politique comparée uniwersytetu Sciences Po w Paryżu prowadziłam badania dotyczące aktywności francuskiego parlamentu w sprawach europejskich. Odbylam wówczas liczne konsultacje z prof. Olivierem Rozenbergiem – jednym z koordynatorów grupy badawczej OPAL oraz współautorem wspomnianego wcześniej *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* – który był moim bezpośrednim przełożonym. W tym okresie przeprowadziłam również wywiady bezpośrednie z przedstawicielami francuskiego Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu. Szczątkowe wyniki moich badań były konsultowane z profesorami Katrin Auel (Vienna University), współautorką koncepcji „graczy na wielu arenach”²⁸, Cristiną Fasone (Luiss University) oraz Ianem Cooperem (Brexit Institute, Dublin City University), a także zostały zaprezentowane na różnych konferencjach międzynarodowych w ciągu ostatnich lat (m.in. Council for European Studies, Waszyngton 2014; ECPR, Paryż 2015; PADEMIA, Bruksela 2016; ECPR, Wrocław 2019; Council for European Studies, Madryt 2019; ECPR, virtual event 2020).

Należy podkreślić, że chociaż zgromadzony materiał okazał się na tyle reprezentatywny, iż pozwolił poczynić nowe spostrzeżenia, a także dokonać pewnych generalizacji, to testowanie niektórych zmiennych niezależnych (czynników wyjaśniających) było możliwe tylko na zawężonej liczbie przypadków. Ponadto, z racji moich zainteresowań naukowych, niektórym rodzajom aktywności parlamentarnych w ramach poszczególnych aren poświęcałam więcej uwagi niż innym. Tak jest na przykład w odniesieniu do Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE (zob. rozdział 8). Z kolei z uwagi na moje obywatelstwo, chęć wypełnienia luki w literaturze²⁹, a także wspomniany wyżej roczny pobyt badawczy w Paryżu, państwa, którym poświęcałam szczególną uwagę, to Polska, kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz Francja.

Poniższa książka przedstawia najnowsze dane dotyczące zaangażowania parlamentów krajowych w UE, przy czym okresy analizy różnią się w odniesieniu do poszczególnych aren aktywności. Udział parlamentów w kontroli zasady pomocniczości analizowałam od roku 2010, od kiedy zaczął działać tzw. system wczesnego ostrzegania (SWO). W celu porównania aktywności parlamentarnej w ramach SWO oraz dialogu politycznego ten ostatni badałam również z perspektywy lat 2010–2019. Całościowo analizuję aktywność parlamentów w świetle konferencji międzyparlamentarnych oraz „zielonej kartki”, czyli mechanizmów, które pojawiły się na przestrzeni ostatnich lat. Natomiast w przypadku kontroli europejskich działań rządu szczegółowa analiza dotyczy głównie funkcjonowania Komisji Junckera

²⁸ Koncepcja została opublikowana w 2017 roku (Auel, Neuhold, 2017).

²⁹ W przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej zarówno w dorobku krajowym, jak i literaturze międzynarodowej brakuje analizy porównawczej aktywności parlamentów z Europy Środkowo-Wschodniej.

(2014–2019). Oprócz dostarczenia najnowszych danych ten przedział czasowy stanowił dla mnie żyzny grunt do analizy europejskiej aktywności parlamentów narodowych, ponieważ był okresem zwiększonej polityzacji Europy w dyskursach krajowych z powodu natężenia kryzysu migracyjnego oraz trwającego wówczas procesu brexitu.

W niniejszej publikacji będę używać zamiennie nazw własnych poszczególnych izb parlamentarnych (zob. wykaz nazw własnych) oraz ich polskich odpowiedników, jak również określenia: parlamenty narodowe i krajowe. Pojawiające się w tekście tłumaczenia niektórych pojęć na język angielski mają na celu usprawnienie weryfikacji poczynionych spostrzeżeń w literaturze międzynarodowej.

Część I

Tło historyczne, aspekty teoretyczne
i formalnoprawne

Unia Europejska jako demokracja przedstawicielska?

Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

(art. 10 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony)

Jak wskazuje tytuł niniejszej książki, traktuję parlamenty narodowe jako aktorów w systemie politycznym Unii Europejskiej (UE). Podążam tym samym za głównym nurtem nauk politycznych (m.in. Weiler i in., 1995a, b; Rittberger, 2005; Benz, 2006; Jachtenfuchs, 2007; Hix, Høyland, 2011; De Wilde, 2012; Czaputowicz, 2013; Grosse, 2013; Sprung, 2013; Pacześniak, 2014), który uznaje Unię za *sui generis* system polityczny, swoistą *polity*³¹. Taka klasyfikacja pozwala analizować zarówno samą Unię, jak i zachodzące w niej procesy z perspektywy polityki porównawczej (*comparative politics*) z zastosowaniem narzędzi, metod i teorii używanych w analizie wewnątrzpaństwowego systemu politycznego (por. Scharpf, 1988; Schmitter, 1996; Sbragia, 1993; Hix, 1994; Hooghe, Marks, 1999; Hix, Høyland, 2011).

1.1. System polityczny *sui generis*

Dla celów poniższej publikacji przedstawię poniżej trzy przesłanki – natury strukturalnej, prawnej oraz politycznej – na podstawie których konceptualizuję UE jako

³¹ Należy podkreślić, że przedstawiona w tym rozdziale konceptualizacja Unii jako systemu politycznego jest jedną z możliwych interpretacji struktury instytucjonalnej UE. Stoi ona w opozycji do koncepcji badaczy takich jak na przykład Andrew Moravcsik (1998) czy Giandomenico Majone (1994), którzy uważają UE za – odpowiednio – rodzaj organizacji międzynarodowej bądź swoisty system regulacyjny (*regulatory state*), których główną funkcją jest optymalizacja procesów rynkowych przez skutecznie wynegocjowane umowy międzyrządowe.

system polityczny. Po pierwsze, jak zauważają czołowi europejscy politolodzy i autorzy podręczników dotyczących funkcjonowania Unii, Simon Hix i Bjørn Høyland, UE posiada wszystkie cechy systemu politycznego zdefiniowane w latach 50. przez Gabriela Almonda oraz Davida Eastona, a mianowicie: stabilny układ instytucji powołanych do podejmowania decyzji oraz zasady regulujące ich strukturę i powiązania pomiędzy nimi; obywateli realizujących swoje potrzeby w tym systemie – bezpośrednio lub za pośrednictwem grup nacisku i partii politycznych; decyzje mające znaczący wpływ na dystrybucję zasobów i alokację wartości; a także sprzężenie zwrotne pomiędzy rezultatami procesów politycznych oraz oczekiwaniami wobec tego systemu (Hix, Høyland, 2011: 12–13). Do powyższego katalogu cech warto również dodać sformalizowany traktatowo podział kompetencji, wyodrębnioną władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, system kontroli parlamentarnej, a także ponadnarodowy system partyjny. Oczywiście, unijna architektura instytucjonalna jest o wiele bardziej złożona aniżeli w przypadku systemów państwowych. Baza traktatowa UE i późniejsze uzupełnienia oryginalnych traktatów stworzyły labirynt struktur i procedur, które różnią się od funkcjonowania instytucji państwa narodowego. Jednakże, jak analitycznie wyjaśnia Deschouwer (2000), cechy szczególne Unii, takie jak wielopoziomowość, asymetryczność procesu decyzyjnego czy nakładające się kompetencje, można również znaleźć w innych systemach politycznych, w szczególności w państwach federalnych (por. Hix, 1994: 1, 20).

Po drugie, Unia jest systemem politycznym *sui generis* również z prawnego punktu widzenia. W odróżnieniu bowiem od organizacji międzynarodowych stanowi ona odrębny i niezależny od prawa międzynarodowego oraz prawa państw członkowskich system prawny, który bezustannie się rozwija. System ten tworzy jednocześnie integralną część systemu prawnego państw członkowskich. Prawo europejskie, czyli tzw. *acquis communautaire*³², wywodzi się z decyzji politycznych podejmowanych przez przedstawicieli instytucji UE oraz państw członkowskich i ma prymat nad prawem krajowym. Oznacza to, że krajowe sądy mają obowiązek stosować prawo Unii oraz pomijać przepisy prawa krajowego stojące w sprzeczności z prawem unijnym (por. TSUE, 1964)³³.

Wreszcie, po trzecie, stosowność określania UE mianem systemu politycznego determinuje obiektywna „polityczność” unijnych instytucji i procesów decyzyjnych. Obiektywność ta polega na tym, że polityczność jest cechą ontologiczną i konstytutywną systemu unijnego zarządzania. Przejawia się ona tym, że najwyższe stanowiska unijne piastują politycy krajowi delegowani przez rządy narodowe, a jednym z głównych aktorów decyzyjnych jest Parlament Europejski (Parlament, PE), w którym zasiadają bezpośrednio wybrani posłowie odgrywający *stricte* polityczną

³² Na *acquis communautaire* składa się zarówno prawo pierwotne UE, czyli traktaty założycielskie, jak i prawo wtórne w postaci dyrektyw, rozporządzeń czy decyzji.

³³ Prawo unijne ma rangę wyższą niż konstytucja oraz ustawy krajowe.

rolę ustawodawców na poziomie unijnym. Ponadto w ostatnich latach cech polityczności nabrała również Komisja Europejska (KE lub Komisja). Jej przewodniczący w latach 2014–2019, Jean-Claude Juncker, systematycznie określał swoją instytucję jako „polityczną” (*political Commission*)³⁴, podkreślając tym samym jej demokratyczny mandat nadany w procesie *Spitzenkandidaten*³⁵, a także własne doświadczenie polityczne, jakim było uprzednie sprawowanie funkcji premiera Luksemburga (por. Kassim, Laffan, 2019)³⁶.

Poza ontologiczną politycznością instytucji unijnych działalność UE podlega w ostatnich latach procesowi polityzacji. W odróżnieniu od polityczności jako cechy strukturalnej UE zjawisko polityzacji jest definiowane jako rosnąca rola w procesie decyzyjnym aktorów reprezentujących różne opcje polityczne (partie) oraz odwołujących się do wzajemnie konkurencyjnych argumentów, idei lub interesów występujących na scenie politycznej (De Wilde, 2011). Wyrazem polityzacji UE jest coraz większe znaczenie kontestacji i wyrażania poglądów politycznych w ramach procesów decyzyjnych na szczeblu europejskim. Uwypukla ona zatem te cechy unijnego systemu politycznego, jakim są rywalizacja wyborcza i podział ideologiczny (por. Majone, 2002). Widać to zarówno na poziomie międzyrządowym, w którym jasno wybrzmiewają interesy narodowe, jak i na poziomie ponadnarodowym, w Parlamencie Europejskim, gdzie w ostatnich latach obserwujemy coraz bardziej jaskrawy podział sceny politycznej na zwolenników i przeciwników pewnych rozwiązań politycznych (np. polityka ochrony klimatu, polityka antyoszczędnościowa), a także samej integracji europejskiej (por. Grosse, 2013). Wreszcie polityzacja UE polega na coraz większym zainteresowaniu Unią przeciętnego obywatela. Ostatnie kryzysy, w szczególności finansowy, uchodźczy oraz brexit, obudziły europejską sferę publiczną, a tym samym nadały nową dynamikę

³⁴ Występując przed Parlamentem Europejskim jako kandydat na przewodniczącego Komisji w lipcu 2014 roku, Jean-Claude Juncker oświadczył, że będzie to „Komisja polityczna”. Sformułowanie to powtarzał systematycznie przez cały okres trwania swojego mandatu. Zob. *President Juncker’s Mission Letter Addressed to the First Vice-President Frans Timmermans*.

³⁵ Proces znany pod nazwą *Spitzenkandidaten* (kandydaci wiodący) to procedura zainicjowana w 2014 roku ze strony PE, w ramach której europejskie partie polityczne, przed wyborami, wyznaczają tzw. wiodących kandydatów na stanowisko następnego przewodniczącego KE. Ostatecznie przewodnictwo Komisji powierzane jest na mocy decyzji Rady Europejskiej kandydatowi partii politycznej, która osiągnie najlepszy wynik wyborczy. Europosłowie argumentowali, że system ten zwiększyłby demokratyczną legitymizację stanowiska przewodniczącego Komisji. W ten sposób w 2014 roku przewodniczącym Komisji został wiodący kandydat Europejskiej Partii Ludowej, Luksemburczyk Jean-Claude Juncker.

³⁶ W tym miejscu warto przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez Liesbet Hooghe, które wskazywały na polityczność KE, na długo zanim Juncker objął urządowanie. Hooghe dowiodła, że czynnikami determinującymi preferencje dotyczące kierunków polityki publicznej wśród wyższych rangą urzędników Komisji były ich pochodzenie krajowe oraz afiliacja polityczna (Hooghe, 1999).

europejskiej *politics*. Po części za sprawą rozwoju ugrupowań populistycznych, po części za sprawą większej dostępności europejskich mediów i wzrostu świadomości politycznej Europejczycy w coraz większym stopniu zdają sobie sprawę, że decyzje podejmowane w Brukseli mają bezpośredni wpływ na ich życie: przede wszystkim na sytuację gospodarczą i społeczną oraz bezpieczeństwo państw członkowskich. Pozytywnym rezultatem tego „przebudzenia” była najwyższa od 1999 roku frekwencja w wyborach do PE w 2019 roku, która wyniosła prawie 51%. Można mieć nadzieję, że długofalową konsekwencją tego rodzaju polityzacji będzie kształtowanie agendy europejskiej – w tym różnorodnych działań antykryzysowych – zgodnie z oczekiwaniami obywateli³⁷.

Ustalenie, że UE jest systemem politycznym *sui generis*, należy jednak uzupełnić o odpowiedź na pytanie, jakiego typu jest to system. Przede wszystkim w literaturze istnieje szeroki konsensus co do tego, że Unia nie jest państwem (Weiler, 1995; Deschouwer, 2000; Hix, 2006). Nie spełnia ona atrybutów państwa chociażby ze względu na brak kompetencji do użycia przymusu wobec własnych obywateli w postaci policji lub wojska. Nie ma również autonomii w zakresie polityki podatkowej. Jak zauważa Tomasz G. Grosse, system polityczny UE nie stanowi też alternatywy wobec państw narodowych, lecz jest ich uzupełnieniem lub rozwinięciem. „Jest to system znajdujący się pod silnym wpływem poziomu narodowego, a politycy wywodzący się z państw członkowskich odgrywają dominującą rolę na szczeblu europejskim” (Grosse, 2013: 134, por. też Grosse, 2012). W podobnym duchu Simon Hix podkreśla, iż Unia Europejska jest w stanie „funkcjonować jako w pełni ukształtowany system polityczny bez całkowitej transformacji organizacji terytorialnej państwa. W tym sensie zdecentralizowany system polityczny UE opiera się na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich i obywateli, a także jest zależny od organizacji niższego rzędu (państw członkowskich) w obszarze stosowania siły i innych form władzy państwowej” (2010: 32). Okoliczność, że UE nie powstała *ex nihilo*, ale została stworzona na bazie istniejących, suwerennych państw narodowych mających rozwinięte systemy polityczne i silne poczucie własnej tożsamości narodowej, stanowi jednak poważne wyzwanie dla spójności tych dwóch wymiarów, a także ich demokratycznej kompatybilności (o czym niżej). Rozwój systemu politycznego UE jest bowiem często postrzegany jako odbywający się, w pewnym sensie, kosztem krajowych systemów politycznych (zob. Crum, 2005).

³⁷ Kwestia polityzacji UE stanowi istotny element w dyskusji na temat unijnego deficytu demokratycznego (zob. niżej). Z jednej strony eurosceptycy narzekają na technokratyczny charakter Unii, w szczególności Komisji Europejskiej, a z drugiej zarzucają tej ostatniej nadmierne upolitycznienie, argumentując, że takie działanie zmniejsza jej bezstronność. Rozstrzygnięcie dylematu, czy polityzacja UE jest dobra, czy też nie, nie będzie jednak przedmiotem tego rozdziału. W tej kwestii polecam ciekawą analizę normatywną autorstwa Simona Hixa i Stefana Bartoliniego (2006).

1.2. Pluralizm i reprezentacja w Unii Europejskiej

Z formalnego punktu widzenia – co stanowi główną oś argumentacji niniejszego rozdziału – Unia reprezentuje szczególny system demokracji przedstawicielskiej (reprezentacyjnej). Jest bowiem systemem zarządzania publicznego – funkcjonującego zarówno dzięki zintegrowanym działaniom organów ponadnarodowych (Komisja, Parlament), jak i stabilnej państwowości narodowej (Rada UE) – w którym obowiązują zasady demokratycznej odpowiedzialności i reprezentacji (por. Rittberger, Schimmelfennig, 2007). Formalno-strukturalna demokratyczność Unii zasadza się na fakcie, że została ona ukonstytuowana na mocy umów międzyrządowych ratyfikowanych przez demokratycznie legitymizowane parlamenty narodowe (por. Scharpf, 2009). Polega również na tym, że żaden aktor w strukturze instytucjonalnej UE nie ma monopolu decyzyjnego. Wręcz przeciwnie, Unia jest systemem pluralistycznym, wyposażonym w rozbudowany mechanizm tzw. hamulców i równowagi (*checks and balances*) oraz jeden z najbardziej konsensualnych sposobów podejmowania decyzji na świecie (por. Hix, 2006). W swoisty sposób spełnia ona również minimalne założenia Schumpeterowskiej teorii demokracji opartej na rządach większości wyłonionych w cyklicznych wyborach. Oto w wielopoziomowym systemie politycznym UE dwa główne organy decyzyjne (ustawodawcze) to Parlament wyłoniony w bezpośrednich wyborach europejskich oraz Rada reprezentowana przez przedstawicieli rządów wyłonionych w wyborach krajowych.

O pluralistycznym charakterze UE przesądza natomiast wieloetapowość i wielopoziomowość europejskiego procesu decyzyjnego. W ostatnich latach strategiczne kierunki polityk unijnych ustala międzyrządowa Rada Europejska składająca się z głów państw i rządów. Ponadnarodowa Komisja odgrywa rolę inicjatora oraz wykonawcy europejskiej legislacji. Parlament Europejski, reprezentujący obywatele UE, proceduje projekty legislacyjne, wprowadzając do nich liczne poprawki, a Rada UE, reprezentująca interesy państw członkowskich, decyduje o dalszym losie tych projektów w procesie negocjacji międzyrządowych i głosowaniu większościowym. Oprócz tego w unijnym procesie legislacyjnym biorą udział dwie instytucje opiniotawczo-doradcze: Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny, a także wiele organizacji pozarządowych i różnego rodzaju grup interesu reprezentowanych w tzw. grupach roboczych KE. Jak zauważają badacze, takie zróżnicowanie procesu decyzyjnego jest korzystne, ponieważ daje wiele możliwości artykulacji poglądów i uczestnictwa w procesie decyzyjnym (Benz, 2001; Héritier, 1999). Według Simona Hixa (2006: 147) godny podziwu jest fakt, że tak hiperkonsensualna struktura, składająca się z dwudziestu siedmiu odrębnych państw narodowych, w ogóle jest w stanie podejmować wiążące i efektywne decyzje.

W wymiarze formalnoprawnym reprezentacyjny charakter demokracji unijnej wyznacza sam traktat lizboński. Jego art. 10 ust. 1 stanowi, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Następnie art. 10 określa, że obywatele

są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie, państwa członkowskie w Radzie Europejskiej – przez szefów państw lub rządów, a w Radzie UE przez swoich ministrów, ci ostatni zaś odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami (art. 10 ust. 2 TUE). Dalej czytamy, że obywatele Unii mają prawo uczestniczyć w jej życiu demokratycznym, a decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela (art. 10 ust. 3), przy czym partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii (art. 10 ust. 4).

Traktat lizboński rozróżnia zatem dwa główne kanały reprezentacji demokratycznej w UE: bezpośredni (obywatelski) – poprzez Parlament, i pośredni (terytorialny) – poprzez Radę. W odniesieniu do kanału parlamentarnego PE ma nie tylko równoprawne kompetencje ustawodawcze wobec Rady UE³⁸, lecz także prawo weta w stosunku do wyboru członków KE. Jak pokazały perturbacje związane z pierwotnie zaproponowanym składem Komisji Ursuli von der Leyen w 2019 roku, PE jest coraz bardziej skłonny do wykorzystywania swoich uprawnień formalnych wobec silnego lobbingu ze strony rządów krajowych³⁹. W odniesieniu do kanału terytorialnego przedstawiciel podejścia międzyrządowego, Andrew Moravcsik, zwraca uwagę, że to rządy krajowe reprezentowane w Radzie UE są najbardziej demokratycznie rozliczalnymi, a tym samym legitymizowanymi aktorami w unijnym systemie zarządzania (2002: 612). Podążając tym tokiem rozumowania – przynajmniej w wymiarze proceduralnym – można z powodzeniem opisać Unię terminami *multi-level democracy* czy *multi-level representation system* (Benz, 2015; Crum, 2016), zgodnie z którymi charakter przedstawicielski przejawia się w wyborach do PE i parlamentów krajowych, a także w negocjowaniu rozwiązań politycznych w ramach trójkąta instytucjonalnego Parlament–Rada–Komisja (por. Żurek, 2013). Co więcej, art. 11 ust. 4 TUE ustanowił jeszcze jeden, bezpośredni kanał reprezentacji demokratycznej w UE poprzez tzw. europejską inicjatywę obywatelską. W ramach tego narzędzia milion obywateli pochodzących z przynajmniej siedmiu państw członkowskich może zwrócić się formalnie do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku ustawodawczego w sprawach, które są dla nich ważne,

³⁸ W toku ewolucji Wspólnot Europejskich, a później Unii, PE zyskał nowe, znaczące uprawnienia, a w każdej rundzie reform traktatowych w ciągu ostatnich dwóch dekad był postrzegany jako zwycięzca. Jest to szczególnie widoczne w przypadku traktatu lizbońskiego, który wprowadził zwykłą procedurę ustawodawczą i sprawił, że PE stał się formalnie równy Radzie.

³⁹ W 2019 roku Parlament Europejski wyraził swój sprzeciw wobec powołania Francuzki Sylvie Goulard na stanowisko komisarza ds. rynku wewnętrznego. Choć kandydatura ta miała silne poparcie prezydenta Francji Emmanuela Macrona, została odrzucona przez posłów do PE z powodów wątpliwości związanych z postępowaniem sądowym w Europejskim Urzędzie ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w sprawie rzekomego fikcyjnego zatrudniania asystenta parlamentarnego.

a które należą do kompetencji UE (więcej na ten temat w: Borońska-Hryniewiecka, Monaghan, 2016).

1.3. Problem deficytu demokratycznego

Konceptualizacja Unii jako wielopoziomowego systemu demokracji przedstawicielskiej nie oznacza jednak, że procedury demokratyczne w nim panujące powinny być postrzegane jako w pełni zadowalające w sensie normatywnym. W rzeczywistości właśnie wśród badaczy uważających UE za szczególny rodzaj *polity*, w której obowiązują zasady demokratycznej odpowiedzialności i reprezentacji, panuje przekonanie, że Unia cierpi na swoisty deficyt demokracji (m.in. Weiler i in., 1995a, b; Schmitter, 2000; Føllesdal, Hix, 2006; Benz, 2015; Bellamy, Kröger, 2014)⁴⁰. Taka diagnoza jest zarazem krytyką i wyróżnieniem dla Unii, gdyż żadna inna struktura międzynarodowa zrzeszająca państwa narodowe nie podlega podobnym kryteriom (demokratycznej) oceny. Wyznacza ona tym samym pole do dyskusji na temat faktycznej realizacji zasad demokracji przedstawicielskiej w ramach UE, stopnia legitymizacji decyzji unijnych oraz oczekiwań dotyczących konkretnych remediów.

Choć na temat deficytu demokratycznego w UE napisano już bardzo wiele, to nie istnieje jedna akceptowana definicja tego zjawiska. Literatura przedmiotu jest w tym względzie podobnie niejednorodna jak w przypadku określenia statusu samej UE. Nawet centralne pytanie o to, czy w UE rzeczywiście istnieje problem deficytu demokratycznego, pozostaje nierozstrzygnięte⁴¹. Można tu przywołać analogię do opisaną w 1972 roku przez amerykańskiego badacza Donalda Puchalę metaforycznej sytuacji, w której grupa niewidomych dotyka po raz pierwszy słonia i ustala między sobą, jakiego rodzaju jest to zwierzę. Każda osoba wyczuwa inną część ciała zwierzęcia, dlatego nie można się dziwić, że wszyscy dochodzą do różnych wniosków (Puchala, 1972). Jak zauważa Puchala, sytuacja ta obrazuje wysiłki naukowców polegające na konceptualizacji, interpretacji oraz kwalifikacji

⁴⁰ Richard Bellamy i Sandra Kröger (2013) zwracają przy tym uwagę, że szczególnie złożony unijny system przedstawicielski, składający się z wielu kanałów i form reprezentacji, może tworzyć zjawisko unijnej „nadwyżki reprezentacji”, która w praktyce powoduje paradoksalnie deficyt demokratyczny (zob. poniżej). Spotyka się również opinie, że wielość aktorów decyzyjnych i kanałów reprezentacji skutkuje brakiem przejrzystości (*fuzzy governance*) i rozmyciem odpowiedzialności (*fuzzy accountability*) (zob. Papadopoulos, 2007).

⁴¹ W opozycji bowiem do autorów takich jak Hix, Føllesdal czy Weiler, którzy postrzegają UE jako swoistą *polity*, zwolennicy innych konceptualizacji UE, w tym wspomniani wyżej Moravcsik czy Majone, czerpiący z dorobku stosunków międzynarodowych i polityki publicznej, stoją na odmiennym stanowisku. Twierdzą, że podejmowanie decyzji w ramach UE nie powinno być oceniane jako „demokratyczne” lub „niedemokratyczne”, ponieważ Unia przedstawia specyficzną formę „postdemokratycznego” sprawowania rządów, której nie można porównywać z funkcjonowaniem państwa narodowego (por. między innymi Moravcsik, 2002; 2018; Majone, 2006).

zarówno ugrupowań integracyjnych, tj. UE, jak i ich problemów, z różnych perspektyw poznawczych i teoretycznych. W 1995 roku podobne spostrzeżenie poczynili Joseph H.H. Weiler i współautorzy w artykule *European democracy and its critique*, wskazując, że główny problem w znalezieniu kompromisu w dyskusji na temat istoty deficytu demokratycznego w Europie dotyczy samego rozumienia pojęcia demokracji (Weiler i in., 1995b). Różnorodne stanowiska intelektualne w tym względzie, a także potrzeba swoistego żonglowania modelami demokracji w odniesieniu do wciąż ewoluującego unijnego modelu zarządzania publicznego, jeszcze bardziej komplikują to zadanie.

Bez względu jednak na przyjętą definicję deficytu demokratycznego nie sposób nie zgodzić się z Jackiem Czaputowiczem, że pojęcie to może odnosić się zarówno do (obiektywnie istniejącej) struktury systemu oraz jego sposobu funkcjonowania, jak i do (subiektywnej) percepcji wyżej wymienionych elementów (2013: 128). Podczas gdy powyżej przedstawiłam argumenty natury formalnoprawnej na potwierdzenie tezy, że UE stanowi *sui generis* system polityczny o charakterze demokracji przedstawicielskiej, poniżej przedyskutuję argumenty przemawiające za demokratycznymi deficytami owego systemu⁴². Tych ostatnich nie należy uznawać za oznakę intelektualnej słabości wcześniejszego rozumowania, lecz raczej za potwierdzenie jego trafności – tylko bowiem system polityczny może być oceniany pod względem stopnia i jakości demokracji.

A zatem jeśli przyjmujemy, że – z formalnego punktu widzenia – Unia stanowi wielopoziomowy system reprezentacji demokratycznej, to należy zauważyć, że w rzeczywistości realizacja jego funkcji przedstawicielskiej ma charakter asymetryczny. Według tzw. standardowej wersji deficytu demokratycznego autorstwa Weilera, Halterna i Mayera (1995a), pierwsza przyczyna demokratycznej słabości UE związana jest z (dobrowolnym) przekazaniem kompetencji decyzyjnych państw członkowskich na poziom ponadnarodowy przy jednoczesnym osłabieniu kontroli parlamentarnej nad europejskimi decyzjami politycznymi. W toku ewolucji traktatów unijnych coraz większa liczba narodowych uprawnień decyzyjnych została przekazana na poziom unijny i jest realizowana w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej wymagającej głosowania większościowego w Radzie

⁴² Przedstawione w tym podrozdziale argumenty odzwierciedlają obecny stan debaty akademickiej dotyczącej deficytu demokratycznego w UE. W celu poznania głosu odrębnego warto przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez Thomasa Zwielfela i opublikowanych w *Journal of the Common Market Studies* w 2011 roku (zob. bibliografia). Miały one na celu systematyczne porównanie UE z dwoma demokracjami federalnymi, tj. Szwajcarią i USA, w odniesieniu do siedmiu kryteriów demokracji. Odkrycie Zwielfela może zaskoczyć krytyków UE, gdyż ujawnia, że w ogólnym rozrachunku instytucje UE wypadają korzystnie w porównaniu z modelowymi demokracjami Stanów Zjednoczonych i Szwajcarii. Zweifel konkluduje, że chociaż istnieje pole do poprawy, to UE nie cierpi z powodu deficytu demokratycznego w większym stopniu niż liberalne demokracje reprezentowane przez państwa narodowe.

UE⁴³. Odbierając (pośrednio) parlamentom narodowym znaczną część uprawnień kontrolnych i ustawodawczych w obrębie polityki krajowej (zob. rozdział 2), integracja europejska oraz model zarządzania wspólnotowego wpłynęły na relacje pomiędzy krajową władzą ustawodawczą i wykonawczą, wypaczając w pewien sposób istniejącą między nimi zależność i równowagę. Oto bowiem przedstawiciele władzy wykonawczej w osobach ministrów rządów narodowych zostali rekonstruowani na poziomie unijnym jako główny organ ustawodawczy pod nazwą Rada Unii Europejskiej (Rada UE). W tzw. ulepszonej wersji analizy standardowego deficytu demokratycznego (*upgraded standard version*) Andreas Føllesdal i Simon Hix (2006) zauważają, że sam fakt uczestnictwa krajowych podmiotów wykonawczych w procesie decyzyjnym w UE nie stanowiłby problemu, gdyby działania tych przedstawicieli na szczeblu europejskim podlegały symetrycznej kontroli parlamentów narodowych będących bezpośrednią emanacją woli krajowych wyborców. Rzeczywistość jednak wygląda inaczej i nawet po ustanowieniu komisji do spraw europejskich we wszystkich parlamentach narodowych ministrowie przemawiający i głosujący w Radzie UE, krajowi burokraci w tzw. grupach roboczych Rady oraz COREPER, a także urzędnicy KE, są znacznie bardziej odizolowani od krajowej kontroli parlamentarnej niż krajowi urzędnicy w procesie kształtowania polityki wewnętrznej. Wielopoziomowy charakter UE oraz fakt, że projekty ustawodawcze pochodzące od Komisji podlegają wieloetapowym negocjacjom w Radzie, a także przetargom międzyinstytucjonalnym z PE, powodują, iż często trudno jest ustalić, jakie stanowisko w sprawie konkretnego *dossier* zajęł dany polityk lub partia, nie mówiąc już o określeniu, za które decyzje można pociągnąć ich do odpowiedzialności. Asymetria reprezentacji demokratycznej w UE przejawia się również w fakcie, że preferencje krajowych elektoratów podlegają niekiedy faktycznemu wypaczeniu na poziomie unijnym. Państwo członkowskie może bowiem posiadać centroprawicowy rząd wybrany przez krajowych wyborców, ale podlegać centrolewicowej polityce unijnej w wielu uwspólnotowionych dziedzinach polityk publicznych, jeśli większość centrolewicowych rządów zdominuje Radę UE i Radę Europejską.

Jakość unijnej demokracji reprezentacyjnej dodatkowo pogarsza drugi czynnik omawiany w literaturze, a mianowicie względna słabość Parlamentu Europejskiego jako instytucji przedstawicielskiej (Weiler i in., 1995a, b; Føllesdal, Hix, 2006). Jakkolwiek jeszcze przed traktatem lizbońskim można było wskazywać na formalne aspekty tej słabości (tj. ograniczone kompetencje legislacyjne), w dniu dzisiejszym Parlament ma uprawnienia ustawodawcze, które zrównują jego pozycję

⁴³ Zgodnie z art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zwykła procedura ustawodawcza charakteryzuje się wyłącznym prawem Komisji Europejskiej do inicjatywy legislacyjnej, uprawnieniem Rady UE i Parlamentu Europejskiego do współdecydowania oraz wykorzystaniem głosowania większością kwalifikowaną w Radzie.

z Radą UE⁴⁴. Chodzi zatem raczej o jego strukturalne oddalenie od wyborców oraz brak politycznego przełożenia na funkcjonowanie UE. Istnieje opinia, że wybory do PE zawodzą jako instrument ponadnarodowej demokracji, ponieważ nie łączą preferencji politycznych obywateli z procesem decyzyjnym na łonie PE, a tym samym europejską polityką publiczną (por. Føllesdal, Hix, 2006). Przyczyna tego stanu rzeczy leży w tym, że europejskie partie polityczne tylko w nieznacznym stopniu rywalizują o głosy elektoratu na podstawie prawdziwie „europejskich” czy ponadnarodowych kwestii. Choć badania wskazują, że europejski system partyjny stał się bardziej skonsolidowany i bardziej konkurencyjny wraz ze wzrostem uprawnień samego PE (Hix i in., 2003; Kosowska-Gąstoł, 2013), to tzw. europejskie partie polityczne są organizacjami konfederacyjnymi, złożonymi z partii krajowych reprezentowanych w kilku państwach członkowskich. W przypadku wyborów do PE to one kontrolują wybór kandydatów oraz kampanię, upolityczniając pewne kwestie unijne na użytek krajowy w walce o własne zyski wyborcze. W konsekwencji wyborcy tylko w małym stopniu skupiają się na wyborze kandydatów reprezentujących konkurencyjne wizje polityki unijnej, a ich głos wyborczy jest w dużej mierze wyrażeniem opinii raczej na temat aktualnego rządu narodowego i sytuacji w kraju aniżeli kierunków polityki Unii⁴⁵. Z tego względu, choć w ostatnich wyborach frekwencja znacznie się poprawiła⁴⁶, europejskie elekcje są nadal określane jako tzw. wybory drugiego rzędu (*second-order elections*), czyli konkursy popularności krajowych partii politycznych (por. Weiler, 1995; van der Brug, van der Eijk, 2007). Tym samym należy uznać, że demokracja wyborcza na poziomie europejskim znajduje się nadal w stadium dojrzewania⁴⁷.

Kolejnym deficytem przedstawicielskim Parlamentu Europejskiego jest ograniczona zdolność jego posłów do utrzymywania kontaktów z wyborcami oraz

⁴⁴ Niektórzy badacze wskazują, że w procesie legislacyjnym, w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w praktyce przewagę ma jednak Rada UE (por. Costello, Thomson, 2013).

⁴⁵ Jednak według najnowszych badań dotyczących dynamiki wyborczej na poziomie unijnym tzw. grupy polityczne w Parlamencie Europejskim oferują wyraźne alternatywy polityczne dla swoich wyborców, a także konkurują między sobą zarówno w kwestiach programowych, jak i dotyczących kierunków integracji europejskiej (Lefkofridi, Kastanidou, 2018).

⁴⁶ W wyborach do PE w latach 2009–2014 frekwencja utrzymywała się na poziomie 43%, w 2019 roku wyniosła 50,66%.

⁴⁷ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na głosy odmienne. Według Petera Maira i Jacques’a Thomassena system reprezentacji politycznej na poziomie UE działa znacznie skuteczniej, niż się często uważa. W 2010 roku autorzy ci argumentowali, że pomimo słabej skuteczności rywalizacji europejskich partii o głosy elektoratu agregacja procesów krajowych prowadzi do wykształcenia się adekwatnych preferencji europejskiego elektoratu w odniesieniu do polityki UE. Z kolei zwolennicy konsocjonalnej interpretacji UE, Thomas Hale i Mathias Koenig-Archibugi (2016), uważają brak lub ograniczenie natężenia konkurencji politycznej oraz elementów demokracji większościowej na poziomie UE za warunek konieczny dla zachowania stabilności europejskiego systemu politycznego w kontekście silnie zróżnicowanej populacji.

reprezentowania ich w procesie decyzyjnym. Jest to przede wszystkim spowodowane fizycznym oddaleniem tzw. eurodeputowanych od obywateli, związanym z geograficzną wielkością UE⁴⁸, a także ograniczonymi zasobami komunikacyjnymi w postaci europejskich mediów oraz odpowiedniej sfery publicznej (Føllesdal, Hix, 2006). Aktywne media, funkcjonujące w skali ogólnoeuropejskiej, dopiero się tworzą, a co za tym idzie, nadal brakuje instrumentów odpowiedniej rozliczalności i kontroli wyborców nad działaniami unijnych parlamentarzystów. Istnieje wreszcie oczywisty problem językowy związany z trudnością dostępu obywateli do bieżących informacji unijnych, ponadto wciąż niski pozostaje poziom zainteresowania samą UE wśród społeczeństw państw członkowskich. Wszystkie powyższe okoliczności sprawiają, że Unia nie tylko strukturalnie, lecz także psychologicznie jest bardziej oddalona od obywateli niż system polityczny państwa narodowego.

Wreszcie strukturalna słabość PE przejawia się w braku typowej dla krajowych systemów politycznych relacji odpowiedzialności i rozliczalności (*accountability relationship*) między parlamentem a rządem. W tym przypadku możemy co najwyżej mówić o ograniczonej odpowiedzialności Komisji przed Parlamentem, ponieważ ten ostatni – zgodnie z zapisami traktatu lizbońskiego – wybiera przewodniczącego KE na podstawie wniosku przedłożonego w Radzie Europejskiej, zatwierdza skład KE jako całości oraz może wymusić jej rezygnację – również jako całości – przez głosowanie nad wotum nieufności (art. 14 ust. 1 i 17 ust. 7 TUE). Jednak relacje między Komisją a Parlamentem są dalekie od tradycyjnego układu w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego. Główne różnice polegają na tym, że większość parlamentarna nie może powołać i odwołać władzy wykonawczej w rozumieniu poszczególnych ministrów (por. Hix, 2006) oraz że nie ma bezpośredniego przełożenia między wynikiem wyborów do PE a składem Komisji.

Brak europejskiego, partyjnie ukonstytuowanego rządu, który podlegałby większości parlamentarnej, jest być może najważniejszą różnicą między UE a państwem narodowym. Rozpoczęty w poprzedniej kadencji (tj. Komisji Junckera), wspomniany wyżej trend polityzacji Komisji Europejskiej przez strukturalne powiązanie wyborów do PE z formowaniem kolegium komisarzy w ramach procesu *Spitzenkandidaten* nie przetrwał próby czasu. Obecna przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen nie została wybrana na podstawie wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego, lecz w rezultacie niezależnych od woli wyborców przetargów między przywódcami państw członkowskich w ramach Rady Europejskiej⁴⁹. Mamy zatem

⁴⁸ Jak zauważył Robert Dahl (1998), wraz ze wzrostem rozmiarów państwa maleje możliwość skutecznego uczestnictwa obywateli w demokratycznym procesie politycznym.

⁴⁹ Choć rzeczywiste kulisy rezygnacji z procedury *Spitzenkandidaten* po wyborach w 2019 roku nie są do końca znane, uważa się, że była ona spowodowana splotem kilku czynników, takich jak: niechęć niektórych rządów wobec idei łączenia wyników wyborów do PE z nominacją przewodniczącego Komisji, brak jednolitego stanowiska w ramach PE odnośnie do tej procedury, brak przejrzystości w odniesieniu do formuły i zakresu poparcia, jakie powinien uzyskać konkretny

do czynienia z unikatową sytuacją pewnego rozdziału między reprezentacją polityczną a rządem⁵⁰.

Dodatkowym czynnikiem, wymienianym w literaturze jako osłabiający legitymizację demokratyczną Unii, jest brak transparencji podejmowania decyzji na pewnych etapach europejskiego procesu ustawodawczego. Przejawia się on na przykład częstym procedowaniem wniosków legislacyjnych w ramach tzw. trylogów, czyli nieformalnych spotkań przedstawicieli trzech głównych instytucji unijnych, tj. Rady, Parlamentu i Komisji, mających na celu osiągnięcie kompromisu politycznego odnośnie do konkretnego projektu regulacji przed rozpoczęciem formalnych prac w PE. Ponieważ skuteczność trylogów przyczynia się do przyjęcia danego aktu prawnego już w pierwszym czytaniu, co znacząco skraca proces ustawodawczy, w ostatnich latach praktyka ta zyskała popularność. Szacuje się, że o ile w 1999 roku jedynie około 13% regulacji objętych procedurą współdecydowania było procedowanych w ramach trylogów, o tyle w 2009 roku takich przepisów było już ponad 80% (Grosse, 2013). Obecnie w UE co tydzień odbywa się ponad 20 takich spotkań trójstronnych. Problem polega na tym, że ich formuła nie zapewnia zadowalającego poziomu przejrzystości. Ponieważ nie ma o nich wzmianki w traktatach, nie istnieją żadne regulacje pozwalające na ich kontrolę. Przede wszystkim – w odróżnieniu od obrad Parlamentu – trylogi odbywają się za zamkniętymi drzwiami, bez publicznego dostępu, a ich dokładny harmonogram i skład osobowy często nie są znane. Nie istnieją także formalne protokoły ze spotkań trójstronnych, a więc trudno jest ustalić przebieg negocjacji oraz ewolucję stanowisk instytucji UE. Fakt, że wynikające z trylogów ustalenia, których dokonuje garstka osób zatrudnionych w instytucjach UE, mogą znacząco odbiegać od treści początkowych dokumentów uzgodnionych przez Radę i PE, zmniejsza w pewien

kandydat, a także kontrowersyjna kandydatura Manfreda Webbera, wysuniętego przez Europejską Partię Ludową, która wygrała wybory w 2019 roku. Zdaniem wielu Webberowi brakowało zarówno politycznego doświadczenia, jak i charyzmy, aby piastować stanowisko przewodniczącego Komisji.

⁵⁰ W artykule opublikowanym w 2010 roku w *Journal of European Public Policy* wybitni teoretycy systemów politycznych Peter Mair i Jacques Thomassen twierdzą, że nawet jeśli rząd partyjny byłby możliwy na poziomie UE, to nie byłoby to rozwiązanie optymalne. Ich zdaniem system polityczny UE, w którym nie ma bezpośredniego powiązania między władzą ustawodawczą a wykonawczą, może ostatecznie zaoferować więcej treści demokracji przedstawicielskiej. Uwolnione od wymagań i nacisków rządzących partie na poziomie europejskim mogą bowiem zapewnić bardziej solidny kanał reprezentacji niż ten obecnie oferowany w ramach systemów politycznych państw członkowskich. Jednocześnie wolny od konieczności legitymowania władzy wykonawczej Parlament Europejski mógłby odgrywać bardziej niezależną rolę kontrolną niż wiele parlamentów narodowych. W tym sensie brak rządu partyjnego może przyczynić się raczej do wzmocnienia niż podważenia demokracji przedstawicielskiej na poziomie europejskim. Mair i Thomassen zwracają przy tym uwagę na alternatywne rozwiązanie, jakim byłoby ustanowienie na poziomie UE systemu prezydenckiego, w którym przewodniczący Komisji Europejskiej odpowiadałby bezpośrednio przed wyborcami.

sposób reprezentacyjny charakter kształtowania polityki UE. Odpowiedzialność za jego utrzymanie spoczywa na tzw. sprawozdawcach (*rapporteurs*); w ramach trylogów reprezentują oni mandat otrzymany od swojej grupy politycznej, której następnie muszą zarekomendować wynegocjowany kompromis. Badania pokazują, że chociaż PE wymaga od swoich sprawozdawców, aby po każdym trylogu składali raporty właściwym komisjom parlamentarnym, to większość rozmów trójstronnych nie jest relacjonowana na czas lub w ogóle, a jakość składanych raportów często pozostawia wiele do życzenia (więcej na temat problemu przejrzystości w UE w: Borońska-Hryniewiecka, 2015c; Brandsma, 2018).

Na koniec warto zwrócić uwagę na jeden z najbardziej kontrowersyjnych argumentów dotyczących deficytu demokracji w UE spośród pojawiających się w literaturze przedmiotu, czyli brak autentycznej wspólnoty politycznej i kolektywnej tożsamości w postaci europejskiego demosu. Zgodnie z tym argumentem, demokratyczne decyzje mogą być podejmowane tylko w sercu społeczności politycznych opartych na zaufaniu, wspólnej identyfikacji i solidarności. Brak autentycznego demosu w przestrzeni ponadnarodowej wyklucza zatem istnienie prawdziwej demokracji na poziomie europejskim (por. Cheneval, Schimmelfennig, 2013). Wariant tego poglądu został wyrażony w sławnym orzeczeniu niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 roku w odniesieniu do ratyfikacji traktatu z Maastricht⁵¹. Trybunał poszedł w nim o krok dalej, wywodząc pojęcie demosu z organicznego rozumienia narodowości, w ramach tradycji europejskiego państwa narodowego⁵². W mojej opinii takowy demos nie tylko nie jest warunkiem *sine qua non* dla istnienia demokratycznej wspólnoty na poziomie europejskim, lecz także nigdy nie powinien powstać. Można sobie bowiem wyobrazić, że pojawienie się europejskiego demosu oznaczałoby zastąpienie czy eliminację demosów poszczególnych państw członkowskich w celu zbudowania czegoś na kształt nowej tożsamości. Podążając za Weilerem (1995), zauważyć przy tym należy, że integracja europejska nie polega na tworzeniu żadnej nowej formy narodu europejskiego, ale – na co wskazują same traktaty – na „coraz ściślejszym związku między narodami Europy” (*ever closer union among the peoples of Europe*) (TUE). W tym sensie istotnym czynnikiem konsolidacji systemu demokratycznego na poziomie UE powinno być stworzenie warunków ekonomiczno-społeczno-politycznych, które zwiększą poczucie wspólnoty wartości pomiędzy poszczególnymi społeczeństwami Europy, a także wykształcą w nich nowe poczucie solidarności, współodpowiedzialności oraz zaufania do instytucji ponadnarodowych. W podobny sposób pod pojęciem *demoicracy* (władza wielu demosów) konceptualizuje unijną wspólnotę polityczną

⁵¹ Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht – BVerfG), Wyrok w sprawie traktatu z Maastricht z 12 października 1993 roku.

⁵² Konstruktywna krytyka tego orzeczenia została opublikowana przez Josepha Weilera na łamach *European Law Journal* w 1995 roku (zob. bibliografia).

oksfordzka badaczka Kalypso Nicolaïdis (2012; 2013). Koncepcja *demoicracy* została stworzona na potrzeby obalenia tezy o braku demosu jako okoliczności dyskwalifikującej możliwość stworzenia demokratycznej wspólnoty politycznej na poziomie transnarodowym. Jak zauważa Nicolaïdis, *demoicracy* nie jest stanem faktycznym, ale raczej procesem radykalnej transformacji, polegającej na uznaniu, że Europejczycy są częścią „wspólnoty innych”, którzy gdziekolwiek w Europie czują się jak w swoim domu. Idea *demoicracy* opiera się na wzajemnym uznawaniu wielu tożsamości europejskich – a nie na ich połączeniu. Promując szacunek dla różnic, zachęca przy tym do wzajemnej współpracy i dzielenia się doświadczeniem związanym z konkretną tożsamością (Nicolaïdis, 2004, por. również Góra i in., 2009).

1.4. Parlamenty narodowe jako remedium?

Zaniepokojenie deficytem demokratycznym – zarówno tym obiektywnym, jak i postrzeganym subiektywnie – istniało już na wczesnych etapach kształtowania się europejskiego ponadnarodowego porządku politycznego. Było przy tym wyrażane zarówno z zewnątrz Wspólnoty, jak i przez jej przedstawicieli. Na przykład w momencie powoływania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali propozycję ustanowienia tzw. Wysokiej Władzy (dzisiejszej Komisji Europejskiej) uznano za bardzo problematyczną. Podczas konferencji dotyczącej prezentacji planu Schumana przedstawiciele państw Beneluksu dostrzegali w Wysokiej Władzy nadciągające zagrożenie „dyktatury ekspertów”, które powinno być poddane ścisłej kontroli międzyrządowej (Küsters, 1988: 79), natomiast niemieccy urzędnicy postrzegali ją jako organ quasi-wykonawczy, który wymaga demokratycznej kontroli ponadnarodowego parlamentu (Rittberger, Schimmelfennig, 2007). Obawy przedstawicieli Wspólnoty związane ze stanem jej demokracji w sposób znamieny zmateriałyzywały się jednak dopiero w deklaracji z Laeken (2001), w której wskazano legitymację demokratyczną jako jedną z kwestii wymagających debaty podczas tzw. Konwentu Europejskiego (więcej na ten temat w rozdziale 2). Wśród elit politycznych wzrastało przy tym przekonanie, że stopniowy transfer suwerenności na poziom ponadnarodowy podważa krajową kontrolę parlamentarną i powoduje deficyt legitymizacji projektu europejskiego w krajach członkowskich, którego nie można rozwiązać przez wzmocnienie pozycji samego PE (Raunio, 2005; Rittberger, 2005). W związku z tym podczas gdy PE stopniowo zyskiwał coraz większe uprawnienia traktatowe, uwaga decydentów politycznych w UE coraz częściej zwracała się ku alternatywnym kanałom i formom reprezentacji, które mogłyby przezwyciężyć deficyt demokratyczny Rady i Komisji (Mair, Thomassen, 2010; Weiler i in., 1995a, b; Føllesdal, Hix, 2006). Powoli odchodzono przy tym od pewnej – nazwijmy to – konserwatywnej wizji demokratycznej legitymizacji UE zakładającej, że poszczególne poziomy i etapy procesu decyzyjnego – a przy tym

także reprezentacji demokratycznej – można od siebie oddzielić (de Bruijn, 2011)⁵³. Koncepcja ta, dosyć jasno wyrażona w raporcie Vedela⁵⁴ z 1972 roku, zakładała tzw. pośrednią rolę parlamentów narodowych w UE, polegającą na ograniczeniu aktywności parlamentarnej do areny krajowej, w tym do kontroli działań własnych rządów i ich przedstawicieli w instytucjach UE, uznając, że działania na arenie unijnej zarezerwowane są dla PE.

Fakt, że zarówno politycy krajowi, jak i przedstawiciele instytucji unijnych zaczęli zdawać sobie sprawę z asymetrii informacyjnych, kontrolnych oraz dotyczących wpływu politycznego, które pojawiły się między przedstawicielami władzy wykonawczej uczestniczącymi w kształtowaniu polityki UE a parlamentarzystami krajowymi, spowodował stopniowe ustanawianie, nie tylko na poziomie traktatowym, lecz także decyzji międzyinstytucjonalnych, nowych kanałów dostępu oraz aren aktywności parlamentarnej w zakresie spraw europejskich (więcej na ten temat w rozdziale 2). Na przestrzeni kolejnych lat rola krajowych ustawodawców w polityce europejskiej zaczęła powoli wykraczać poza nadzór i kontrolę nad rządami narodowymi i została uzupełniona bezpośrednim uczestnictwem parlamentów krajowych w procesie kształtowania polityki UE. Podstawową formą nowego zaangażowania stała się parlamentarna kontrola zasady pomocniczości na wczesnych etapach unijnego procesu ustawodawczego oraz towarzyszący jej dialog polityczny z Komisją Europejską (zob. odpowiednio rozdział 6 i 7).

Dynamice zmian instytucjonalnych w UE, które pozwoliły parlamentom narodowym stopniowo uczestniczyć w polityce europejskiej, towarzyszyła szeroko zakrojona dyskusja akademicka. Podczas gdy normatywny odłam badaczy w dziedzinie nauk politycznych debatował nad parlamentarną rolą we wzmacnianiu „demokratycznego wymiaru UE” (m.in. Benz, 2006; DeBardeleben, Hurrelmann, 2007; Piedrafita, 2013; Lindseth, 2017), prawnicy analizowali kontekst prawny i konstytucyjny dla zaangażowania parlamentów w sprawy europejskie (m.in. Barcz, 2005; Besselink, 2006; Kiiver, 2012; Fasone, Lupo, 2016). Jeszcze inni tworzyli koncepcje teoretyczne na potrzeby analizy nowych zależności międzyinstytucjonalnych powstałych w procesie wzmacniania parlamentarnego wymiaru europejskiego zarządzania. W 2002 roku Andreas Maurer ukuł termin „wielopoziomowy parlamentarizm” (*multilevel parliamentarism*), zwracając uwagę na zintensyfikowane relacje między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Następnie

⁵³ Wizja ta wywodziła się z przekonania, że demokratyczna legitymacja UE opiera się na dwóch filarach: bezpośrednio wybranym PE i przedstawicielach rządów krajowych w Radzie, którzy odpowiadają przed swoimi ustawodawcami krajowymi.

⁵⁴ Autorzy raportu Vedela poświęconego zwiększeniu roli Parlamentu Europejskiego podkreślali, że parlamenty narodowe dysponują środkami umożliwiającymi wywarcie bezpośredniego wpływu na ich rządy, których przedstawiciele spotykają się w Radzie, a ewentualna rywalizacja między parlamentami narodowymi a PE nie powinna osłabiać tego ostatniego (zob. Raport Vedela, 1972: 39).

w 2009 roku Ben Crum i Eric Fossum stworzyli pojęcie „wielopoziomowego pola parlamentarnego” (*multi-level parliamentary field*), które opisywało powstałą sieć reprezentacji parlamentarnej na różnych poziomach UE. W 2012 roku Ian Cooper argumentował z kolei, być może nieco na wyrost, że nowy model zaangażowania parlamentów krajowych w monitorowanie zasady pomocniczości za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania stanowi swoistą „wirtualną trzecią izbę” (*virtual third chamber*) w UE. Choć mechanizmowi temu nie można przypisać aż takiej siły, wywarł on w istocie wpływ na jakość procesu legislacyjnego w UE (zob. rozdział 6). Wreszcie w 2017 roku Katrin Auel i Christine Neuhold opracowały nową koncepcję analityczną na określenie miejsca parlamentów w UE jako „graczy na wielu arenach” (*multi-arena players*). Jej innowacyjność polega na tym, że wprowadza ona w zakres *parliamentary studies* pojęcie gracza jako określenie agencji i wpływu instytucji zazwyczaj pełniących funkcję kontrolną. Jak zostanie wyjaśnione w rozdziale 3, koncepcja Auel i Neuhold stanowi jeden z kluczowych elementów ramy analitycznej stworzonej na potrzeby niniejszych badań.

Choć przedstawione powyżej nurty badawcze skupiają się na różnych aspektach i opierają na innych przesłankach, wśród badaczy panuje powszechna zgoda co do tego, że parlamenty krajowe mają do odegrania ważną rolę w wielopoziomowym systemie zarządzania UE jako pośrednicy w procesie budowania jego demokratycznej legitymizacji (Winzen, 2017; Jancic, 2017). Są one bowiem wyposażone w możliwość transpozycji preferencji i postulatów politycznych krajowych demosów na poziom UE (Raunio, 1999; Cheneval i in., 2017). Jak dowodzi Cooper (2012: 537), wyjątkowa siła parlamentów narodowych polega na tym, że nie są to ani przedstawiciele rządów wybierani na szczeblu krajowym – jak w przypadku Rady UE, ani parlamentu wybranego na poziomie transnarodowym – jak w przypadku PE. Ich bezpośredni mandat społeczny i znajomość kontekstu krajowego, przy jednoczesnym zaangażowaniu w kontrolę, opiniowanie i współkształtowanie polityki europejskiej własnych państw, powinny stanowić autentyczną wartość dodaną w procesie decyzyjnym UE. W dalszych rozdziałach podejmuję się analizy wielu form mobilizacji parlamentarnej w obszarze polityki europejskiej, a także czynników je determinujących. Zanim jednak to uczynię, poświęcę nieco uwagi nakreśleniu kontekstu historyczno-instytucjonalnego, w którym doszło do wykształcenia się poszczególnych aren aktywności oraz ról parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

Rozdział 2

Ewolucja roli parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej

Jak ustalono w poprzednim rozdziale, Unia Europejska to bezustannie ewoluujący system polityczny *sui generis*, który od początku swego istnienia wywiera wpływ na strukturę instytucjonalną państw członkowskich za pośrednictwem procesu integracji gospodarczej, politycznej i prawno-instytucjonalnej. Historia traktatów europejskich, poczynając od traktatu paryskiego (1951) ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, aż do obecnie obowiązującego traktatu lizbońskiego (2009), to historia dobrowolnego uwspólnotowania (*communitarisation*) kompetencji decyzyjnych państw narodowych. W wyniku tego procesu tradycyjny *locus* władzy decyzyjnej w Europie w zakresie wielu polityk publicznych został stopniowo przeniesiony z poziomu państw członkowskich na poziom ponadnarodowy – kiedyś zwany wspólnotowym, dzisiaj unijnym. Choć pierwotnym celem tego procesu było zapobieżenie kolejnym konfliktom międzynarodowym, a także gospodarcza odbudowa Europy po dewastującej wojnie, to w praktyce się okazało, że integracja ponadnarodowa ma swoje pozytywne efekty uboczne (tzw. *spillover effects*). Jednym z nich było obniżenie kosztów transakcyjnych pomiędzy państwami członkowskimi dzięki przekazaniu tzw. Wysokiej Władzy (obecna Komisja Europejska) monopolu na opracowywanie propozycji legislacyjnych w nowych sektorach polityk publicznych, a także odgrywanie przez nią roli biurokratycznego facylitatora, mediatora oraz informatora (Theiler, 2005).

Zjawisko ponadnarodowości (*supranationalism*) pojawiło się w dokumentach europejskich właśnie z ustanowieniem pierwszego ponadnarodowego organu wspólnotowego pod nazwą Wysoka Władza. To jemu w traktacie paryskim została powierzona kontrola nad newralgicznymi wówczas sektorami przemysłu – produkcją węgla i stali. Kraje dotychczas prowadzące ze sobą wojnę – Francja i Niemcy – zgodziły się na oddanie tych gałęzi przemysłu pod wspólny instytucjonalny nadzór. Oprócz Wysokiej Władzy powstała także specjalna Rada Ministrów, Trybunał Sprawiedliwości oraz Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne. To właśnie ono stało się pierwszym kanałem łączności pomiędzy parlamentami krajowymi a poziomem wspólnotowym. Parlamente narodowe były reprezentowane w Zgromadzeniu przez

delegację posłów państw członkowskich⁵⁵. Zgromadzenie to nie miało jednak żadnych uprawnień decyzyjnych, a jego funkcjonowanie było ograniczone do działań o charakterze doradczo-kontrolnym (Rittberger, 2005; Urwin, 2014).

Analizując proces ewolucji Wspólnot Europejskich, a także jego wpływ na sposób funkcjonowania krajowych systemów politycznych, można zaryzykować stwierdzenie, że parlamenty narodowe to instytucje publiczne, które straciły najwięcej na integracji europejskiej. Jak wspomniano wyżej, w jej pierwszych dekadach, w wyniku uwspólnotowania licznych kompetencji państw członkowskich, decyzje dotyczące kształtu wielu polityk publicznych zostały przeniesione na poziom ponadnarodowy. Parlamenty narodowe w znacznym stopniu utraciły przez to możliwość kontroli własnej egzekutywy oraz wpływu na europejski proces prawotwórczy, zachowując jednocześnie zobowiązanie do realizowania woli unijnego prawodawcy w procesie implementacji norm do krajowego porządku prawnego⁵⁶. Traktaty europejskie przez dziesięciolecia nie regulowały przy tym formalnych stosunków między parlamentami krajowymi a instytucjami Wspólnoty. Zjawisko to określane jest w literaturze mianem „deparlamentaryzacji” (*deparliamentarisation*) (O’Brennan, Raunio, 2007; Maurer, Wessels, 2001b). Symboliczny status parlamentów narodowych na poziomie unijnym zaczął się zmieniać wraz z przyjęciem traktatu z Maastricht (1992 r.). Jednak rzeczywiste poszerzenie ich uprawnień wiąże się dopiero z przyjęciem traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie w 2009 roku.

2.1. Nieśpieszne początki

Należy podkreślić, że w pierwszym etapie integracji (do lat 70.) same parlamenty narodowe wykazywały niewielkie zainteresowanie udziałem w europejskim procesie politycznym (Raunio, 1999). Było to spowodowane przede wszystkim charakterem ówczesnej Wspólnoty. W 1966 roku, w wyniku tzw. kompromisu luksemburskiego, decyzje Rady UE opierały się na jednomyślności, a zatem każdy rząd narodowy mógł zawetować wspólnotowe inicjatywy. Wspólnota Europejska była głównie organizacją międzyrządową, a jej kompetencje obejmowały wyłącznie politykę handlową i rolną. Ponadto opinia publiczna w krajach założycielskich Wspólnoty (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Włochy i Niemcy zachodnie) popierała integrację. Choć fakt pozbawienia parlamentów narodowych wpływu na coraz więcej dziedzin polityki publicznej został dostrzeżony we wspomnianym w poprzednim rozdziale raporcie Vedela dotyczącym zwiększenia uprawnień Parlamentu Europejskiego, to

⁵⁵ Zgromadzenie liczyło początkowo 78 członków, a po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 roku – 142 członków.

⁵⁶ Jedyna formalnoprawna rola parlamentów narodowych w początkowej fazie integracji przejawiała się w konstytucyjnym wymogu parlamentarnej ratyfikacji traktatów międzynarodowych, czyli wyrażenia zgody na członkostwo własnego państwa w nowo powstałej Wspólnocie.

wskazywano w nim, że logika systemu demokratycznego wymaga, aby utrata kontroli parlamentarnej na szczeblu krajowym została zrekomensowana na szczeblu europejskim. Oddającym ducha czasu spostrzeżeniem zawartym w raporcie Vedela była obserwacja, że odbieranie władzy parlamentom krajowym jest „o wiele mniej szokujące” w systemie, który angażuje Parlament Europejski w opracowywanie najważniejszych rozporządzeń wspólnotowych, aniżeli miałyby to miejsce w przypadku wyłącznego zwiększenia uprawnień Rady UE (Raport Vedela 1972: 33). Ta dosyć konserwatywna optyka postrzegania europejskiego deficytu demokratycznego oraz roli krajowych ustawodawców w wielopoziomowym systemie zarządzania wspólnotowego zaczęła się zmieniać dopiero w latach następnych.

Kilka obiektywnych czynników nadało tempo procesom europeizacji i zwiększania krajowych uprawnień parlamentów w polityce europejskiej. Jednym z nich było przyjęcie w 1973 roku do Wspólnoty Wielkiej Brytanii i Danii – dwóch nowych państw, które od początku swojego członkostwa przyznały własnym legislatorom kompetencje kontrolne wobec rządów w obszarze polityki europejskiej. W przypadku Wielkiej Brytanii była to tzw. procedura składania zastrzeżeń (*scrutiny reserve*) polegająca na wstrzymaniu przyjmowania konkretnych stanowisk przez ministrów na spotkaniach Rady UE do czasu zakończenia kontroli danego projektu legislacyjnego przez Westminster. W przypadku Danii – system udzielania poparcia politycznego rządowi (*mandating system*) przez Folketing przed spotkaniem Rady UE. Koniec lat 70. przyniósł również inny, nowy impuls do myślenia o roli parlamentów narodowych w polityce wspólnotowej. Zostało to spowodowane organizacją pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 roku. Wynikające z nich pozbawienie parlamentarzystów krajowych nie tylko mandatu na poziomie wspólnotowym, ale także bezpośredniego kontaktu z polityką europejską wymusiło konieczność refleksji o innym sposobie zaangażowania parlamentów krajowych w sprawy wspólnotowe. Na przykład w 1979 roku obie izby francuskiego parlamentu, tj. *Assemblée nationale* i *Sénat*, utworzyły pierwsze wyspecjalizowane struktury ds. UE (tzw. *delegations*). W tym kontekście Olivier Rozenberg (2018:11) przywołuje wypowiedź ówczesnego ministra spraw zagranicznych Jeana François-Ponceta: „W 1979 roku, kiedy byłem ministrem, ustanowiliśmy »delegacje«, aby zadowolić parlamentarzystów o nastawieniu eurosceptycznym, którzy życzyli sobie monitorować to, co działo się w Europie” (tłumaczenie własne).

Realnym przełomem w podejściu do roli parlamentów narodowych w polityce europejskiej był z pewnością Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 roku, który poszerzył obszar kompetencji współdzielonych pomiędzy Wspólnotą a państwa członkowskie o nowe dziedziny polityk publicznych, pozostające do tej pory wyłącznie w kompetencji rządów narodowych (tj. polityka gospodarcza, badania naukowe, ochrona środowiska, polityka spójności). Rozszerzając przy tym zasadę głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE w wyżej wymienionych sferach, JAE wzmocnił znacząco ponadnarodowy charakter integracji (Raunio,

1999). W konsekwencji perspektywa marginalizacji krajowych ustawodawców stała się nieuchronna. Z tego względu, w wyniku po części przeszczepiania „dobrych praktyk”, po części nacisku własnych ustawodawców, państwa członkowskie stopniowo wzmacniały kompetencje parlamentów w odniesieniu do kontroli polityk wspólnotowych (Groen, Christiansen, 2015). W tamtym okresie w wielu krajach powstały na przykład specjalne komisje parlamentarne ds. europejskich⁵⁷. Jednak dopiero traktat z Maastricht formalnie wskazał parlamenty krajowe jako odrębnych aktorów instytucjonalnych na europejskiej scenie politycznej.

2.2. Traktat z Maastricht

Traktat z Maastricht (znany również jako Traktat o Unii Europejskiej, TUE), który wszedł w życie w 1993 roku, zmienił równowagę instytucjonalno-kompetencyjną jeszcze bardziej na korzyść instytucji wspólnotowych. W Radzie UE zwiększono zakres głosowania większością kwalifikowaną, procedura współdecydowania nadała Parlamentowi Europejskiemu status równy z Radą w niektórych obszarach polityk publicznych, natomiast ustanowienie unii monetarnej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oznaczało przejście do nowego etapu integracji politycznej. Te zmiany instytucjonalne zbiegły się także z końcem tzw. permissywnego konsensusu społecznego, ponieważ badania opinii publicznej zaczęły wykazywać, że obywatele stają się coraz bardziej sceptyczni wobec integracji (Hix, 1999; Hurrelmann, 2007). Parlamenty narodowe zostały wówczas dostrzeżone jako remedium na coraz szerzej dyskutowany europejski deficyt demokratyczny. Znalazło to swój formalny wyraz w zapisach traktatu z Maastricht, który zawierał dwie deklaracje podpisane przez państwa członkowskie. W pierwszej z nich (*W sprawie roli parlamentów narodowych*) czytamy:

Konferencja⁵⁸ uważa, że istotne jest zachęcanie parlamentów krajowych do większego zaangażowania w działania Unii Europejskiej.

W tym celu należy zwiększyć wymianę informacji między parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim. W związku z tym rządy Państw Członkowskich zapewnią, między innymi, by parlamenty krajowe otrzymywały projekty aktów prawnych Komisji w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich ewentualne rozważenie.

Konferencja uważa także, że istotne jest pogłębienie kontaktów między parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim, w szczególności poprzez przyznanie odpowiednich wzajemnych ułatwień i przez regularne spotkania parlamentarzystów zainteresowanych tymi samymi problemami.

⁵⁷ Między innymi w Belgii, Luksemburgu, Holandii, Niemczech, we Włoszech i w Grecji.

⁵⁸ Konferencja międzyrządowa składająca się z przedstawicieli państw członkowskich, której zadaniem jest uzgodnienie treści traktatu.

Pomimo symbolicznego uznania parlamentów narodowych za aktorów polityki europejskiej zapisy deklaracji nie tworzyły żadnych nowych zobowiązań w tym zakresie po stronie instytucji unijnych, ograniczając się jedynie do określenia pewnych działań po stronie państw członkowskich. Ten stan rzeczy odzwierciedlał tradycyjny wówczas pogląd, że poziomy reprezentacji demokratycznej w UE, tj. narodowy oraz ponadnarodowy, powinny pozostać rozdzielone, a obowiązek udzielania informacji parlamentom krajowym był raczej przypisywany rządowi narodowemu, a nie Unii (por. de Bruijn, 2011).

Druga deklaracja (*W sprawie Konferencji Parlamentów*) dotyczyła powołania międzyparlamentarnej platformy współpracy tworzącej kanał komunikacji pomiędzy ustawodawcami krajowymi a Parlamentem Europejskim. Czytamy w niej:

Konferencja zachęca Parlament Europejski i parlamenty krajowe, aby spotykały się w miarę potrzeby jako Konferencja Parlamentów (lub „Assises”). Konferencja Parlamentów będzie udzielać konsultacji w sprawach dotyczących głównych kierunków rozwoju Unii Europejskiej, nie naruszając uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. Przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji składają sprawozdanie dotyczące stanu Unii podczas każdej sesji Konferencji Parlamentów.

Powyższy zapis stał się przyczynkiem do rozwijania współpracy międzyparlamentarnej w ramach istniejącej już konferencji COSAC (więcej na ten temat w rozdziale 8).

Ważnym osiągnięciem traktatu z Maastricht było również ustanowienie zasady pomocniczości jedną z głównych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3b TUE zasada ta oznaczała, że Unia, „w dziedzinach nie należących do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”. Choć zapis ten nie odnosił się wówczas w żaden sposób do parlamentów narodowych, to sposób egzekwowania zasady pomocniczości znajdzie swoje bezpośrednie odniesienie do ich działalności dopiero w kolejnych traktatach.

2.3. Traktat z Amsterdamu

Traktat z Amsterdamu (wszedł w życie w 1999 roku) był pierwszym, który na poziomie unijnym nadał parlamentom narodowym konkretne, aczkolwiek ograniczone uprawnienia kontrolno-opiniotwórcze. W dołączonym do traktatu Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich znalazły się następujące postanowienia:

Wszystkie dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) są bezzwłocznie przekazywane parlamentom Państw Członkowskich.

Projekty aktów prawnych wnoszone przez Komisję (...) są przedkładane na tyle wcześniej, by rząd każdego Państwa Członkowskiego mógł zapewnić, aby parlament tego państwa otrzymał je w sposób należyty.

Między chwilą, kiedy projekt aktu prawnego lub projekt środka, który ma być przyjęty stosownie do tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, jest przedstawiony we wszystkich językach przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a datą jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji bądź w celu przyjęcia aktu (...) musi upłynąć sześć tygodni, z zastrzeżeniem niecierpiących zwłoki wyjątków uzasadnionych w tym akcie lub we wspólnym stanowisku.

Protokół dołączony do traktatu z Amsterdamu stanowił postęp instytucjonalny w stosunku do poprzednich zapisów w tym sensie, że w przeciwieństwie do deklaracji z Maastricht, zawierającej jedynie zalecenia, zawierał prawnie wiążące instrukcje dla odpowiednich osób i instytucji. Zapisy amsterdamskie po raz pierwszy zobowiązały zatem instytucje unijne, aby w swoich działaniach zapewniły parlamentom narodowym systematyczny dostęp do informacji, a także odpowiedni czas na przeprowadzenie kontroli unijnych projektów aktów legislacyjnych. Warto jednak podkreślić, że obowiązek informowania parlamentów krajowych przez Komisję dotyczył wyłącznie aktów nieustawodawczych (tj. komunikatów czy białych ksiąg), pozostawiając przekazywanie informacji o aktach ustawodawczych nadal po stronie państw członkowskich⁵⁹.

Na uwagę zasługuje również druga część powyższego protokołu nadająca nowy wymiar europejskiej współpracy międzyparlamentarnej. Czytamy w niej:

Konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych, dalej zwana „COSAC”, utworzona w Paryżu 16 i 17 listopada 1989 roku⁶⁰, może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważę instytucjom Unii Europejskiej, w szczególności na podstawie projektów aktów przekazanych jej na mocy zgodnej decyzji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, uwzględniającej charakter zagadnienia.

COSAC może rozważyć każdy projekt lub inicjatywę aktu prawnego w związku z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mogące mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek. Parlament Europejski, Rada i Komisja są informowane o wszelkich uwagach przedkładanych przez COSAC na mocy niniejszego ustępu.

⁵⁹ Zmienił to dopiero traktat lizboński.

⁶⁰ Konferencja COSAC spotkała się po raz pierwszy w listopadzie 1989 r. z inicjatywy Laurenta Fabiusa, ówczesnego przewodniczącego francuskiego Zgromadzenia Narodowego.

COSAC może skierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, na temat działań legislacyjnych Unii, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady pomocniczości, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zagadnień związanych z prawami podstawowymi (...).

Zapisy zawarte w drugiej części protokołu amsterdamskiego uzupełniły zobowiązania dotyczące systematycznego informowania parlamentów odnośnie do unijnego procesu decyzyjnego o uprawnienia kolektywne, umożliwiające krajowym ustawodawcom odgrywanie roli opiniodawczej w stosunku do unijnych projektów legislacyjnych, również pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości. Tym samym traktat amsterdamski formalnie włączył do prawa traktatowego konferencję międzyparlamentarną COSAC stanowiącą reprezentację komisji ds. europejskich parlamentów narodowych (więcej na temat COSAC w rozdziale 8; na temat traktatu amsterdamskiego zob. Griller, 2000).

2.4. Konferencja w Laeken, Konwent w sprawie Przyszłości Europy i fiasko traktatu konstytucyjnego

Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, przełom XX i XXI wieku w rozwoju polityczno-institutionalnym UE charakteryzował się dyskusją na temat zwiększenia jej demokratycznej legitymizacji. W dyskursie publicznym zaczęło się pojawiać coraz więcej głosów mówiących o tym, że unijnemu procesowi podejmowania decyzji powinien towarzyszyć większy stopień kontroli demokratycznej, wykraczającej poza rolę Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Coraz częściej zwracano również uwagę na potrzebę bezpośredniego zaangażowania parlamentów narodowych w europejski proces stanowienia prawa. Panowała jednak sprzeczność opinii co do sposobu instytucjonalizacji takiego zaangażowania, a także odnośnie do zakresu dodatkowej kontroli parlamentarnej. Na przykład w słynnym przemówieniu na Uniwersytecie Humboldta w maju 2000 roku ówczesny minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer wyraził wolę utworzenia drugiej izby Parlamentu Europejskiego złożonej z parlamentarzystów państw członkowskich. Choć nie nakreślił on precyzyjnej formy i zakresu działań takiej izby, to proponował, aby wzorowana była na amerykańskim Senacie lub niemieckim Bundesracie i miała podobną władzę ustawodawczą jak Parlament Europejski. Fischer argumentował przy tym, że aby „nie dochodziło do starć między państwem narodowym a Europą”, na poziomie unijnym potrzebna jest równoprawna reprezentacja zarówno parlamentów narodowych, jak i PE⁶¹. W przeciwieństwie do Fischera ówczesny brytyjski

⁶¹ *From confederacy to federation*, Przemówienie Joschki Fischera wygłoszone na Uniwersytecie Humboldta, 12 maja 2000 roku, <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>, dostęp 12.11.2019.

premier Tony Blair nie przewidywał, aby taka hipotetyczna druga izba miała zyskać uprawnienia prawodawcze zbliżone do PE, lecz postulował, by skupiała się na kontrolowaniu zasad podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie⁶². Połączenie powyższych ról w ramach tzw. stałej konferencji parlamentów narodowych (tzw. Kongresu) sugerował natomiast były premier Francji, Lionel Jospin⁶³.

Refleksjom na szczytach władzy towarzyszył proces podpisania traktatu nicejskiego w 2000 roku. Najważniejszym aspektem nowego dokumentu była Deklaracja w sprawie przyszłości Unii⁶⁴, która rozpoczęła proces konsultacji w sprawie przyszłego kształtu instytucji unijnych. Deklaracja określiła cztery ważne kwestie obejmujące pytania o bardziej precyzyjny, odzwierciedlający zasadę pomocniczości podział kompetencji między UE a państwa członkowskie, a także o rolę parlamentów narodowych w architekturze europejskiej. Rok później Rada Europejska przyjęła w Laeken przełomowy tekst, znany jako deklaracja z Laeken⁶⁵, wyraźnie wskazujący na możliwości utworzenia nowej unijnej instytucji, oprócz Rady i Parlamentu, jak również włączenia parlamentów narodowych w proces kontroli zasady pomocniczości. Pomimo braku porozumienia co do charakteru potencjalnego, dodatkowego ciała parlamentarnego pomysł stworzenia nowej izby złożonej z przedstawicieli parlamentów narodowych znajdował się na stole negocjacyjnym (por. Maurer, 2003).

Jednym z głównych efektów deklaracji z Laeken było powołanie tzw. Konwentu w sprawie Przyszłości Europy. Celem tego paneuropejskiego panelu dyskusyjnego było przygotowanie następnej konferencji międzyrządowej w jak najbardziej przejrzysty sposób oraz rozwiązanie czterech głównych kwestii dotyczących dalszego rozwoju UE, obejmujących: jasne określenie kompetencji Unii i państw członkowskich, uproszczenie instrumentów decyzyjnych, wzmocnienie unijnej demokracji, przejrzystości i skuteczności oraz opracowanie konstytucji dla obywateli Europy (więcej na ten temat w: Bachmann, 2004; Bień-Kacała, Galster, 2004). Kwestia wzmocnienia roli parlamentów narodowych również stała się jednym z głównych punktów agendy Konwentu, którego skład stosownie odzwierciedlał demokratyczny charakter obrad. Do ciała tego zostało bowiem powołanych 30 posłów reprezentujących parlamenty narodowe – po dwóch z każdego państwa

⁶² Przemówienie Tony'ego Blaira na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie 2 października 2000 roku, <https://euobserver.com/news/2450>, dostęp 12.11.2019.

⁶³ Przemówienie Lionela Jospina pt. *The future of an enlarged Europe* wygłoszone w Paryżu 28 maja 2001 roku, https://www.cvce.eu/obj/discours_de_lionel_jospin_sur_l_avenir_de_l_europe_elargie_paris_28_mai_2001-fr-642dc4c9-b224-4ea7-a77b-7e4d894b3077.html, dostęp 12.11.2019.

⁶⁴ Deklaracja nr 23 dołączona do traktatu nicejskiego.

⁶⁵ Treść deklaracji z Laeken podpisanej 15 grudnia 2001 roku, https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf, dostęp 12.11.2019.

członkowskiego, 16 posłów do PE, 15 przedstawicieli rządów państw członkowskich i dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej. Prace Konwentu toczyły się pod przewodnictwem byłego prezydenta Francji, Valéry'ego Giscarda d'Estaing. W ramach Konwentu utworzono jedenaście grup roboczych, w tym do spraw roli parlamentów narodowych i do spraw subsydiarności, do których zaproszono również naukowców⁶⁶. Bezprecedensowa burza mózgów tocząca się w obu zespołach⁶⁷ doprowadziła do sformułowania szczegółowych propozycji, które stały się częścią postanowień przyszłego traktatu konstytucyjnego, a później – w nieco zmodyfikowanej formie – traktatu lizbońskiego⁶⁸. Najważniejszym osiągnięciem prac obu grup roboczych było wypracowanie kompromisu odnośnie do nowego mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, w którym główną rolę odgrywać miały parlamenty narodowe (por. Cooper, 2006). Tym samym prace Konwentu w sprawie Przyszłości Europy zapisały się w historii reform instytucjonalnych UE jako moment połączenia ze sobą kwestii zasadności podejmowanych przez Unię działań legislacyjnych z opinią parlamentów narodowych (Groen, Christiansen, 2015). Należy przy tym pamiętać, że w trakcie obrad Konwentu ścierały się ze sobą różne – czasem przeciwstawne – wizje reform instytucjonalnych, w których poszczególni aktorzy reprezentujący zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie starali się forsować własne, strategiczne interesy (więcej na ten temat w: Norman, 2003; Maurer, 2003; Rittberger, 2007; de Bruijn, 2011).

Efektom zakończonych w lipcu 2003 roku prac Konwentu stał się dokument nazwany Traktatem ustanawiającym konstytucję dla Europy⁶⁹, który został zatwierdzony przez Radę Europejską 18 czerwca 2004 roku oraz podpisany przez wszystkie głowy państw i rządów 29 października 2004 roku w Rzymie. Aby jednak tzw. traktat konstytucyjny mógł wejść w życie, konieczna była jego ratyfikacja we wszystkich państwach członkowskich. W zależności od obowiązującego prawa krajowego, ratyfikacji dokonywać mieli parlament, prezydent lub obywatele w drodze referendum. Choć większość państw członkowskich ratyfikowała traktat⁷⁰, to

⁶⁶ Jednym z akademików, który brał udział w obradach, był prof. Andreas Maurer, ekspert w dziedzinie integracji europejskiej oraz parlamentaryzmu.

⁶⁷ Dokumenty dotyczące obrad Konwentu są dostępne w wersji elektronicznej na stronie <http://european-convention.europa.eu/EN/bienvenue/bienvenue2352.html?lang=EN>.

⁶⁸ Konferencja międzyrządowa w 2007 roku, która przygotowała traktat konstytucyjny, niemal dosłownie włączyła zapisy tekstu projektu opracowanego przez Konwent do protokołu w sprawie pomocniczości dołączonego do traktatu lizbońskiego.

⁶⁹ Tekst traktatu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>, dostęp 24.11.2019.

⁷⁰ Traktat konstytucyjny ratyfikowały przez zgodę parlamentu (w kolejności chronologicznej): Litwa, Węgry, Słowenia, Włochy, Grecja, Słowacja, Bułgaria, Rumunia, Austria, Niemcy, Łotwa, Cypr, Malta, Belgia, Estonia i Finlandia, a w drodze referendum Hiszpania i Luksemburg. W Polsce referendum ratyfikacyjne planowane było na październik 2005 roku, lecz z powodu odrzucenia traktatu we Francji i Holandii głosowanie nie zostało ostatecznie przeprowadzone. Pozostałe kraje

został on odrzucony w drodze referendum we Francji (maj 2005) oraz w Holandii (czerwiec 2005).

Spółeczne weta wobec traktatu konstytucyjnego w dwóch państwach założycielskich UE stanowiły istotną porażkę europejskiej klasy politycznej współtworzącej projekt dokumentu i spowodowały zamrożenie procesu jego ratyfikacji (więcej na ten temat: Kuźelewska, 2011). Odrzucenie traktatu w kraju, którego przedstawiciel (Valéry Giscard d'Estaing) przewodził pracom Konwentu ds. Przyszłości Europy, było wyrazem utraty łączności między europejskimi elitami a społeczeństwami państw członkowskich. Fiasco procesu ratyfikacji nie zatrzymało jednak politycznej woli kontynuacji reformy UE, której ta ostatnia obiektywnie potrzebowała, szczególnie po rozszerzeniu o kraje Europy Środkowej i Wschodniej⁷¹. W czerwcu 2005 roku Rada Europejska wezwała do ustanowienia okresu refleksji nad traktatem konstytucyjnym, aby umożliwić przeprowadzenie szerokiej debaty w państwach członkowskich, z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych i partii politycznych (Rada Europejska, 2005). Zgodzono się przy tym oficjalnie powrócić do tematu traktatu w pierwszej połowie 2006 roku.

2.5. Inicjatywa Barroso

W ramach refleksji o przyszłości UE Komisja Europejska pod przewodnictwem José Manuela Barroso w październiku 2005 roku opublikowała swój *Plan D na rzecz Demokracji, Dialogu i Debaty*. Miał on stanowić swoistą mapę drogową dla rządów państw członkowskich w wielopoziomowej dyskusji na temat przyszłości Europy. W dokumencie sporo miejsca poświęcono usprawnieniu komunikacji instytucjonalnej z parlamentami krajowymi (Komisja Europejska, 2005: 4–7). Przyznając, że w okresie refleksji nad traktatem konstytucyjnym nie może ona sobie pozwolić na brak wymiany poglądów z krajowymi ustawodawcami, a także ich reprezentantami w Brukseli⁷², Komisja wykonała w latach 2005–2006 wiele gestów politycznych, które wytyczyły nowy etap w jej relacjach z parlamentami narodowymi.

W lutym 2005 roku Margot Wallström, ówczesna wiceprzewodnicząca Komisji, przedstawiła dziesięć celów dotyczących poprawy stosunków z parlamentami krajowymi. Obejmowały one, między innymi, wizyty komisarzy w parlamentach narodowych, ich udział w obradach COSAC i Konferencji Przewodniczących

również formalnie zawiesiły procedurę ratyfikacyjną (Czechy, Dania, Irlandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania).

⁷¹ Nowe przepisy zawarte w traktacie lizbońskim miały na celu dostosowanie procedur decyzyjnych koniecznych do zapewnienia skutecznego i bardziej demokratycznego funkcjonowania Unii w powiększonym składzie.

⁷² W tamtym czasie większość parlamentów narodowych miała już swoich reprezentantów w Brukseli. Najczęściej byli oni akredytowani przy Parlamencie Europejskim.

Parlamentów UE, a także szersze techniczne wsparcie w postaci gotowości komisarzy i urzędników KE do służenia pomocą w zakresie zapytań składanych przez parlamenty krajowe oraz ustanowienie osoby odpowiedzialnej za kontakty i koordynację współpracy z nimi (Komisja Europejska, 2006a). W swoim dążeniu do poprawy relacji Komisja zaznaczyła jednak, że nadal przestrzegać będzie dwóch zasad, tj. równowagi instytucjonalnej, co oznaczało, że jej głównymi partnerami do dyskusji pozostają Parlament Europejski i Rada UE; oraz poszanowania różnorodności konstytucyjnej państw członkowskich, co oznaczało brak ingerencji w krajowe systemy kontroli parlamentarnej europejskiego procesu decyzyjnego.

10 maja 2006 roku, z inicjatywy przewodniczącego Barroso, Komisja ogłosiła w oficjalnym komunikacie chęć przekazywania wszystkich nowych wniosków legislacyjnych i dokumentów konsultacyjnych, takich jak zielone i białe księgi, bezpośrednio do parlamentów narodowych oraz zaprosiła je do „wyrażania swoich uwag w celu usprawnienia procesu tworzenia i wdrażania europejskich strategii politycznych” (Komisja Europejska, 2006b: 10). Zaproszenie to zostało potwierdzone i formalnie przyjęte przez reprezentantów rządów narodowych na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu tego samego roku. W konkluzjach prezydencji czytamy:

Rada Europejska zwraca uwagę na współzależność istniejącą pomiędzy europejskim i krajowym procesem legislacyjnym. Z zadowoleniem przyjmuje zatem zobowiązanie Komisji do umożliwiania parlamentom państw członkowskich bezpośredniego dostępu do wszystkich nowych wniosków legislacyjnych i dokumentów konsultacyjnych, co ma zachęcić je do reakcji w celu ulepszenia procesu formułowania polityki. Komisja jest proszona o należyte uwzględnienie uwag parlamentów krajowych, w szczególności dotyczących zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zachęca się parlamenty krajowe w ramach konferencji komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC) do wzmocnienia współpracy w zakresie monitorowania pomocniczości (Rada Unii Europejskiej, 2006, punkt 37).

W ten oto sposób, poza oficjalnymi zmianami traktatowymi, parlamenty narodowe otrzymały faktyczne wzmocnienie swojej europejskiej roli kontrolnej oraz poszerzenie jej o rolę dyskutanta w postaci konkretnego gestu politycznego ze strony Komisji Europejskiej. Od 2006 roku Komisja przekazuje zatem dokumenty unijne bezpośrednio do parlamentów krajowych, które mają możliwość ustosunkowania się na piśmie do przedstawionych projektów. Ustanowiony przez przewodniczącego Barroso swoisty „dialog polityczny” z ustawodawcami krajów członkowskich był z pewnością przełomem w relacjach między Unią a parlamentami (por. Jancic 2012). Należy jednak pamiętać, że była to – i pozostała do dnia dzisiejszego – inicjatywa polityczna o charakterze niewiążącym dla Komisji. Nie towarzyszy jej bowiem

żaden instrument prawny zobowiązujący europejską egzekutywę do uwzględniania przekazanych przez parlamenty krajowe sugestii odnośnie do projektów aktów legislacyjnych ani sankcjonujący ją za ignorowanie ich opinii (więcej na temat funkcjonowania dialogu politycznego w rozdziale 7).

2.6. Traktat z Lizbony

Okres refleksji nad traktatem konstytucyjnym znalazł swój punkt kulminacyjny w marcu 2007 roku w postaci tzw. deklaracji berlińskiej, przyjętej z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich. W dokumencie, sygnowanym przez przewodniczących Komisji oraz Parlamentu Europejskiego, a także sprawującą ówczesną prezydencję Rady UE niemiecką kanclerz Angelę Merkel, zobowiązano się do „odnowienia wspólnego fundamentu Unii” do czasu kolejnych wyborów europejskich w 2009 roku. Był to jasny sygnał ze strony sygnatariuszy, że celem UE jest jak najszybsze przyjęcie nowego traktatu. Za podobnym rozwiązaniem opowiadał się również nowy prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, nawołując do przyjęcia tzw. uproszczonego traktatu, który w sposób pragmatyczny zastąpiłby odrzucony traktat konstytucyjny⁷³.

W obliczu presji czasowej niemiecka prezydencja postawiła sobie za cel osiągnięcie kompromisu w sprawie kształtu i zakresu nowego traktatu w trakcie trwania swojego mandatu. W wyniku licznych konsultacji międzyrządowych ustalono, że najlepszym wyjściem będzie uchwalenie tzw. traktatu rewizyjnego. Jego podstawy zostały uzgodnione przez Radę Europejską w dniach 21 i 22 czerwca 2007 roku w Brukseli, ale kompetencje do określenia końcowego tekstu traktatu powierzono konferencji międzyrządowej, która rozpoczęła pracę 23 czerwca 2007 roku i kontynuowała ją w okresie prezydencji portugalskiej (Rada Europejska, 2007). Konferencja międzyrządowa zakończyła obrady w październiku 2007 roku, a nowy traktat reformujący Unię Europejską⁷⁴ został podpisany na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 roku. Ostatecznie, choć traktat lizboński zachował formułę traktatu rewizyjnego, jego brzmienie pozostało oparte na treści Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. W kwestii regulacji dotyczących parlamentów narodowych nie tylko utrzymano główną treść zapisów wzmacniających ich pozycję kontrolną, lecz także zwiększono siłę mechanizmu kontroli zasady subsydiarności o tzw. pomarańczową kartkę (zob. poniżej) (Phinnemore, 2013; Barcz, 2005; Mik, 2010).

⁷³ Wywiad dla *Politique Internationale*, Revue nr 115 Printemps; por. <https://www.nouvelobs.com/politique/elections-2007/20070228.OBS4737/ue-sarkozy-propose-un-traite-simplifie.html>, dostęp 2.02.2020.

⁷⁴ 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 z 17.12.2007 r. oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

Traktat lizboński – czasami entuzjastycznie określany jako „traktat parlamentów”⁷⁵ – jest bezspornie dokumentem przełomowym w kwestii formalnego wzmocnienia roli krajowych ustawodawców w architekturze politycznej UE. Jego innowacyjność polega nie tylko na bezpośrednim odniesieniu do parlamentów narodowych w głównym tekście dokumentu, lecz także na nadaniu im podmiotowej roli w europejskim procesie decyzyjnym. W tym celu:

- 1) artykuł 5 ust. 3 TUE zatytułowany *Granice kompetencji Unii* określa, że „parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”, natomiast
- 2) artykuł 12 TUE zatytułowany *Zadania parlamentów narodowych* stwierdza, że „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii:
 - a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych 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;
 - c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie (...) oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu (...),
 - d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów (...),
 - e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii (...) oraz
 - f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim (...).”

Odnosząc się do punktu pierwszego, można uznać, że niewątpliwie największą innowacją wprowadzoną przez traktat lizboński, a wynegocjowaną podczas obrad Konwentu w sprawie Przyszłości Europy, było ustanowienie nowych ram instytucjonalnych włączających parlamenty krajowe w proces kontroli stosowania zasady pomocniczości w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania (SWO). Należy bowiem przypomnieć, że traktat amsterdamski nie precyzował sposobu egzekwowania tej zasady ani nie ustanowił mechanizmu sankcji wobec instytucji prawodawczych UE w przypadku jej naruszenia. Zmienił to dopiero wspomniany powyżej Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony

⁷⁵ Zob. na przykład: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14801:traktat-z-lizbony-traktatem-parlamentow-europejskich-i-warszawa-22-23-lutego-2010-i&catid=34, a także przemowę Maroša Šefčoviča, byłego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_10_116, dostęp 25.03.2020.

do traktatu lizbońskiego (dalej Protokół nr 2). Artykuł 6 Protokołu nr 2 przewiduje, że – w ramach SWO – każdy parlament lub izba parlamentu narodowego może przesłać przewodniczącym PE, Rady i Komisji – w terminie ośmiu tygodni od przekazania parlamentom projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych – tzw. uzasadnioną opinię (*reasoned opinion*) w sprawie jego niezgodności z zasadą pomocniczości. Warto przy tym nadmienić, że traktat lizboński znacznie ułatwił parlamentom identyfikację potencjalnych obszarów, w których może dojść do naruszenia zasady pomocniczości. W tym celu po raz pierwszy jasno określił kompetencje wyłączne Unii, kompetencje wyłączne państw członkowskich oraz tzw. kompetencje dzielone Unii i państw członkowskich. Te ostatnie obejmują szeroki katalog polityk publicznych, do których należą m.in. ochrona środowiska, rynek wewnętrzny, polityka energetyczna i budząca polityczne kontrowersje polityka migracyjna i azyłowa⁷⁶. To właśnie w tych sektorach ma zastosowanie unijna zasada pomocniczości⁷⁷, której przestrzeganie kontrolują krajowi ustawodawcy. Co równie istotne, art. 5 Protokołu nr 2 wymaga od Komisji, aby w każdym projekcie aktu ustawodawczego, który przesyła ona do parlamentów krajowych, zamieszczono szczegółowe informacje umożliwiające ocenę jego zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Powinny one zawierać „dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez Państwa Członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu” (Protokół nr 2, art. 5). Artykuł 7 Protokołu nr 2 określa dalej, że w przypadku gdy opinie o niezgodności danego projektu aktu legislacyjnego z zasadą pomocniczości wyrażone są przez co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom w ramach SWO (tzw. żółta kartka), projekt zostaje poddany ponownej analizie, po której Komisja lub inny autor projektu, po uprzednim uzasadnieniu, może go podtrzymać, zmodyfikować lub wycofać. Jeżeli liczba uzasadnionych opinii stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym (tzw. pomarańczowa kartka)⁷⁸, wniosek zostaje poddany ponownej analizie, po której Komisja

⁷⁶ Dokładny podział kompetencji znajduje się w artykułach 2–6 TUE.

⁷⁷ Została ona zdefiniowana w traktacie z Maastricht (zob. wyżej), a jej stosowanie zostanie szerzej omówione w rozdziale 6.

⁷⁸ Pierwotna wersja SWO uwzględniała tylko „żółtą kartkę”. Dodanie do treści traktatu reformującego wariantu „pomarańczowej kartki” było wynikiem presji ze strony rządu holenderskiego po odrzuceniu przez Holendrów traktatu konstytucyjnego w referendum w 2005 roku.

może postanowić o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu, ale jeśli podtrzyma projekt, musi przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że jest on zgodny z zasadą pomocniczości. Decyzja, czy ostatecznie zostanie on procedowany dalej, trafia pod obrady Rady i PE, które w głosowaniu decydują o dalszym losie projektu⁷⁹. Co ważne, traktat lizboński przyznał również parlamentom prawo wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) skarg w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości, w przypadku gdy uprzednio złożyły one swą uzasadnioną opinię w ramach SWO (art. 8 ust. 1 Protokołu nr 2).

Przy omawianiu postanowień traktatu lizbońskiego dotyczących wymiaru parlamentarnego warto również odnotować, że dokument ten otworzył możliwość partycypacji w SWO także regionalnym parlamentom i zgromadzeniom ustawodawczym. Uczynił to przez rozszerzenie stosowania zasady pomocniczości do poziomu subnarodowego. Wiązało się to z faktem nałożenia przez traktat na UE jednoznacznego obowiązku poszanowania samorządu regionalnego i lokalnego w państwach członkowskich, co oznacza, że unijni ustawodawcy muszą brać pod uwagę uprawnienia władz regionalnych i lokalnych przy tworzeniu projektów aktów legislacyjnych i przyjmowaniu nowego prawodawstwa w zakresie tzw. kompetencji dzielonych. W tym kontekście art. 5 TUE jasno wskazuje, że „Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym”. Jednocześnie art. 6 Protokołu nr 2 stanowi, że do parlamentów narodowych należy konsultowanie się z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje prawodawcze. Powyższe zapisy wprowadziły zatem jakościową zmianę w sposobie postrzegania zasady pomocniczości, której zastosowanie nie odnosi się już tylko do dwupoziomowych relacji UE – państwa członkowskie, lecz także uwzględnia poziom subnarodowy. W myśl koncepcji rządzenia wielopoziomowego (*multilevel governance*) parlamenty regionalne państw takich jak Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, Portugalia (Azory i Madera) oraz Finlandia (Wyspy Alandzkie) otrzymały tym samym prawo do uczestnictwa w kontroli europejskiego procesu legislacyjnego oraz możliwość – przynajmniej w wymiarze formalnym – obrony przyznanych im konstytucyjnie kompetencji w przypadku ich zawłaszczenia przez UE (szerzej na ten temat w: Borońska-Hryniewiecka, 2013 a, b; Borońska-Hryniewiecka, 2017b).

W odniesieniu do pozostałych uprawnień nadanych parlamentom przez traktat lizboński, umożliwiającym im przyczynianie się do „dobrego funkcjonowania Unii”,

⁷⁹ Art. 7(3)b Protokołu nr 2 określa przy tym, że jeżeli większością 55% głosów członków Rady lub większością zwykłą głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, iż jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, to wniosek ustawodawczy nie będzie dalej analizowany.

warto zwrócić uwagę na następujące kwestie. Po pierwsze, odnośnie do dostępu do informacji traktat rozszerzył uprawnienia parlamentarne zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym (punkt 2a). Parlamente uzyskały prawo do otrzymywania dokumentów bezpośrednio od instytucji unijnych, a nie za pośrednictwem państw członkowskich. Prawo to dotyczy nie tylko projektów aktów ustawodawczych UE, lecz także dokumentów konsultacyjnych Komisji, tj. zielonych i białych ksiąg i komunikatów, rocznych programów jej prac i wszelkich innych instrumentów planowania legislacyjnego lub strategicznego. Parlamente narodowe powinny również otrzymywać protokoły z obrad Rady UE w sprawie aktów ustawodawczych oraz roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego. Po drugie, w odniesieniu do uprawnień kontrolnych (punkt 2c) parlamente narodowe powinny być informowane o treści, rozwoju i wynikach procesu oceny wdrażania polityki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wymóg ten obejmuje także prawo do informacji o pracach Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ustanowionego w strukturze Rady, którego zadaniem jest wspieranie koordynacji działań operacyjnych podejmowanych przez organy państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego⁸⁰. Są one również, wraz z Parlamentem Europejskim, upoważnione do kontrolowania działalności dwóch ważnych instytucji UE, tj. Europolu i Eurojustu. W tym kontekście na uwagę zasługuje powołana do życia w 2016 roku Międzyparlamentarna Grupa ds. Wspólnej Kontroli Europolu (więcej na ten temat w rozdziale 8). Po trzecie, traktat lizboński włącza parlamente narodowe w uproszczoną procedurę zmiany traktatów (punkt 2d), umożliwiając im udział w stosowaniu ogólnej klauzuli pomostowej (tzw. procedura kładki, *passarelle clause*)⁸¹, pozwalającej na zmianę formuły decyzyjnej w Radzie UE z jednomyślności na głosowanie większością kwalifikowaną lub ze specjalnej procedury ustawodawczej na uproszczoną. W tym względzie sprzeciw nawet jednego parlamentu, w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania inicjatywy Rady Europejskiej w sprawie zmiany trybu podejmowania decyzji o zmianie traktatów, blokuje procedurę, powodując, że decyzja Rady Europejskiej nie zostaje przyjęta (więcej na ten temat w: Böttner, Grinc, 2018). Po czwarte wreszcie, w traktacie lizbońskim współpraca międzyparlamentarna (punkt 2f) w UE po raz pierwszy zyskała podstawę traktatową, przy czym art. 9 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączonego do traktatu przyznał Parlamentowi Europejskiemu oraz parlamentom narodowym prawo do określenia sposobu organizacji takiej systematycznej współpracy. W konsekwencji powyższe regulacje nadały nowy impuls do powołania sektorowo zorientowanych konferencji międzyparlamentarnych, m.in. w sprawach zarządzania gospodarczego oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (więcej na ten temat w rozdziale 8).

⁸⁰ Art. 71 TFUE, decyzja Rady (2010/131/UE) z 25 lutego 2010 r.

⁸¹ Określone w art. 48 ust. 7 TUE.

Podsumowując, traktat lizboński z pewnością stanowi największe wzmocnienie parlamentów narodowych w dorobku prawa pierwotnego UE. Najważniejsze polizbońskie uprawnienia parlamentarne dotyczą prawa do informacji, kontroli zasady pomocniczości, monitorowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, udziału w procedurze rewizji traktatów oraz budowania efektywnej współpracy międzyparlamentarnej na poziomie transnarodowym oraz z Parlamentem Europejskim. Choć uprawnienia te są dosyć szeroko zakrojone w sensie przedmiotowym, to nie należy jednak przeceniać ich znaczenia w sensie możliwości bezpośredniego wpływania na europejski proces decyzyjny. Jak słusznie wskazują niektórzy autorzy (np. Cygan, 2011), traktat lizboński nie przesunął parlamentów krajowych na pierwszy plan w procesie tworzenia prawa unijnego. Ten ostatni pozostaje nadal domeną rządów narodowych oraz instytucji unijnych. Co więcej, w ostatnich latach, w wyniku kryzysu finansowego, nastąpiła ewolucja sposobu podejmowania decyzji w UE na korzyść metody międzyrządowej. Stworzenie nowych mechanizmów decyzyjnych w sferze zarządzania gospodarczego ponownie ograniczyło zdolność parlamentów narodowych do kontroli własnych rządów w polityce europejskiej.

2.7. Kryzys finansowy i jego wpływ na pozycję parlamentów narodowych

Podczas gdy traktat z Lizbony rozszerzył parlamentarne możliwości kontroli europejskiego procesu decyzyjnego, kryzys gospodarczy i finansowy lat 2008–2013⁸² ponownie je skomplikował. Konieczność ustabilizowania wahań waluty euro oraz potrzeba ratowania państw członkowskich UE, które znalazły się na skraju bankructwa⁸³, wymogła na Unii transformację sposobów zarządzania gospodarczego, przenosząc większe uprawnienia decyzyjne na podmioty wykonawcze (zob. między innymi Nowak-Far, 2009: 79; Jancic, 2017; Fromage, van den Brink, 2018). Zwiększyła się przy tym faktyczna siła Rady Europejskiej oraz tzw. Eurogrupy, czyli posiedzeń ministrów finansów strefy euro. Poufny charakter negocjacji międzyrządowych w ramach tej ostatniej formacji zmniejszył poziom przejrzystości podejmowanych decyzji w zakresie zarządzania finansowego w UE (zob. między innymi: Braun i Hübner, 2019).

Pojawienie się licznych środków mających na celu zdyscyplinowanie zarządzania budżetowego i krajowych przepisów w tej sferze we wszystkich państwach członkowskich UE do pewnego stopnia podważyło podstawowe uprawnienia parlamentów narodowych do kontrolowania krajowych procesów budżetowych, a tym samym do reprezentowania interesów swoich wyborców w procesie koordynacji

⁸² Początku światowego kryzysu gospodarczego i finansowego upatruje się symbolicznie w upadku amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers 15 września 2008 roku.

⁸³ Portugalii, Irlandii, Grecji i Hiszpanii.

polityk gospodarczych (Fasone, 2015; Maatsch, Cooper, 2018; Jancic, 2017; Crum, 2018). Jednym z przykładów takich środków jest procedura tzw. semestru europejskiego, w której państwa członkowskie dostosowują swoje polityki budżetowe i gospodarcze do celów i zasad ustanowionych na poziomie UE (więcej na ten temat w rozdziale 8). Podważona została również zdolność parlamentów narodowych do sprawowania kontroli i nadzoru, a także prowadzenia rzeczowej debaty politycznej, w odniesieniu do istotnych umów międzyrządowych wynegocjowanych podczas kryzysu, takich jak Europejski Instrument Stabilności Finansowej, Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności, Pakt Fiskalny czy umowy w sprawie bankowego funduszu naprawczego (Maatsch, 2015). Naciski wywierane na krajowe ciała ustawodawcze za pośrednictwem Eurogrupy, Rady Europejskiej, a niekiedy także Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego w zakresie polityki budżetowej i reform strukturalnych, często nie pozostawiały parlamentom możliwości wpływu na kształt i zakres porozumień, zmuszając je do akceptacji narzuconych ustaleń w drodze głosowań. Autonomia decyzyjna parlamentów państw członkowskich, które skorzystały z pomocy finansowej (tj. Cypr, Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia i Hiszpania), została jeszcze bardziej ograniczona w tym zakresie. Reformy instytucjonalne, takie jak Pakt Fiskalny i Europejski Mechanizm Stabilności, przyjęte poza ramami traktatowymi, podważyły parlamentarną kontrolę zarządzania budżetowego. Zaostryżyły również nieufność między instytucjami krajowymi i unijnymi, co można zilustrować stosunkami między parlamentami narodowymi a PE (zob. rozdział 8).

Jednym z przykładów obejścia czy pominięcia parlamentu narodowego w sprawach decyzji budżetowych było zwołanie w Grecji w 2015 roku nadzwyczajnego referendum w kwestii przyjęcia tzw. trzeciego pakietu pomocowego. Z powodu braku zgody parlamentarnej na warunki porozumienia wynegocjowanego przez grecki rząd z przedstawicielami UE oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego premier Grecji Alexis Tsipras postanowił zwrócić się bezpośrednio do narodu, aby ten zadecydował o przyszłości swojego kraju. Grecy obywatele mieli w ciągu zaledwie dziesięciu dni dokonać strategicznego wyboru między bankructwem i potencjalnym wyjściem ze strefy euro z jednej strony a pozostaniem w niej i otrzymaniem dodatkowej pomocy finansowej za cenę wymagających reform strukturalnych z drugiej (Contiades, Fotiadou, 2015). Chociaż naród wybrał tę pierwszą opcję, grecki rząd ostatecznie zlekceważył wynik referendum i ustalił z Brukselą warunki trzeciego programu ratunkowego podczas szczytu strefy euro 12 lipca 2015 roku. W rezultacie takiej decyzji pominięty uprzednio grecki parlament został zmuszony do zagłosowania za jednym z najbardziej kompleksowych pakietów reform wynegocjowanych naprędce z tzw. trojką⁸⁴ (Fasone, Lupo, 2016).

⁸⁴ Mianem „trojki” określało się zespół odpowiedzialny za opracowanie pomocy finansowej dla państw strefy euro dotkniętych kryzysem zadłużenia złożony z Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Można zaryzykować stwierdzenie, że jedyną przeciwwagą dla tej (wymuszonej) bierności parlamentarnej stanowiły w analizowanym okresie sądy i trybunały konstytucyjne (na przykład w Niemczech, Portugalii i Estonii), a także partie populistyczne i eurosceptyczne. Te ostatnie, przez upolitycznienie kwestii związanych z unijnym zarządzaniem gospodarczym, promowały negatywną narrację polityczną, obwiniając ówczesne elity polityczne oraz tzw. brukselski establishment zarówno o wywołanie kryzysu, jak i o szkodliwe społecznie skutki polityki zaciskania pasa (*austerity*) (więcej na ten temat: Pirro, van Kessel, 2017).

Kryzys finansowy miał jednak nie tylko negatywne skutki dla parlamentów narodowych. Z jednej strony przejście do międzyrządowej i technokratycznej formuły podejmowania decyzji zmarginalizowało parlamenty krajowe na korzyść Rady Europejskiej i instytucji finansowych. Z drugiej jednak zmiany instytucjonalne będące konsekwencją kryzysu stanowiły impuls dla parlamentów do poszukiwania nowych sposobów uczestnictwa w polityce europejskiej (por. Adamiec, 2013). Jednym z nich była zainaugurowana w 2015 roku przez grupę kilku izb parlamentarnych inicjatywa tzw. zielonej kartki. Mechanizm ten, szerzej omówiony w rozdziale 7, przewiduje możliwość składania przez parlamenty krajowe propozycji nowych inicjatyw legislacyjnych na poziomie UE, a także inicjatyw dotyczących przeglądu lub uchylania istniejącego prawodawstwa UE. Inicjatywa „zielonej kartki”, promowana przez międzyparlamentarne forum współpracy COSAC, zbiegła się w czasie z równoległą refleksją instytucjonalną na poziomie UE. Wzrost nastrojów populistycznych i eurosceptycznych skłonił instytucje unijne do ponownego przemyślenia kwestii deficytu demokratycznego, a tym samym nowych sposobów zaangażowania parlamentów w sprawy unijne. W listopadzie 2014 roku nowo powołany przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker podjął zobowiązanie nawiązania silniejszego partnerstwa z parlamentami narodowymi⁸⁵. Jednym z jego przejawów miało być skuteczniejsze uwzględnianie opinii parlamentów narodowych przesyłanych do Komisji, a drugim zreformowanie systemu współpracy międzyparlamentarnej jako formy zaangażowania krajowych ustawodawców w proces zarządzania gospodarczego w UE (więcej na ten temat w rozdziale 8).

Kryzys finansowy otworzył zatem nowy etap w dyskusji na temat demokratycznej legitymizacji UE, a także roli parlamentów krajowych we wciąż ewoluującym unijnym systemie podejmowania decyzji. Pozostaje pytanie, jak dalece aktywnie parlamenty narodowe korzystają z posiadanych uprawnień i możliwości. W kolejnym rozdziale przedstawiony zostanie zestaw założeń teoretycznych dotyczących różnych czynników warunkujących aktywność krajowych ustawodawców w sferze polityki europejskiej.

⁸⁵ List przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera do pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa, 1 listopada 2014 roku, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/timmermans_en.pdf, dostęp 17.01.2021.

Rozdział 3

Badanie europejskiej aktywności parlamentów narodowych: perspektywa analityczna

Celem tego rozdziału jest opisanie procesu projektowania badań dotyczących aktywności parlamentów narodowych w strukturze instytucjonalnej UE. Przedstawia on tzw. ramę badawczą (*research framework*), którą – podobnie jak Patricia Liehr i Mary Jane Smith (1999: 13) – traktuję jako narzędzie dostarczające badaczowi „wskazówek, w miarę jak opracowuje swoje pytania badawcze, wybiera metody pomiaru zmiennych i planuje analizę”. Po zebraniu i przeanalizowaniu danych rama badawcza jest natomiast używana jako swoiste „odbicie lustrzane” w celu sprawdzenia, czy poczynione ustalenia są zgodne z założeniami badawczymi, czy też istnieją między nimi rozbieżności (por. Imenda, 2014). Rama badawcza stworzona na potrzeby niniejszej publikacji zawiera dwa podstawowe elementy spójnej perspektywy analitycznej, tj. ramę conceptualną (*conceptual framework*), która pozwala mi umieścić badane zagadnienia w szerszym kontekście istniejących koncepcji analitycznych, oraz ramę teoretyczną (*theoretical framework*), na podstawie której określam zmienne oraz buduję hipotezy badawcze. Oczywiście jest, że poniższy rozdział nie wyczerpuje całego spektrum koncepcji i teorii, na podstawie których można analizować parlamenty narodowe w UE, lecz przedstawia te, które wydały mi się najbardziej interesujące i przekonały mnie jako badacza.

3.1. Cele badawcze i operacjonalizacja zmiennych zależnych

Każdy projekt naukowy lub działanie badawcze zaczyna się od pytania: *Co, dla czego i jak chcemy badać?* Odpowiedź na nie wytycza nam dalszą drogę lub przynajmniej pozwala skierować światło latarki w odpowiednim kierunku. W przypadku studiów nad aktywnością parlamentów narodowych w UE szczegółowych obszarów problemowych, które w literaturze zagranicznej określa się powszechnie jako tzw. *research puzzle*⁸⁶, może być wiele. Można na przykład zbadać, jaki jest stan faktyczny zaangażowania parlamentów narodowych w kwestie europejskie. W tym celu należy określić, co rozumiemy przez „stan zaangażowania” i jak

⁸⁶ Od przymiotnika *puzzling* – frapujący, wprawiający w zakłopotanie.

chcemy go mierzyć. W zbieraniu danych z pewnością pomocne będzie ustalenie konkretnych wskaźników ilościowych, które posłużą do operacjonalizacji owego „zaangażowania”. Wynikiem badania będzie przedstawienie pewnego stanu faktycznego, a także – być może – widocznych trendów. Można również pójść o krok dalej i badać, co warunkuje zaangażowanie parlamentów lub parlamentarzystów w sprawy europejskie. Innymi słowy, można badać: *jakie czynniki wpływają na to, że parlament lub parlamentarzysta jest bardziej lub mniej aktywny w konkretnych działaniach zorientowanych na UE? Dlaczego niektóre parlamenty korzystają z pewnych formalnych uprawnień im nadanych, a niektóre nie?* Wreszcie można próbować dociekać, jakie przełożenie na politykę europejską ma aktywność parlamentów narodowych. Ocena działalności parlamentarnej w sprawach europejskich pod względem wpływu jest jednak niezwykle trudna. Jak zauważa wielu badaczy, o wiele łatwiej jest zmierzyć to, co parlamenty robią w sprawach UE – a nie to, czy odnoszą sukces (por. Groen, Christiansen, 2015). W zależności od aren aktywności badanie wpływu parlamentów krajowych na politykę unijną może być bardziej lub mniej skomplikowane. Można na przykład analizować, jak – pod wpływem parlamentu – ewoluowało lub zmieniało się stanowisko rządu w sprawie konkretnych propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej. Właściwą metodą badawczą będzie tu tzw. *process tracing*. O wiele łatwiej jest jednak zweryfikować, w jakim stopniu Komisja Europejska bierze pod uwagę opinie parlamentów narodowych w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. Jednak już prawie niemożliwe będzie zbadanie, czy opinie wysyłane do Komisji w ramach tzw. dialogu politycznego mają przełożenie na ostateczny kształt projektów aktów legislacyjnych.

Jak wspomniano we wprowadzeniu, w niniejszej publikacji wytyczyłam sobie cztery szczegółowe cele badawcze wyrażone w postaci następujących pytań: 1) *jakie czynniki wpływają na aktywność parlamentów krajowych na pięciu arenach aktywności w ramach UE?*; 2) *jakie czynniki warunkują stopień autonomii i asertywności parlamentów w ramach powyższych aren?*; 3) *jakie ograniczenia parlamenty krajowe napotykają w realizacji swoich ról i ambicji?*; 4) *jaka jest parlamentarna percepcja własnych ról w polityce europejskiej i jak wpływa ona na aktywność parlamentów w sferze analizowanych aren?*

W tym miejscu należy doprecyzować granice pola badawczego przez wskazanie, które konkretnie areny aktywności będą podlegały analizie. W poniższych badaniach są to: kontrola rządu w polityce europejskiej, kontrola zasady pomocniczości, dialog polityczny z KE, inicjatywa „zielonej kartki”, a także konferencje międzyparlamentarne. Taki dobór studiów przypadku obejmuje wszystkie główne kanały kontroli i wpływu w obrębie polityki europejskiej dostępne dla parlamentów narodowych w obecnej architekturze unijnej⁸⁷. Pozwala ponadto przyrzec

⁸⁷ Wyłączenie z analizy kwestii transpozycji i implementacji prawa unijnego zostało wyjaśnione we wprowadzeniu.

się bliżej funkcjom, jakie parlamenty krajowe wypełniają w istocie w UE, a także ich ambicjom odnośnie do ról, jakie chciałyby odgrywać w przyszłości. W dalszej części postaram się przedstawić poszczególne elementy obranej przeze mnie perspektywy analitycznej.

Pamiętając, że dobra definicja jest podstawą poprawnej operacjonalizacji pojęcia, czyli – jak określają ten proces Roman Bäcker i inni (2016: 19) – „przyporządkowania mu mierzalnych wskaźników”, należy rozpocząć od poprawnego zdefiniowania zmiennej zależnej (*dependent variable*) – problemu, który chcemy badać. Zgodnie z postawionymi powyżej pytaniami badawczymi w prowadzonych przeze mnie badaniach zidentyfikować można dwie zmienne zależne. Pierwszą jest pojęcie „aktywności parlamentów krajowych w sprawach europejskich”. Na potrzeby niniejszej analizy owa aktywność jest rozumiana jako „instytucjonalne i polityczne działania parlamentów krajowych mające na celu uzyskanie kontroli i wpływu na europejski proces decyzyjny (obejmujący także cykl tworzenia polityk w UE)”. Takie działania dotyczą pięciu aren aktywności parlamentarnej i opierają się na interakcjach z innymi podmiotami instytucjonalnymi, którymi są rządy państw członkowskich, inne parlamenty narodowe oraz instytucje unijne. W odniesieniu do kwestii operacjonalizacji aktywność parlamentarna w sprawach europejskich jest mierzona za pomocą wskaźników ilościowych⁸⁸ tam, gdzie jest to możliwe, tj. na podstawie liczby opinii lub rezolucji wydanych przez parlament w ramach kontroli działań rządu (arena 1), liczby uzasadnionych opinii w ramach kontroli zasady pomocniczości (arena 2), liczby opinii w ramach dialogu politycznego (arena 3) oraz liczby przedłożonych „zielonych kartek” (arena 4). W odniesieniu do areny 5, tj. współpracy międzyparlamentarnej, pomiar ilościowy nie byłby metodą miarodajną, gdyż praktycznie wszystkie parlamenty regularnie uczestniczą w spotkaniach konferencji międzyparlamentarnych organizowanych cyklicznie w różnych krajach UE. Ocena ich aktywności w ramach areny 5 przyjmuje tutaj zatem charakter jakościowy i skupia się zarówno na sposobie, w jaki parlamenty wykorzystują współpracę parlamentarną do realizacji konkretnych ról w ramach spraw europejskich, jak i na analizie percepcji samych izb parlamentarnych w odniesieniu do efektywności takiej współpracy.

Drugą zmienną zależną, którą badam w niniejszej publikacji, jest poziom autonomii, tudzież asertywności, z jakim dana izba parlamentarna działa w sferze spraw europejskich. Określenia „autonomia” oraz „asertywność” są w tym przypadku pojęciami względnymi, odnoszącymi się do relacji parlamentu z egzekutywą, i wskazują, w jakim stopniu dany parlament lub izba parlamentarna mają ambicję odgrywania roli podmiotowego gracza w procesie kontroli i kształtowania polityki europejskiej. Stopień autonomii lub asertywności jest tutaj mierzony za pomocą wskaźników jakościowych, tj. charakteru opinii, ich treści oraz

⁸⁸ Nie mylić z metodą ilościową oraz analizą statystyczną, która w tej książce jest nieobecna.

zakresu przedmiotowego. W tym celu w kwestionariuszu autorskim skierowanym do urzędników reprezentujących komisje ds. europejskich parlamentów narodowych znalazło się pytanie „Czy w opiniach/rezolucjach opublikowanych w ramach kontroli rządu w obszarze spraw europejskich Twoja izba zwykle udziela instrukcji dotyczących sposobu prowadzenia negocjacji na szczeblu UE, czy raczej popiera stanowisko rządu?”. Poza uzyskanymi odpowiedziami możliwe było również przeprowadzenie analizy niektórych opinii parlamentarnych pod kątem ich treści, zwracającej uwagę na to, czy są one: reaktywne wobec stanowiska rządu, czy od niego niezależne; czy są rozbudowane i szczegółowe, czy raczej ogólne i zwięzłe; czy nawołują rząd do działania i przyjęcia konkretnego stanowiska reprezentowanego przez parlament, czy po prostu wyrażają poparcie; czy krytykują stanowisko egzekutywy, a może dyscyplinują ją w jakiś sposób. Moment formułowania opinii lub rezolucji w odniesieniu do projektów aktów legislacyjnych Komisji Europejskiej, lub odnoszących się do nich stanowisk rządu, jest bowiem dla wielu izb parlamentarnych jedyną okazją, aby zaznaczyć swój merytoryczny wkład do debaty, a także wyrazić głos obywateli w sprawach europejskich. Interesujące jest również to, czy tzw. uzasadnione opinie (arena 2) próbują wyjść poza argumenty dotyczące pomocniczości i zawierają sugestie dotyczące innych aspektów proponowanych rozwiązań legislacyjnych Komisji, tym samym wskazując na ambicje parlamentarne wykraczające poza funkcję kontrolną (zob. rozdział 6).

W przypadku obu zmiennych analiza faktycznej aktywności parlamentów narodowych koncentruje się głównie na działaniach komisji ds. europejskich, które są podmiotami wiodącymi i koordynującymi politykę europejską w parlamentach narodowych.

3.2. Ramy konceptualne

Ustalenie, *co, dlaczego i jak chcemy badać*, prowadzi nas do drugiego etapu projektowania badań, którym jest konceptualizacja, czyli proces osadzający badany temat w pewnych granicach pojęciowych, a tym samym nadający mu konkretne aspekty analityczne. Składa się na nią stworzenie narzędzi pojęciowych i koncepcyjnych, którymi badacz będzie operować w danej analizie. Należę do grona naukowców takich jak Patricia Liehr, Mary Jane Smith i Sitwala Imenda, którzy czynią rozróżnienie między kategorią ram konceptualnych oraz teoretycznych, uznając, że te pierwsze przedstawiają szerszy obraz badanych zagadnień. Zgadzając się, że zarówno ramy teoretyczne, jak i konceptualne pomagają czytelnikowi zrozumieć przyjęte przez badacza założenia, sposób ich uzasadnienia, a także jego stanowisko wobec innych badaczy, z którymi wchodzi w dialog, należy rozróżnić, że o ile ramy konceptualne w zintegrowany sposób przedstawiają i opisują dany problem badawczy, o tyle teorie pozwalają budować precyzyjne hipotezy (Liehr, Smith, 1999). O ile

więc ramy teoretyczne wywodzą się z teorii (zob. punkt 3.3 poniżej), o tyle ramy konceptualne wywodzą się z pojęć. Konsekwentnie definiuję ramy konceptualne jako szereg powiązanych pojęć i koncepcji zebranych w celu lepszego opisanie i zrozumienia badanego zjawiska. Podobnie jak Imenda (2014) postrzegam tworzenie ram konceptualnych jako proces indukcyjny, w którym małe pojedyncze elementy (w tym przypadku koncepcje) są łączone tak, aby przedstawić kompleksową mapę możliwych zależności i relacji pomiędzy badanymi zagadnieniami. Ze względu na fakt, że prowadzone przeze mnie badania mają charakter złożony zarówno pod względem liczby zmiennych zależnych, analizowanych aren, jak i jednostek analizy (tj. parlamenty państw członkowskich UE), ich rama konceptualna świadomie czerpie z wielu perspektyw analitycznych.

3.2.1. Multilevel governance

Rozpoczynając od metakonceptualizacji zjawiska aktywności parlamentów narodowych w systemie politycznym UE, osadzam analizowane zagadnienia w szerszej koncepcji rządzenia wielopoziomowego (*multilevel governance*, dalej MLG), jak również analitycznego dorobku studiów nad europeizacją (*Europeanisation studies*). Koncepcja MLG, opracowana przez Gary'ego Marksa (1992; 1993) i rozwinięta wspólnie z Liesbet Hooghe (Hooghe, Marks, 2001; Hooghe, 2003)⁸⁹, a następnie poszerzona przez Philippe'a Schmittera (2004)⁹⁰ i doprecyzowana przez Simonę Piattoni (2009; 2010, zob. niżej), stanowi tu optymalne podejście analityczne z kilku powodów. Po pierwsze, w dziedzinie studiów europejskich MLG odnosi się przede wszystkim do procedur podejmowania decyzji oraz formułowania regulacji i zasad politycznych w wielopoziomowym systemie UE, przy czym w prowadzonych przeze mnie badaniach parlamenty narodowe uważane są za autorytatywne podmioty owego systemu (zob. rozdział 1; por. Balicki, 2019). Są one jednocześnie uznawane przez traktaty UE za instytucje przyczyniające się do „dobrego funkcjonowania UE” (art. 12 TUE), a przez badaczy – za pośredników legitymizujących proces

⁸⁹ Pojęcie MLG zostało po raz pierwszy użyte przez Gary'ego Marksa na początku lat 90. w odniesieniu do analizy polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Dalsze badania prowadzone przez Hooghe i Marksa (2001) zastosowały koncepcję MLG poza sektorem polityki strukturalnej, w celu opisanie szerszych procesów instytucjonalnych dotyczących mobilizacji politycznej i społecznej w UE. Autorzy opracowali również typologię MLG (Hooghe, Marks, 2001).

⁹⁰ Philippe Schmitter, którego miałam przyjemność poznać osobiście podczas pobytu w EUI we Florencji, rozszerzył zastosowanie koncepcji MLG poza stosunki międzyrządowe, obejmując nią sektor prywatny i definiując MLG jako „system stworzony w celu podejmowania wiążących decyzji, angażujących wielu politycznie niezależnych, ale *de facto* współzależnych aktorów – zarówno prywatnych, jak i publicznych – działających na różnych poziomach agregacji terytorialnej na zasadzie mniej lub bardziej ciągłej negocjacji/deliberacji oraz wdrażania pewnych ustaleń” (2004: 49).

podejmowania decyzji w UE (m.in. Benz, 2006; DeBardleben, Hurrelmann, 2007; Piedrafita, 2013; Lindseth, 2017). Po drugie, aktywność parlamentarna w obrębie pięciu analizowanych aren jest sfragmentaryzowana i przekrojowa, tzn. odbywa się jednocześnie na dwóch poziomach europejskiego systemu sprawowania rządów, tj. krajowym (relacje między parlamentami a władzą wykonawczą) oraz ponadnarodowym (relacje między parlamentami a instytucjami unijnymi), a także w wymiarze transnarodowym (relacje pomiędzy parlamentami różnych państw członkowskich). W tym zawiłym kontekście instytucjonalnym optyka analityczna MLG pozwala umiejętnie łączyć różne plany i identyfikować powiązania zarówno pomiędzy samymi arenami, jak i realizowaną w ich obrębie aktywnością parlamentów⁹¹. Po trzecie wreszcie, jak słusznie zauważa włoska badaczka Simona Piattoni, koncepcja MLG pozwala spajać często odrębne obszary analityczne *politics*, *policy* i *polity* w obrębie studiów nad UE. W tym sensie jej zastosowanie ułatwia płynne łączenie argumentów i czynników wyjaśniających z zakresu *politics* (tj. motywacje, preferencje, interesy) z kwestiami natury instytucjonalno-prawnej w obrębie *polity* (tj. formalnych i nieformalnych aspektów ustroju politycznego), a także z problemem wpływu parlamentarnego na kierunki europejskiej *policy*, czyli polityki publicznej (por. Piattoni 2009; 2010; Ruszkowski, Wojnicz, 2013)⁹².

W tym miejscu należy podkreślić, że świadomie umieszczam MLG w sekcji „ramy konceptualne”, a nie „ramy teoretyczne”. Mimo całej swojej atrakcyjności (por. Ruszkowski, Wojnicz, 2013) i wbrew optymistycznym założeniom jej twórców⁹³ koncepcja ta nie stanowi bowiem kompleksowej teorii, z której można wyprowadzać hipotezy czy zależności przyczynowo-skutkowe (George, 2004; Piattoni,

⁹¹ Podobnego zdania na temat użyteczności koncepcji MLG jest Janusz Ruszkowski. Jego zdaniem: „MLG oferuje także metodę wielopoziomową (metodę analizy wielopoziomowej), która pozwala zgłębić interakcje aktorów pomiędzy poziomami zarządzania w UE oraz w ramach poszczególnych poziomów, a przy tym ich rolę w procesie delegowania kompetencji” (2013: 21). W tym kontekście zmodyfikowałabym jednak przedmiotowo inne stwierdzenie ww. autora, że MLG jako „jedna z wielu teorii zarządzania ma pomagać wyjaśniać normatywne, postparlamentarne, postnarodowe i postwestfalskie podejście do integracji europejskiej” (ibidem). O ile bowiem koncepcja MLG podkreśla zmniejszającą się rolę jednostkowych rządów narodowych, o tyle zasadza się również na zjawisku dyspersji władzy i inkluzji różnego rodzaju aktorów niewykonawczych (*non-executive actors*) – do których należą parlamenty. Wzmocnienie PE oraz nowe formy partycypacji parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa (tj. SWO) wskazują na elementy reparlamentaryzacji unijnego *governance*.

⁹² Warto podkreślić, że MLG nie jest jedyną koncepcją opisującą złożoną strukturę instytucjonalną i charakter UE. W literaturze używa się terminów takich jak na przykład zarządzanie wielowarstwowe (*multi-tiered governance*), policentryczne (*polycentric governance*), sieciowe (*network governance*), *consortio*, *condominio* czy chociażby FOCJ (*functional, overlapping, competing jurisdictions*), które opisują podobne cechy systemu unijnego, tj. pionowe i poziome rozproszenie władzy decyzyjnej, aktorów zlokalizowanych na różnych poziomach terytorialnych, a także zaangażowanie w proces podejmowania decyzji podmiotów niepaństwowych.

⁹³ Zarówno Gary Marks, jak i Philippe Schmitter używali pojęcia *theory* w odniesieniu do MLG.

2010; Czaputowicz, 2013; Stephenson, 2013; Borońska-Hryniewiecka, 2016c)⁹⁴. Innymi słowy, nie spełnia ona istotnych kryteriów, według których można oceniać teorię⁹⁵. Jak pisze wybitny politolog i ekspert w zakresie *governance* Gerry Stoker (1998: 16, tłumaczenie własne): „wartość dodana perspektywy *governance* (w tym MLG – przypis autora) w rozwoju ogólnej teorii nie sytuje się na poziomie analizy przyczynowo-skutkowej. Nie oferuje także nowej teorii normatywnej. Jej wartość polega na stworzeniu pewnej ramy porządkującej analizę”. Z tego względu traktuję MLG jako koncepcję analityczną pozwalającą lepiej zrozumieć złożoność wielo-poziomowej struktury zarządzania w UE, a także zidentyfikować mocne i słabe strony koordynacji międzyinstytucjonalnej między parlamentami narodowymi a innymi aktorami zaangażowanymi w politykę europejską.

3.2.2. Koncepcja „graczy na wielu arenach”

Drugim elementem ram pojęciowych skonstruowanych na potrzeby poniższych badań jest konceptualizacja roli parlamentów narodowych jako „graczy na wielu arenach” (*multi-arena players*, dalej MAP) zaproponowana w 2017 roku w *Journal of European Public Policy* (JEPP) przez Katrin Auel i Christine Neuhold. W przeciwieństwie do MLG pojęcie MAP należy do tzw. mikrokoncepcji, gdyż odnosi się bezpośrednio do konkretnych elementów europejskiego systemu zarządzania, czyli do parlamentów narodowych.

Koncepcja MAP wnosi do moich badań kilka nowych i przydatnych elementów analitycznych. Po pierwsze, opisuje ona parlamenty narodowe jako instytucje, które mogą jednocześnie odgrywać wiele ról i reprezentować obywateli na różnych arenach – osadzonych również poza granicami kraju. Po drugie, łączy pojęcie „areny” jako miejsca parlamentarnej mobilizacji z pojęciem „gracza” jako metafory działania i wpływu (*agency and influence*). Nadając parlamentom krajowym status gracza, w odróżnieniu od np. „aktora”⁹⁶, MAP zakłada, że ich celem lub ambicją jest wywieranie wpływu na przebieg europejskiej gry. Co więcej, w swoim artykule z JEPP Auel i Neuhold (2017: 1550) zauważyły, że dzięki ewolucji formalnych

⁹⁴ W ocenie wielu badaczy, ze względu na swój wszechstronny charakter, podejście to padło ofiarą własnego sukcesu polegającego na jego spontanicznym i szerokim stosowaniu, ale niewielkiej wartości eksplanacyjnej. Poza nieokreślonymi założeniami teoretycznymi główne słabości MLG, które wskazują autorzy, to deskryptywność i brak potwierdzenia empirycznego (Czaputowicz, 2013), a także tendencja do przypisywania zbyt dużego wpływu i autonomii działania aktorom subnarodowym (tj. regionom) oraz podmiotom pozarządowym (Kohler-Koch, 1996; Jeffery 1996; 2000).

⁹⁵ Ustalenie to różni się od stanowiska reprezentowanego przez Janusza Ruskowskiego w monografii *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Autor plasuje MLG wśród teorii pierwszego rzędu, przypisując jej zdolność do wyjaśniania związków przyczynowo-skutkowych, a także zdolność prognostyczną (Ruskowski, Wojnicz, 2013: 21).

⁹⁶ Aktor odgrywa zazwyczaj przypisane/przyznane mu role.

uprawnień – zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym – parlamenty narodowe stały się również w pewnym stopniu „instytucjami unijnymi”, a nie tylko krajowymi, oraz że ich nowe „europejskie” role czynią je formalnie niezależnymi od rządów, które nie zajmują już pozycji „gate-keeperów” w kwestiach polityki europejskiej. W tym kontekście moje badania podejmują wyzwanie weryfikacji, w jakim stopniu konceptualizacja Auel i Neuhold odpowiada stanowi faktycznemu. Zakładam przy tym, że jeśli autorki koncepcji MAP mają rację, to opisana w rozdziale 2 ewolucja uprawnień formalnych parlamentów narodowych w UE, w połączeniu z nadanymi im uprawnieniami krajowymi opisanymi w rozdziale 4, pozwoliła im – przynajmniej na niektórych arenach – osiągnąć status „autonomicznych, europejskich graczy” (*autonomous, European players*) (por. Neuhold, Smith 2015: 676), a nie tylko aktorów krajowych (*domestic actors*).

Zatem podczas gdy MLG – jako metakoncepcja analityczna – pozwala lepiej zrozumieć złożoność wielopoziomowej struktury zarządzania w UE, a także zidentyfikować mocne i słabe strony koordynacji międzyinstytucjonalnej między parlamentami narodowymi a innymi instytucjami zaangażowanymi w politykę europejską, mikrokonceptcja MAP umożliwia scharakteryzowanie głównych graczy będących przedmiotem zainteresowania niniejszej książki, a także osadzenie ich w precyzyjnych kontekstach instytucjonalnych, tj. poszczególnych arenach aktywności. Aby jednak wyjaśnić zależności przyczynowo-skutkowe leżące u podstaw ich aktywności parlamentarnej, należy odwołać się do koncepcji zmiany instytucjonalnej, jaką niesie ze sobą pojawienie się konkretnych mechanizmów parlamentarnej partycypacji w polityce europejskiej. W tym miejscu niezwykle przydatny okazuje się dorobek studiów nad europeizacją.

3.2.3. Europeizacja

Proces dostosowywania się parlamentów narodowych do zmian traktatowych opisanych w poprzednim rozdziale był i nadal jest przejawem ich europeizacji. Również pięć analizowanych w tej książce aren aktywności parlamentarnej, choć mają one inną specyfikę i umocowanie instytucjonalno-prawne, łączy fakt, że reprezentują one mechanizmy europeizacji w rozumieniu Claudia Radaellego. Badacz ten definiuje europeizację jako „proces składający się z różnych subprocesów: budowy; dyfuzji; instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych procedur, zasad i sposobów działania, wspólnych przekonań i norm, które są najpierw definiowane i utrwalane w procesie politycznym na poziomie UE, a następnie włączane do logiki dyskursów krajowych, tożsamości, struktur politycznych i polityk publicznych” (Radaelli, 2003: 30). Analizowane areny – stanowiące formalne i nieformalne procedury instytucjonalne – są przykładami zarówno odgórnych (*top-down*), jak i oddolnych (*bottom-up*) procesów europeizacji, które wywołały

konkretne reakcje adaptacyjne (*adaptive responses*) ze strony aktorów nie tylko krajowych, lecz także unijnych. Stanowią one jednocześnie struktury szans (*opportunity structures*) wywarcia wpływu na proces legislacyjny UE, nierzadko przy tym ograniczając zdolność innych aktorów do realizacji swoich celów (por. Knill, 2001). Ponadto zgodnie z opinią czołowych przedstawicieli nurtu europeizacji w ramach studiów europejskich (m.in. Börzel, Risse, 2000; Featherstone, Radaelli, 2003) zakładam, że mobilizacja parlamentów krajowych w ramach analizowanych aren może wywierać presję adaptacyjną (*adaptive pressure*) na ich dotychczasowe relacje z innymi aktorami instytucjonalnymi w UE, prowadząc do podważenia pewnych utrwalonych już zależności i hierarchii (Börzel, Risse, 2000: 6). Dotyczy to relacji parlamentów narodowych nie tylko z innymi aktorami krajowymi, takimi jak egzekutywa czy poszczególni ministrowie, lecz także z kluczowymi instytucjami ponadnarodowymi.

Przeanalizujmy zatem powyższe aspekty podejścia europeizacyjnego na przykładzie dwóch aren, tj. SWO (areny 2) oraz dialogu politycznego (areny 3). Przede wszystkim obie areny stanowią mechanizmy europeizacji o charakterze odgórnym (*top-down*) w tym sensie, że zostały ustanowione na poziomie unijnym i wywarły szeroko rozumiany wpływ na sposób funkcjonowania parlamentów narodowych. Pod tym względem stały się one katalizatorami realizacji funkcji kontrolnej parlamentów w odniesieniu do szeregu uwspólnotowionych kompetencji krajowych, a także funkcji opiniodawczej, w której parlamenty wyrażają swoją opinię odnośnie do projektów aktów legislacyjnych Komisji. Areny te stanowią dla parlamentów okazję, aby zaznaczyć swoją podmiotowość w sprawach europejskich i stać się bezpośrednimi interlokutorami wobec unijnej egzekutywy. Ponadto zostały stworzone, aby rozwiązać konkretny problem deficytu demokratycznego (zob. rozdział 1). W tym sensie stały się swoistym pasem transmisyjnym między Komisją a parlamentami państw członkowskich, które – przez współpracę i wymianę poglądów – wzmacniają nawzajem swoją wiarygodność. Procedura kontrolna i opiniodawcza miała stać się sposobem, w jaki prawodawca UE (Komisja) uzasadnia swoje działania wobec forum parlamentów narodowych. W przypadku SWO odbywa się to pod groźbą konsekwencji „żółtej” lub „pomarańczowej kartki”. Niektórzy autorzy – być może na wyrost – porównali nawet ten mechanizm do „wirtualnej trzeciej izby”, która wspólnie spełnia funkcję ustawodawczą, przedstawicielską i deliberacyjną w UE (Cooper, 2012). W odniesieniu do aspektu presji adaptacyjnej można założyć, że korzystanie przez parlamenty krajowe z obu tych aren, tj. występowanie w roli interlokutora vis-à-vis Komisji, bez odpowiedniej współpracy czy konsultacji z własnymi rządami, może wywoływać opór tych ostatnich.

„Zielona kartka” (arena 4, zob. rozdział 7) reprezentuje z kolei oddolny mechanizm europeizacji, w ramach którego wspomniana przez Claudia Radaellego (2004: 3) „konstrukcja, dyfuzja oraz instytucjonalizacja reguł formalnych i nieformalnych” bierze swój początek na poziomie parlamentów narodowych, a nie UE.

To one, jako instytucje krajowe, w sposób autonomiczny, za pomocą wzajemnych konsultacji i uzgodnień, powołały do życia inicjatywę, która przybrała formę „zielonej kartki”⁹⁷. Oddolny charakter tej areny przejawia się też w rodzaju presji adaptacyjnej, którą wywiera ona na pozostałych aktorów instytucjonalnych. Jest to również presja oddolna, skierowana zarówno na instytucje unijne, jak i na rządy narodowe. Można założyć, że nieformalna mobilizacja parlamentów jako potencjalnych inicjatorów rozwiązań legislacyjnych na poziomie UE w ramach „zielonej kartki” może wywołać pewne szczególne zakłopotanie (*inconvenience*), a nawet zostać zakwestionowana jako podważająca istniejącą hierarchię i balans między-instytucjonalny zarówno między podmiotami krajowymi (tj. rząd–parlament), jak i instytucjami UE (tj. Komisja – Parlament Europejski). Powyższe argumenty analityczne pozwalają budować szersze założenia natury teoretycznej dotyczące uwarunkowań mobilizacji parlamentarnej w UE.

3.3. Perspektywa teoretyczna

William Fox i Mohamed Bayat definiują teorię jako „zbiór powiązanych ze sobą zdań, pojęć i definicji, które przedstawiają systematyczny punkt widzenia i określają relacje między zmiennymi w celu przewidywania i wyjaśniania zjawisk” (2007: 29). Podobnie Sitwala Imenda podsumowuje trzy główne cechy definiujące teorię: „(a) systematyzuje ona naukowy punkt widzenia, (b) określa relacje między pojęciami oraz (c) wyjaśnia zdarzenia i dokonuje prognoz dotyczących ich wystąpienia, opierając się na określonych relacjach” (2014: 187). Ramy teoretyczne są zatem niezbędne do identyfikacji zmiennych niezależnych, które chcemy zweryfikować w trakcie naszych badań empirycznych, a także do stawiania i weryfikacji hipotez badawczych.

Ponieważ ani koncepcja MLG, ani dorobek europeizacji nie stanowią samodzielnych teorii⁹⁸, na podstawie których można budować hipotezy dotyczące różnych aspektów parlamentarnej mobilizacji w UE, założenia teoretyczne testowane empirycznie w niniejszej publikacji czerpią z bogatego dorobku teorii instytucjonalnej (Hall, Taylor, 1996), a konkretnie klasycznego i nowego instytucjonalizmu. W istocie studia nad europeizacją i analiza instytucjonalna są analitycznie komplementarne. Istnieje bowiem szeroki nurt badawczy, który postrzega europeizację jako swojego rodzaju instytucjonalizację (m.in. Cowles i in., 2001; Olsen, 2002; Börzel, Risse, 2000; 2007; Kurzer, 2001; Radaelli, 2003). Ponadto znaczna część literatury

⁹⁷ Proces ten trafnie obrazuje to, co Radaelli (2004: 4) nazywa „kreatywnym wykorzystaniem Europy” (*creative usages of Europe*) przez aktorów krajowych.

⁹⁸ Sam teoretyk procesów europeizacji, Claudio Radaelli (2004: 5), podkreśla, że europeizacja nie stanowi nowej teorii. Jest raczej podejściem, które pozwala uporządkować proces analizy zmian instytucjonalnych wywołanych integracją europejską.

dotyczącej zjawiska europeizacji jest oparta na instytucjonalizmie oraz panuje w niej szeroki konsensus, że świadomość nowego instytucjonalizmu jest niezbędna do zrozumienia, w jaki sposób konceptualizowana jest europeizacja (m.in. Börzel, 2002; Featherstone, Radaelli, 2003; por. Ruszkowski, 2019).

W odniesieniu do przedmiotu niniejszej książki główną przesłanką teoretyczną jest to, że analiza europejskiej aktywności parlamentów krajowych musi uwzględniać zarówno znaczenie formalnych reguł, jak i sposoby, w jakie parlamenty faktycznie wykorzystują owe reguły (Auel, Benz, 2005; Auel, Christiansen, 2015; Rozenberg, 2018). Mobilizacja parlamentów narodowych w sferze spraw europejskich jest bowiem kształtowana przez ogólny kontekst, w którym podmioty te działają. Przez kontekst ten rozumiem zarówno ramy konstytucyjne i ustalenia formalnoprawne niższego rzędu w zakresie relacji międzyinstytucjonalnych, jak i kulturę polityczną oraz administracyjną. W odniesieniu do formalnego wymiaru instytucji, zgodnie z założeniami klasycznego instytucjonalizmu, formalne uprawnienia parlamentów w sprawach europejskich uważam za jeden z istotnych czynników wpływających na ich mobilizację (zob. rozdział 4, a także hipotezy stawiane w rozdziale 5). Nie zakładam przy tym jednak, że zależność między siłą formalną a aktywnością parlamentu ma takie samo – wprost proporcjonalne – przełożenie w przypadku wszystkich analizowanych aren. Podczas gdy w obrębie areny 1 (kontrola działań rządu w polityce europejskiej) silne parlamenty mogą bardziej aktywnie egzekwować swoje uprawnienia kontrolno-opiniotwórcze względem rządu, w przypadku aren 2, 3 i 4 sytuacja może wyglądać inaczej. Można bowiem oczekiwać, że parlamenty, które nie mają silnych kompetencji kontrolnych czy mandatujących w polityce europejskiej, mogą chętniej i częściej sięgać po mechanizm kontroli subsydiarności, dialogu politycznego czy „zielonej kartki”, aby za wszelką cenę zaznaczyć swoją merytoryczną obecność na poziomie UE lub podjąć próbę kształtowania polityki europejskiej bez pośrednictwa rządu.

Wielu autorów wskazuje jednak, że skupienie się wyłącznie na formalnych przepisach instytucjonalnych jako czynnikach warunkujących zaangażowanie parlamentów w sprawy europejskie może być błędne, ponieważ opiera się ono na założeniu, iż parlamenty narodowe w istocie korzystają ze swoich uprawnień konstytucyjnych lub formalnoprawnych (Auel, Benz, 2005; Auel, 2007). W rzeczywistości kierunki oraz intensywność mobilizacji parlamentarnej mogą zależeć od złożonego zestawu czynników wykraczających poza reguły prawne, a dotyczących faktycznych zasobów administracyjnych, interesów i preferencji politycznych, tradycji parlamentarnych, a także postrzegania własnych ról związanych z UE lub poszczególnych aren aktywności. Przyjmuję zatem za Auel i Christiansenem (2015), że choć uprawnienia formalne stanowiące o instytucjonalnych zdolnościach parlamentów otwierają im możliwości działania w sprawach UE, to nie determinują one całkowicie ich rzeczywistej aktywności i zachowań. Z tego względu, aby wyjaśnić przyczyny, charakter i intensywność mobilizacji parlamentarnej w sprawach

polityki europejskiej, należy uwzględnić: 1) parlamentarne zdolności do generowania i operacjonalizacji konkretnych zasobów, włączając aspekt kalkulacji korzyści i strat z danego działania (*neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru*); 2) panującą w danym kraju kulturę polityczną, parlamentarną i ugruntowane „sposoby działania” (*neoinstytucjonalizm socjologiczny*), a także 3) stopień zależności od ścieżki i inercji instytucjonalnej (*neoinstytucjonalizm historyczny*).

Mimo że te różne podejścia dzielą wspólną przesłankę, iż zachowanie można wyjaśnić zarówno kontekstem instytucjonalnym, jak i preferencjami lub motywacjami aktorów, to różnią się one znacznie pod względem konceptualizacji wzajemnego wpływu instytucji oraz źródeł kształtowania się preferencji (por. Guy Peters, 2019). Jak zauważa Christoph Knill, te różne podejścia instytucjonalne przyjmują inne poziomy abstrahowania przy analizie tych samych zjawisk (2001: 5). Poziomy te są podyktowane specyfiką postrzegania roli instytucji bądź jako zmiennych niezależnych (*independent variables*) – czyli głównych determinantów zachowań aktorów, bądź jako zmiennych pośredniczących (*intervening variables*). W rezultacie podejścia te proponują różne założenia dotyczące sposobu, w jaki aktorzy, lub gracze w przypadku parlamentów narodowych, interpretują kontekst instytucjonalny, w którym się znajdują, zwracając uwagę na inne motywacje i logiki działania. W poniższej części opiszę, w jaki sposób – w obrębie różnych nurtów neoinstytucjonalnych – zostały zidentyfikowane czynniki warunkujące parlamentarną mobilizację w sprawach europejskich. Szczegółowe hipotezy badawcze odnośnie do konkretnych aren postawione zostaną dopiero w rozdziałach 5–7.

3.3.1. Znaczenie historii

Neoinstytucjonalizm historyczny (NH) uznać można za właściwy punkt startowy w analizie zmian zachodzących w obrębie instytucji parlamentarnych w UE, gdyż prezentuje on najbardziej konserwatywną koncepcję zmiany instytucjonalnej, polegającej na niewielkich dostosowaniach, a nie fundamentalnych reformach. Te ostatnie ograniczają się do wyjątkowych przypadków wstrząsów historycznych lub kryzysów. W przeciwnym razie życie instytucji charakteryzuje się ciągłością i inercją (Pierson, 2004). Instytucjoniści historyczni stosują przy tym dosyć wąską definicję instytucji, którą rozumieją jako zbiór formalnych i nieformalnych reguł, norm i konwencji, kształtujących oczekiwania oraz ograniczających lub umożliwiających działania (North, 1990; Steinmo i in., 1992). Przy konceptualizacji zmiany NH zwraca się głównie uwagę na konsekwencje wyborów instytucjonalnych poczynionych w przeszłości oraz ich długoterminowy wpływ na aktualne zachowania lub działania aktorów, co w literaturze instytucjonalnej określane jest pojęciem „zależności od ścieżki” (*path dependence*). W ramach NH instytucje są skonceptualizowane jako zestaw pewnych rutynowych – niekiedy wręcz zrytualizowanych – praktyk,

które, podobnie jak reguły formalne, są przestrzegane właśnie ze względu na to, że sprawdziły się w przeszłości (por. Hall, Thelen, 2009: 3). W rezultacie strategię i działania aktorów są owymi praktykami determinowane i – w pewnym sensie – ograniczane, a tym samym zależą od (przebytej już) ścieżki. Konsekwentnie zakłada się również, że aktorzy instytucjonalni będą stosunkowo „odporni na zmiany” (*resistant to change*) i nawet w obliczu nowych okoliczności lub wyzwań będą raczej czerpać z wcześniej istniejących praktyk lub wzorców działania, aniżeli ochoczo przyjmować nowe.

NH zwraca zatem uwagę na instytucjonalne ograniczenia w ramach aktywności parlamentarnej, które mogą utrudniać wykorzystanie nowych szans (tj. aren aktywności). Według nurtu historycznego, niezależnie od tego, czy parlamentarzyści kierują się racjonalnymi przesłankami, czy też przekonaniami normatywnymi, oczekuje się, że w obliczu zmiany zewnętrznych okoliczności (tj. pojawienia się nowych uprawnień czy aren aktywności) ich sposób działania pozostanie w większym stopniu niezmienny lub będzie ewoluował z opóźnieniem. Zobrazował to trafnie Dionyisis Dimitrakopoulos w swojej analizie europeizacji parlamentu francuskiego, greckiego i brytyjskiego. Wskazał przy tym nie tylko na inkrementalnie i powolnie przeprowadzone zmiany instytucjonalne dotyczące zwiększenia uprawnień parlamentów w sprawach europejskich, lecz także na fakt, że zmiany te reprodukowały istniejące słabości systemowe dotyczące koordynacji polityki krajowej. We wszystkich trzech przypadkach parlamenty używały podobnych mechanizmów adaptacyjnych, które modyfikowały ich działania jedynie w nieznacznym sposób, zgodnie z ustalonymi już wzorcami odzwierciedlającymi subordynację parlamentarną wobec egzekutywy (Dimitrakopoulos, 2001: 419–420).

Na inny aspekt zmian instytucjonalnych w perspektywie historycznej zwrócili uwagę Tania Börzel i Thomas Risse (2000) w ramach studiów nad europeizacją. Zauważyli, że w wyniku pewnego stopnia „niedopasowania” (*misfit*) między nowo powstałymi strukturami szans na poziomie europejskim a ugruntowanymi już historycznie procesami na poziomie krajowym aktorzy instytucjonalni mogą doświadczać pewnego rodzaju niedogodności (*inconvenience*), co stanowi dla nich istotną presję adaptacyjną (Börzel, Risse, 2000). Taką presję wśród podmiotów krajowych może wywołać zmiana strategii działania parlamentów w postaci podjęcia nowych form aktywności na arenie unijnej. Można założyć, że nie wszystkie parlamenty będą podejmowały ambitne działania w obliczu otwarcia się nowych aren aktywności europejskiej, takich jak na przykład „zielona kartka”, gdyż ich pojawienie się może stanowić wyzwanie dla ustalonych już wcześniej reguł formalnych lub zachwiać ugruntowaną praktyką współpracy międzyinstytucjonalnej (por. Borońska-Hryniewiecka, 2015a; 2017a).

3.3.2. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru

W odróżnieniu od nurtu historycznego neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru (NRW) przypisuje mniejszą rolę wyjaśniającą czynnikom instytucjonalnym, a większą działaniu indywidualnych aktorów. Zmiana instytucjonalna jest zatem analizowana z perspektywy indywidualizmu metodologicznego (Knill, 2001), w którym instytucje wciąż mają znaczenie, ale działają raczej jako czynniki interweniujące, a nie zmienne niezależne. W ujęciu NRW instytucje również działają jako źródło ograniczeń lub możliwości dla określonych zachowań i strategii, lecz aktorzy są konceptualizowani jako podmioty w dużej mierze autonomiczne, które „kierują się głównie indywidualnymi preferencjami aniżeli ogólnie przyjętymi normami czy schematami działania” (Aspinwall, Schneider, 2000: 11). Podstawą budowania hipotez w ramach NRW jest przyjęcie opisanej przez Marcha i Olsena (1998) „logiki konsekwencji” (*logic of consequentiality*) za podstawę ludzkiego działania. Zgodnie z nią zachowanie aktorów opiera się na racjonalnej kalkulacji dotyczącej potencjalnych zysków i strat związanych z danym działaniem. Jest więc motywowane subiektywnie zdefiniowanymi preferencjami. Tę racjonalną logikę można również zastosować w kontekście działalności parlamentarnej w UE.

Istnieje przynajmniej kilka okoliczności, w których parlamenty – kierowane racjonalną kalkulacją partii politycznych i posłów – powstrzymują się *od* wykorzystania swoich uprawnień formalnych w sprawach europejskich lub *do tego* mobilizują. Parlamenty są zapracowanymi instytucjami, mającymi ograniczone zasoby administracyjne i czasowe. Dlatego też muszą brać pod uwagę koszty i korzyści związane z angażowaniem się w kontrolę polityki europejskiej. Przede wszystkim można założyć, że niedostateczne zasoby kadrowe – w postaci braku umiejętności językowych i specjalistycznej wiedzy w zakresie polityki – będą stanowić obiektywne utrudnienie dla mobilizacji na konkretnych arenach, na przykład w ramach udziału w konferencjach międzyparlamentarnych w Brukseli. W podobnym duchu można oczekiwać, że parlamenty o niskim potencjale administracyjnym będą mniej skłonne do priorytetowego traktowania tych aren, które uważają za bardziej opłacalne politycznie.

W istocie oprócz kosztów dotyczących zasobów, które trzeba zainwestować w europejsko zorientowaną aktywność, należy również rozważyć potencjalne korzyści z nią związane. Racjonalnym założeniem jest, że parlamentarzyści będą chętniej angażować się w sprawy UE, gdy spodziewają się korzyści w postaci zysków wyborczych (takich jak reelekcja) (por. Mayhew, 2004; Cox, McCubbins, 1993) lub konkretnego wpływu na kierunki polityki publicznej (por. Budge, Laver, 1986; Saalfeld, 2005; Winzen, 2013). W pierwszym przypadku można założyć, że opinia publiczna na temat UE może stanowić dla parlamentarzystów zachętę wyborczą do podejmowania określonych działań w sferze spraw europejskich (Raunio, 2005; Saalfeld, 2005). W państwach członkowskich, w których kwestie UE są bardziej

istotne, a opinia publiczna – bardziej krytyczna wobec UE, parlamentarzyści mają większą motywację do aktywności w sprawach europejskich z powodu potencjalnego wpływu polityki UE na decyzje wyborcze. W tym drugim przypadku istotna może okazać się waga danego dossier czy sektora polityki dla opinii publicznej (z ang. *issue salience*). Logiczne jest oczekiwanie, że parlamenty będą skłonne do większej mobilizacji instytucjonalnej w postaci wydawania opinii, rezolucji czy uczestnictwa w europejskich forach współpracy w sprawach ważnych z punktu widzenia interesu kraju członkowskiego.

Neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru da się również zastosować do badania relacji rząd–parlament w sferze spraw europejskich. W tym kontekście można założyć, że posłowie partii rządzącej będą bardziej skłonni pozostawić politykę europejską swojemu rządowi, jeśli ufają, że reprezentuje on ich preferencje polityczne w negocjacjach z Unią. Zaufanie to powinno być największe w przypadku rządów jednopartyjnych. Z kolei partie opozycyjne mogą wykorzystywać areny dające możliwość prezentowania stanowisk lub opiniowania unijnych projektów legislacyjnych niezależnie od rządu, aby zaznaczyć swoje odmienne stanowisko w polityce europejskiej. Inną okolicznością, która może wpływać na sposób mobilizacji parlamentarnej w UE, jest lojalność partyjna wobec egzekutywy. W tym sensie publiczne kwestionowanie lub egzekwowanie konkretnych decyzji przedstawicieli rządu krajowego w Radzie UE przez większość parlamentarną nie tylko naraża na ryzyko podważenia zaufania między rządem i jego przeciwnikami, lecz także zmniejsza siłę przetargową rządu w negocjacjach na poziomie Unii. Warto tutaj wziąć pod uwagę również charakter rządu – czy jest to większość koalicyjna czy jednopartyjna. W przypadku tej pierwszej można spodziewać się bardziej asertywnej postawy parlamentu względem egzekutywy w procesie kontroli polityki europejskiej. Podobnie skład i funkcje drugich izb (wyższych) mogą także mieć wpływ na rodzaj europejskiej mobilizacji (por. de Ruiter, 2015). W tym kontekście oczekuje się, że izba wyższa, niepowiązana większością parlamentarną z rządem, będzie odgrywać bardziej aktywną rolę jako organ nadzorujący rząd (*government watchdog*) i kształtujący politykę (*policy-shaper*) niż izba niższa.

3.3.3. *Symbole, wzorce i role: podejście socjologiczne*

Aby w pełni zrozumieć motywacje i działania parlamentów krajowych w sprawach UE, konieczne jest wyjście poza logikę racjonalnego aktora opartą na politycznych kalkulacjach korzyści i strat z konkretnych działań (por. Auel, Christiansen, 2015). Często bowiem nie tłumaczy ona zaobserwowanych zmian w zachowaniu aktorów instytucjonalnych, gdyż nie uwzględnia wpływu kulturowo przyjętych norm i zasad, panujących oczekiwań normatywnych czy znaczenia ról, jakie aktorzy, bardziej lub mniej świadomie, odgrywają w otoczeniu instytucjonalnym.

Zgodnie z socjologicznym nurtem nowego instytucjonalizmu (NS) instytucje nie stanowią jedynie formalnych i nieformalnych reguł gry rozumianych jako ograniczenia lub możliwości działania, lecz przede wszystkim ustalają kryteria, według których ludzie kształtują swoje preferencje (Powell, DiMaggio, 1991: 11). W tym sensie instytucje są postrzegane jako systemy symboli i wzorców moralnych – odzwierciedlające ogólne rozumienie zbiorowego działania człowieka (por. Borońska-Hryniewiecka, 2010). Czynią to, określając pewne standardy i katalogi właściwych lub niewłaściwych zachowań w danej sytuacji. Podążając tym torem argumentacji, zakłada się, że aktorzy kierują się w swoich działaniach tzw. logiką stosowności (*logic of appropriateness*) (March, Olsen, 1989: 163), starając się dostosować do ogólnie panujących norm i zasad, a także oczekiwań społecznych.

W kontekście niniejszych badań główne założenie, które można wyprowadzić z NS, brzmi: działaniami parlamentarnymi kieruje przede wszystkim kultura polityczna oraz parlamentarna – czyli zbiór formalnych i nieformalnych zasad zachowania w ramach danego systemu politycznego oraz danej instytucji (tj. parlamentu). W tym kontekście, w ramach studiów nad europeizacją, powstaje pytanie, w jaki sposób proces integracji europejskiej z jednej strony wpływa na powyższe czynniki kulturowe oraz, z drugiej, w jaki sposób tradycje i kultura polityczna oddziałują na aktywność parlamentarzystów w zakresie polityki europejskiej. Można na przykład analizować, w jaki sposób typ relacji między egzekutywą a ustawodawcą (bardziej kooperacyjny vs. konfrontacyjny) wpływa na aktywność europejską członków parlamentu oraz sprawowanie kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą. Jak argumentuje Carina Sprungk (2013), konciliacyjne relacje oparte na współpracy między parlamentem a rządem mogą utrudniać aktywność parlamentarną w sferze spraw europejskich, gdyż publiczna konfrontacja z rządem, szczególnie w formie asertywnego korzystania z uprawnień kontrolnych i wywierania nacisku, może zostać uznana za nieodpowiednią lub niefortunną. W literaturze funkcjonuje również pojęcie tzw. stronnicości większości (*majority bias*) opisujące sytuację, gdy większość parlamentarna – niezależnie od orientacji politycznej – unika wykorzystywania swoich kompetencji do publicznego kwestionowania stanowiska rządu (por. Auel, Benz, 2005). Dylemat związany z „logiką stosowności” może stać się również udziałem opozycji. Im silniej partie opozycyjne próbują wpływać na rząd i go kontrolować, starając się w ten sposób odpowiadać preferencjom własnego elektoratu, tym bardziej mogą być oskarżane o podważanie „interesu narodowego” przez rzekome osłabienie pozycji negocjacyjnej rządu. Natomiast jeśli partie decydują się nie kwestionować europejskich działań rządu, pozwalając mu efektywnie realizować zamierzoną politykę, mogą być oskarżane przez elektorat o to, że nie reprezentują swoich wyborców i ich interesów.

Innym przykładem operacjonalizacji podejścia socjologicznego jest zbadanie, jak stosunek członków parlamentu do integracji europejskiej wpływa na ich motywację do angażowania się w konkretne areny europejskiej aktywności. Na przykład

partia euroentuzjastyczna może postrzegać udział w kontroli zasady subsydiarności jako czynnik utrudniający sprawne kształtowanie polityki europejskiej (czyli jako pewnego rodzaju weto wobec integracji europejskiej), a zatem jako działanie nieodpowiednie. Z kolei eurosceptyczna większość może uważać to samo działanie za podstawowe narzędzie kontroli poczynań Komisji Europejskiej, a tym samym rozliczalności politycznej UE, i chętnie z niego korzystać. W istocie postrzeganie samych aren aktywności przez parlamentarzystów – w sensie ich legitymizacji oraz znaczenia dla pełnienia konkretnych funkcji parlamentarnych – może mieć istotny wpływ na ich motywację do angażowania się w konkretne aktywności w ramach UE. Badania Wolfganga Wesselsa z 2005 roku ukazały związek między poglądami parlamentarzystów na temat znaczenia funkcji parlamentarnych a ich stanowiskami wobec sposobu, w jaki należy wzmacniać legitymację demokratyczną w UE. W tym sensie postawy parlamentarne zarówno wobec integracji, jak i wobec konkretnych europejsko zorientowanych aren aktywności (będące wynikiem splotu kultury politycznej, administracyjnej i orientacji politycznej) nie tylko determinują mobilizację parlamentów narodowych w sprawach europejskich, lecz także wzajemnie się współkształtują.

W podejściu socjologicznym ważną rolę odgrywa również pojęcie „roli” (Searing, 1991; Rozenberg, 2018) rozumianej jako zespół postaw i zachowań wynikający z zajmowanej pozycji społecznej. W przypadku niniejszych badań chodzi o role parlamentarne zarówno na poziomie indywidualnym (tj. odgrywane przez poszczególnych posłów), jak i zagregowanym (tj. odgrywane przez instytucję parlamentu). Role te są jednocześnie rolami politycznymi, gdyż odgrywane są przez polityków. Zgodnie z perspektywą socjologiczną zakłada się, że instytucje – rozumiane jako reguły formalne – wpływają na zachowanie aktorów przez kształtowanie i kodyfikowanie ról, które powinni oni odgrywać w otoczeniu społecznym (Searing, 1991). Aktorzy starają się sprostać tym oczekiwaniom, ponieważ kierują się wspomnianą wcześniej „logiką stosowności” (March, Olsen 1998). Oznacza to, że przestrzegają oni formalnych zasad, powszechnie stosowanych w szerszym środowisku kulturowym, a także dostosowują swoje zachowanie do nowych reguł i oczekiwań dotyczących ról, jeśli poprawia to lub zapewnia społeczną legitymację ich instytucji bądź organizacji (Hall, Taylor, 1996).

Wprowadzając pojęcie „roli” do analizy zachowań parlamentarnych w sferze spraw europejskich, zakładam więc, że zmiany instytucjonalne spowodowane pojawieniem się nowych aren aktywności parlamentarnej w nieunikniony sposób wywierają wpływ na postrzeganie ról parlamentów narodowych w UE. W tym sensie wprowadzenie przez traktat lizboński tzw. systemu wczesnego ostrzegania w ramach kontroli zasady subsydiarności (omówionego szczegółowo w rozdziale 6) i pojawienie się inicjatywy „zielonej kartki” (omówionej w rozdziale 7) znacznie zmieniły oczekiwania otoczenia wobec parlamentów, jak również wpłynęły na parlamentarną percepcję własnych europejskich ról. W pierwszym przypadku

parlamenty zostały wyznaczone przez traktat jako instytucje „aktywnie przyczyniające się do dobrego funkcjonowania Unii” przez kontrolę zasady pomocniczości. Spowodowało to liczne działania dostosowawcze oraz reformy wewnętrzne w odniesieniu do parlamentarnej koordynacji polityki europejskiej, a także relacji z rządem. W drugim przypadku pojawienie się nieformalnej możliwości proponowania europejskich rozwiązań politycznych Komisji w ramach „zielonej kartki” postawiło przed parlamentami pytanie, czy są gotowe do odgrywania roli inicjatorów europejskiego procesu legislacyjnego pomimo braku odpowiednich umocowań konstytucyjnych.

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że w obliczu pojawienia się niektórych aren aktywności zarówno parlamenty, jak i ich członkowie znaleźli się pod swoją presją normatywną, aby sprostać nowym oczekiwaniom (por. Miklin, 2017). W oczywisty sposób reakcje i zakres zmian, jakie nastąpiły w odpowiedzi na otwarcie nowych aren, różnią się pomiędzy poszczególnymi parlamentami, w zależności od wielu czynników. W ramach podejścia socjologicznego ważną rolę przypisuje się właśnie zależności między pierwotną interpretacją własnej roli w sprawach europejskich a nowymi oczekiwaniami wobec tej roli powstałymi w wyniku uruchomienia nowych mechanizmów partycypacji. W tym sensie spójność „nowej roli” z ugruntowanym już poczuciem parlamentarnego „odpowiedniego zachowania” (*logic of appropriateness*) będzie ułatwiać aktywność parlamentu w obrębie nowej areny. Zgłębienie zagadnienia percepcji własnej dotyczącej roli, jaką parlamenty powinny odgrywać w polityce UE, jest jednym z celów niniejszej publikacji.

Schodząc natomiast na poziom indywidualnych posłów, Olivier Rozenberg twierdzi, że ani podejście racjonalistyczne, ani normatywne nie pozwala do końca wyjaśnić działań parlamentarnych, ponieważ nie są one w stanie wytłumaczyć zachowań „irracjonalnych” (2018). Badacz ten zwraca uwagę, że w wielu przypadkach parlamentarzyści spędzają kilka godzin tygodniowo, analizując dokumenty UE, przedstawiając sprawozdania parlamentarne i opracowując rezolucje na tematy europejskie, choć wiedzą, że ich działania nie przyciągną uwagi wyborców – lub ministrów – i będą miały jedynie ograniczony wpływ na politykę. Zwracając uwagę na aspekt behawioralny, Rozenberg twierdzi zatem, że powyższą aktywność tłumaczą jedynie zachęty emocjonalne oraz postrzeganie własnych ról. Innymi słowy, to, czy i w jaki sposób parlamentarzyści angażują się w daną arenę aktywności europejskiej, zależy od tego, czy wypełnianie nowej funkcji jest dla nich emocjonalnie gratyfikujące w kontekście odgrywanej i akceptowanej do tej pory roli parlamentarnej (Blomgren, Rozenberg, 2012, s. 13).

Wreszcie podczas analizy zmian zachodzących wewnątrz parlamentów narodowych w odpowiedzi na proces integracji europejskiej perspektywa socjologiczna wskazuje na proces uczenia się oraz socjalizacji jako jeden z katalizatorów zmiany (por. Borońska-Hryniewiecka, 2010). Owo uczenie się obejmuje zmiany w zachowaniu aktorów polegające na przekształceniu ich preferencji i celów zgodnie

ze wspomnianą wyżej logiką stosowności. W tym sensie proces parlamentarnej europeizacji – rozumianej jako aktywne działanie w ramach analizowanych aren – będzie postępował szybciej, jeśli konkretni aktorzy, tj. parlamentarzyści lub partie, uznają, że przyjęcie nowych norm postępowania jest zgodne z pewnymi standardami, które uchodzą za właściwe. Z kolei zaangażowanie w poszczególne aktywności może stać się katalizatorem dalszej europejskiej socjalizacji parlamentów narodowych. Na przykład wymiana informacji i dobrych praktyk w ramach konferencji międzyparlamentarnych (szerzej opisanych w rozdziale 8) może dostarczać parlamentarzystom nowych zasobów w postaci wiedzy eksperckiej, kontaktów czy sojuszy, pozwalających im wzmocnić swoje europejskie kompetencje, a tym samym zwiększyć wpływ w sferze polityki europejskiej na arenie krajowej.

3.4. Podsumowanie

Powyższy rozdział miał na celu przedstawienie całościowej i spójnej perspektywy analitycznej stworzonej na potrzeby niniejszej publikacji. Jej pierwszy element – tj. rama konceptualna – obejmuje trzy koncepcje analityczne wykorzystane w prowadzonych badaniach: rządzenie wielopoziomowe (MLG), europeizację, oraz mikrokoncepcję „graczy na wielu arenach” (MAP). O ile optyki analityczne MLG oraz MAP pozwalają mi w sposób przekrojowy przeanalizować działania parlamentów narodowych w obrębie pięciu aren aktywności, a także uwzględnić czynniki wyjaśniające zarówno z zakresu *politics*, *polity*, jak i *policy*, o tyle perspektywa europeizacji umożliwia analizę tych aktywności pod kątem zmiany instytucjonalnej. Drugi element przyjętej perspektywy analitycznej stanowi rama teoretyczna, na podstawie której budować będę hipotezy badawcze odnoszące się do aktywności parlamentów narodowych w zakresie analizowanych aren. Zgodnie z argumentacją przedstawioną w punkcie 3.3, hipotezy te wyprowadzę na podstawie bogatego dorobku teorii instytucjonalnej, wykorzystując założenia zarówno klasycznego, jak i nowego instytucjonalizmu, w tym jego odmianę historyczną, socjologiczną oraz racjonalnego wyboru. Ponieważ wszystkie przedstawione powyżej nurty teoretyczne mają zarówno mocne, jak i słabe strony z punktu widzenia mocy wyjaśniającej, kluczowym wyzwaniem nie jest określenie, które podejście jest lepsze, ale połączenie ich w sposób komplementarny w taki sposób, aby uzyskać jak najszerszy ogląd możliwych determinantów działania parlamentów narodowych. Z tego względu zidentyfikowane powyżej czynniki wyjaśniające potencjalną aktywność parlamentów w sprawach europejskich traktować będę jako wzajemnie uzupełniające się – a nie wykluczające zmienne. Szczegółowe zestawy hipotez odnoszących się do konkretnych aren aktywności przedstawię w rozdziałach 5, 6 i 7.

Różnorodność krajowych systemów parlamentarnej koordynacji polityki europejskiej

Ewolucja roli parlamentów narodowych w UE nastąpiła nie tylko na podstawie postanowień traktatowych, lecz także – a może przede wszystkim – w ramach krajowych praktyk i przepisów dotyczących stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą, jak również w dziedzinie współpracy międzyparlamentarnej. Parlamente narodowe – często postrzegane jako dość jednorodna grupa – nie stanowią jednak monolitu pod względem formalnych uprawnień kontrolnych i opiniotwórczych w sprawach polityki europejskiej. Poza zasadniczymi podobieństwami, tj. ustanowieniem komisji do spraw europejskich i ogólnych kompetencji kontrolnych, krajowe reformy instytucjonalne dotyczące roli ustawodawców w sprawach europejskich ustanowiły różnorodny system regulacji w tej sferze. Różnice te wynikają przede wszystkim ze współistnienia odmiennych systemów politycznych, prawnych i konstytucyjnych, a także tradycji instytucjonalnych w ramach poszczególnych państw członkowskich.

Jednym z czynników różnicujących aktywność parlamentów w obszarze spraw europejskich jest już sama struktura tych instytucji, oparta na jedno- lub dwuizbowości. Większość państw UE (15) ma parlamenty jednoizbowe (zob. tabela 1). W przypadku parlamentów dwuizbowych kompetencje izb wyższych (lub inaczej drugich) różnią się od tych należących do izb niższych (lub pierwszych). Na jednym krańcu znajdują się izby wyższe, którym przysługują jedynie uprawnienia konsultacyjne i które stanowią niejako odbicie aktywności izb niższych, podczas gdy na drugim lokują się te mające szerokie uprawnienia współkształtowania i wetowania projektów aktów ustawodawczych wydanych przez izby niższe. Jak zostanie pokazane w dalszej części tego rozdziału, to zróżnicowanie w obrębie systemów bikameralizmu przekłada się również na aktywność izb wyższych w sprawach europejskich. Dotychczasowe badania wskazują również, że parlamenty jednoizbowe są zazwyczaj bardziej aktywne i skuteczne w dziedzinie kontroli rządu w polityce europejskiej (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a).

Rozwiązania systemowe dotyczące „europejskiej funkcji” parlamentów różnią się również na poziomie regulacji konstytucyjnych. Na przykład polska ustawa

zasadnicza – w odróżnieniu od niemieckiej, francuskiej, austriackiej czy chociażby węgierskiej – nie uwzględnia takowej funkcji władzy ustawodawczej i nie określa żadnych prerogatyw parlamentu w ramach unijnego procesu decyzyjnego. Kolejną różnicą systemową w sferze polityki europejskiej jest sposób komunikacji między ustawodawcą a egzekutywą. Podczas gdy niektóre parlamenty wydają pisemne opinie odnośnie do unijnych projektów legislacyjnych, inne przekazują swoje stanowisko rządowi ustnie podczas sesji odpowiednich komisji, a niektóre stosują obie procedury. Co jednak najważniejsze, konsekwencje takich opinii i stanowisk są bardzo różne. Celem tego rozdziału jest przedstawienie owego zróżnicowania prawno-instytucjonalnego w odniesieniu do formalnych uprawnień parlamentów krajowych oraz procedur związanych z parlamentarną kontrolą polityki europejskiej. Uwarunkowania te stanowią jeden z czynników wpływających na faktyczną aktywność parlamentów w Unii Europejskiej.

Tabela 1. Struktura parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Typ parlamentu	Państwo
Jednoizbowy	Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry
Dwuzimowy	Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia, Włochy

Źródło: opracowanie własne.

4.1. Modele kontroli parlamentarnej w obszarze spraw europejskich

Ogólnie rzecz biorąc, modele parlamentarnego nadzoru i kontroli polityki europejskiej można podzielić na trzy kategorie w zależności od specyfiki procedur ustanowionych w poszczególnych państwach członkowskich. Procedury te dotyczą zarówno: 1) infrastruktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za nadzór, 2) przedmiotowego charakteru dokumentów i działań podlegających nadzorowi parlamentarnemu, jak i 3) mechanizmów parlamentarnego wpływu na europejską politykę rządu.

4.1.1. Rola komisji do spraw europejskich

Podstawową kwestią organizacyjną, która do pewnego stopnia odróżnia od siebie parlamentarne modele koordynacji spraw europejskich, jest podział obowiązków kontrolnych wewnątrz parlamentów narodowych. Sprowadza się on do pytania,

który organ parlamentarny jest odpowiedzialny za monitoring, analizę i podejmowanie decyzji w obszarze spraw europejskich, tzn. czy jest to specjalna komisja do spraw europejskich (KSE), czy również komisje sektorowe (branżowe) zajmujące się daną dziedziną polityki. Podczas gdy wszystkie państwa członkowskie powołały w swoich parlamentach narodowych odpowiednie KSE i powierzyły im monitorowanie działań rządu w kwestiach związanych z członkostwem w UE (Raunio, 2009; Maurer, Wessels, 2001a), z literatury porównawczej na temat europeizacji parlamentów narodowych wiemy również, że KSE są wyposażone w bardzo różne uprawnienia (Auel, Benz, 2006; Kassim i in., 2000; Maurer, Wessels, 2001b; Rometsch, Wessels, 1996).

W niektórych parlamentach KSE odgrywa zatem rolę wiodącą w kwestiach polityki europejskiej i – mając uprawnienia przekrojowe – zajmuje stanowisko w imieniu całej izby. Tak jest na przykład we francuskim Zgromadzeniu Narodowym, w którym KSE poddaje kontroli wszystkie projekty unijne na podstawie art. 88-4 konstytucji francuskiej, a także dysponuje wyłącznym uprawnieniem przedstawiania wniosków w sprawie rezolucji parlamentarnych⁹⁹ przesyłanych do komisji sektorowych. Przypadek Francji jest o tyle interesujący, że pomimo roli wiodącej w sferze spraw europejskich formalny status KSE jest podrzędny w stosunku do komisji sektorowych. W odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w większości parlamentów francuska KSE nie ma statusu komisji stałej, co pozbawia ją istotnych prerogatyw dotyczących wpływu i wdrażania poprawek odnośnie do unijnych projektów legislacyjnych (więcej na ten temat w: Rozenberg, 2018). W Czechach stanowisko KSE jest wiążące dla całego parlamentu, bez potrzeby głosowania na posiedzeniu plenarnym. W czeskim Senacie oraz estońskim Riigikogu KSE odpowiada za kontrolę wszystkich projektów unijnych z wyjątkiem tych dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony – w tym zakresie organem odpowiedzialnym jest komisja ds. zagranicznych. Inne kraje, w których dominuje system scentralizowany, to Austria, Łotwa, Hiszpania i Polska. KSE w Sejmie dysponuje uprawnieniami wykraczającymi w istotny sposób poza zwykłe uprawnienia stałych komisji sejmowych. Uprawnienia te dotyczą możliwości wywierania wpływu na działania Rady Ministrów, w szczególności te z nich, które dotyczą stanowienia prawa UE (Cieślik, Pawłowski, 2019).

Warto jednak podkreślić, że w coraz większej liczbie parlamentów komisje sektorowe również uczestniczą w procesie kontroli i opiniowania projektów legislacyjnych UE, udzielając KSE specjalistycznych porad na wczesnych etapach procesu decyzyjnego lub w kwestiach pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z 27 półrocznym raportem COSAC, 29 z 41 izb ustawodawczych potwierdziło, że KSE nie jest jedyną komisją odpowiedzialną za analizę unijnych projektów ustawodawczych (COSAC, 2017a). Na przykład Wielka Komisja fińskiej Eduskunty rozważa dokumenty unijne na podstawie oświadczeń przekazywanych przez komisje branżowe.

⁹⁹ *Résolution*, czyli opinie na temat projektów aktów legislacyjnych Komisji Europejskiej.

W litewskim Seimasie z kolei komisje branżowe dokonują oceny zasadności dalszego badania unijnych propozycji i w razie potrzeby ustalają zalecenia, które następnie przesyłają do KSE. W belgijskiej Izbie Reprezentantów oraz Senacie KSE pełni funkcję komisji filtrującej, a wybrane przez nią wnioski poddawane są kontroli przez odpowiednie komisje sektorowe. We włoskiej Izbie Deputowanych oraz Senacie komisje branżowe otrzymują projekty aktów UE oraz wyrażają pisemne opinie. Ich uwagi i propozycje załączane są do opinii wydanych przez KSE (Cavatorto, 2015). Na Węgrzech KSE regularnie zwraca się do komisji branżowych o opinie odnośnie do konkretnych sektorowych dossier (Ilonszki, 2015). System zdecentralizowany zastosowano również w niemieckim Bundestagu, gdzie zasadniczo wszystkie komisje omawiają sprawy europejskie dotyczące zagadnień leżących w ich kompetencji, podczas gdy KSE ma charakter przekrojowy. Innymi przykładami takiego podziału pracy są Portugalia i Grecja, gdzie stałe komisje właściwe dla danego sektora polityki unijnej wydają własną opinię na wniosek KSE. Czasami KSE koncentruje się wyłącznie na badaniu zgodności danego projektu UE z zasadą pomocniczości, podczas gdy komisje sektorowe przeprowadzają merytoryczną analizę wniosków dotyczących europejskich aktów ustawodawczych.

Niewiele parlamentów wzmocniło swoje komisje sektorowe w takim samym stopniu, jak stało się to w Holandii (Gattermann i in., 2013), gdzie reformy wewnętrzne z 2006 roku zdecentralizowały odpowiedzialność za sprawy UE i sprawiły, że komisje sektorowe znalazły się w centrum procesu kontroli (zob. Tweede Kamer, 2006). Komisja ds. europejskich w holenderskiej Tweede Kamer jest przy tym głównie odpowiedzialna za ogólną koordynację działalności związanej z UE, a także za rozwiązywanie instytucjonalnych problemów wykraczających poza sektory lub obszary polityki (Högenauer, 2015).

Na koniec należy zauważyć, że z wyjątkiem Hiszpanii, w której komisja odpowiedzialna za sprawy europejskie jest wspólna dla obu izb (tj. Congreso i Senado), wszystkie pozostałe parlamenty dwuizbowe mają dwie oddzielne komisje. Ponadto tylko trzy parlamenty narodowe w ogóle nie wyznaczyły wyspecjalizowanej komisji do spraw europejskich. Są to parlamenty Cypru, Luksemburga i Malty, które ze względu na rozmiar państwa i ograniczone zasoby administracyjne powierzają parlamentarnej komisji spraw zagranicznych zadanie monitorowania spraw europejskich. Z pewnym zdziwieniem należy zatem przyjąć decyzję polskiego Senatu, który na początku swojej dziewiątej kadencji, w listopadzie 2015 roku, zadecydował, aby połączyć niezależną do tej pory komisję ds. Unii Europejskiej z komisją ds. zagranicznych, dołączając tym samym do grona Cypru, Luksemburga i Malty.

4.1.2. System dokumentowy, proceduralny czy mieszany?

System kontroli polityki europejskiej można również sklasyfikować ze względu na przedmiot analizy parlamentarnej w ramach krajowych procedur, tj. czy są to

dokumenty unijne (projekty aktów ustawodawczych i nieustawodawczych pochodzących od Komisji Europejskiej), czy stanowisko rządu narodowego dotyczące powyższych projektów. W tym przypadku rozróżnimy model oparty na analizie dokumentów, model proceduralny oraz mieszany.

System dokumentowy koncentruje prace parlamentarne na analizie projektów legislacyjnych i innych dokumentów pochodzących od instytucji UE. Podstawową cechą tego modelu jest „filtrowanie” dokumentów unijnych na wczesnym etapie procesu decyzyjnego. Z reguły komisja właściwa, odpowiedzialna za koordynację kontroli, informuje swoją izbę o politycznym i prawnym znaczeniu poszczególnych dokumentów unijnych, ustalając, które z nich wymagają dalszej analizy. System dokumentowy zasadniczo nie koncentruje się na kontroli działań rządu w ramach poszczególnych posiedzeń Rady ani nie przewiduje systematycznego upoważniania ministrów do zajęcia konkretnego stanowiska. Taki model przyjęto we Francji, na Cyprze, w Irlandii, Niemczech, Portugalii i we Włoszech. Podobny system ustawiły również belgijski Sénat i holenderska Eerste Kamer, a także luksemburska Chambre des Députés.

W systemie proceduralnym działania parlamentu koncentrują się raczej na procesie decyzyjnym zachodzącym na poziomie UE aniżeli na pojedynczych dokumentach unijnych. Głównym przedmiotem kontroli jest często stanowisko rządu krajowego na forum Rady UE¹⁰⁰. W niektórych przypadkach system ten obejmuje uprawnienia komisji do spraw europejskich do udzielenia bezpośredniego mandatu rządowi, zanim odpowiedni minister będzie mógł przedstawić stanowisko lub zagłosować na posiedzeniach Rady. Parlamenti Danii, Estonii, Finlandii, Szwecji, Łotwy i Litwy należą do tej grupy. Większość tzw. systemów mandatowych to systemy proceduralne, ale nie wszystkie systemy proceduralne zawierają element udzielania mandatu.

W rzeczywistości większość systemów kontroli parlamentarnej w sprawach europejskich ma charakter mieszany. Parlamenti analizują oba aspekty procesu decyzyjnego w UE, zarówno dokumenty unijne, w tym projekty aktów legislacyjnych, jak i stanowiska rządów w sprawach europejskich (COSAC, 2007). Taki model przyjęła Polska, gdzie sejmowa komisja do spraw Unii Europejskiej może wyrazić opinię na temat wniosków legislacyjnych UE, a także na temat projektu stanowiska Rady Ministrów dotyczącego wyżej wymienionych wniosków¹⁰¹.

¹⁰⁰ Przypomnijmy, że Rada UE (zwana również Radą Ministrów UE) jest – wraz z Parlamentem Europejskim – unijnym organem ustawodawczym. W jej skład wchodzi ministrowie poszczególnych państw członkowskich w zależności od omawianej dziedziny polityki. Rada przyjmuje akty prawne i koordynuje politykę unijną, reprezentując głos rządów krajowych.

¹⁰¹ Zob. ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

4.1.3. *Mandat czy opinia niewiążąca?*

Trzecia klasyfikacja dotyczy charakteru stanowisk przyjmowanych przez parlament w zakresie kontroli działań rządu na arenie unijnej, szczególnie w ramach Rady UE, i opiera się na rozróżnieniu między wiążącym lub indykatywnym charakterem wydawanych przez parlament opinii lub rezolucji. Klasyfikacja ta w sposób formalny odnosi się do charakteru wpływu, który krajowy ustawodawca jest w stanie wywierać na kierunki europejskiej polityki własnego państwa. W pierwszym przypadku system kontroli przybiera formę systemu mandatowego, w którym parlament narodowy przekazuje swojemu rządowi instrukcje dotyczące głosowania przed posiedzeniami Rady. Kraje objęte formalnym systemem mandatowania to Dania, Finlandia, Szwecja, Litwa i Austria. Parlamenty tych krajów mają uprawnienia do określania mandatu negocjacyjnego, którego rząd musi skrupulatnie przestrzegać w procesie negocjacji na poziomie UE. W niektórych przypadkach, jeśli rząd musi odejść od uzgodnionego stanowiska, powinien uzyskać upoważnienie w trybie pilnym od przewodniczącego parlamentarnej komisji do spraw europejskich. Na przykład w Austrii zgodnie z art. 23 B-VG komisja do spraw europejskich Zgromadzenia Narodowego (Nationalrat) może formułować opinie, które prawnie wiążą rząd we wszystkich negocjacjach dotyczących projektów UE. Rząd może odstąpić od tych opinii tylko z pilnych powodów polityki zagranicznej i tylko po ponownym skonsultowaniu się z KSE. Podobne prawa przyznaje się austriackiej izbie wyższej, czyli Bundesratowi, ale jedynie w odniesieniu do środków, które ograniczyłyby jego własne kompetencje, lub w przypadku naruszenia prawa konstytucyjnego (Miklin, 2015).

W przypadku duńskiego Folketingu, uznawanego za jeden z formalnie najsilniejszych parlamentów UE, rząd jest zobowiązany do uzyskania od komisji do spraw europejskich pełnomocnictwa do przyjęcia stanowiska w sprawie każdej propozycji legislacyjnej i do prowadzenia na tej podstawie negocjacji w Radzie UE. W tym celu rząd przedstawia swoje stanowisko negocjacyjne na posiedzeniu KSE oraz otrzymuje mandat do jego przekazania Radzie. Członkowie KSE nie tylko głosują nad wnioskiem, lecz także mają prawo do proponowania poprawek. Minister nie ma jednocześnie prawa podejmować żadnych negocjacji w Brukseli, jeżeli nie uda mu się przekonać większości członków komisji do swojej propozycji. Podobnie, jeśli negocjacje w Brukseli wymagają zmiany stanowiska Danii, a minister chce wyjść poza ramy stanowiska zatwierdzonego w ramach mandatu, musi przedstawić KSE nowe sugestie i poczekać na nowe instrukcje. Rząd jest następnie zobowiązany do przekazania KSE pisemnego raportu podsumowującego wynik negocjacji nie później niż pięć dni roboczych po każdym posiedzeniu Rady (COSAC, 2007: 34).

Stosunkowo młodym państwem członkowskim, w którym parlament ma silne prerogatywy udzielania rządowi pełnomocnictwa w sprawach europejskich, jest Litwa. Litewski Seimas udziela rządowi politycznego mandatu do reprezentowania

stanowiska państwa na forum UE. W przypadku nieosiągnięcia oczekiwanych rezultatów odpowiedzialny minister jest zobowiązany do wykazania przed parlamentem, że porozumienie uzyskane w Radzie nie jest sprzeczne z narodowym interesem oraz przyniesie Litwie korzyści. Litewski system kontroli parlamentarnej nadaje Seimasowi strategicznie ważną rolę, umożliwiającą wyrażanie swoich opinii na różnych etapach procesu decyzyjnego. W 2007 roku KSE Seimasu wskazywała, że z powodzeniem wprowadza korekty i zmiany do stanowisk rządu, jak również inicjuje bieżącą debatę polityczną w sprawach unijnych (COSAC, 2007: aneks s. 13).

W drugim przypadku mamy do czynienia z krajami, w których stanowiska zajmowane przez parlamenty narodowe są pozbawione wiążącego charakteru. Takie systemy przyjęły Belgia, Cypr, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Irlandia, Luksemburg, Malta i Portugalia. Wprawdzie w tych krajach izby ustawodawcze mogą wyrazić opinię w sprawie dokumentów unijnych, lecz stanowiska te nie mają dla rządu prawnie wiążącego charakteru w negocjacjach w Radzie. Rząd może się jednak do nich zastosować z powodów politycznych. Często w tych krajach obowiązuje tzw. parlamentarna procedura składania zastrzeżeń (*parliamentary scrutiny reserve*), która zabrania rządowi zajmowania stanowiska w Radzie dopóty, dopóki parlamenty tych krajów nie wypowiedzą się w sprawie konkretnych projektów. Taka procedura może trwać do kilku tygodni i potencjalnie stanowić dodatkową dźwignię parlamentarnych wpływów. Przykładem tego rodzaju rozwiązania jest system francuski (por. Rozenberg, 2018).

Wreszcie mamy również do czynienia z modelem pośrednim, który – choć zawiera elementy mandatowania – nie jest typowym systemem udzielania wiążących pełnomocnictw. Innymi słowy, opinia parlamentu nie ma tu charakteru wiążącego mandatu, jednak jest istotnym elementem, który rząd powinien uwzględnić w stanowisku przedkładanym w Radzie UE (por. Balicki, 2019). Tak jest na przykład w Niemczech, gdzie Bundestag opiniuje stanowiska rządu federalnego dotyczące polityki europejskiej. Artykuł 23 ust. 3 niemieckiej konstytucji oraz bardziej szczegółowe przepisy określone w ustawie o współpracy między rządem federalnym a Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej (EUZBBG)¹⁰² stanowią, że przed poparciem unijnego projektu ustawodawczego lub zajęciem stanowiska w Radzie niemiecki rząd uwzględnia opinie wydane przez Bundestag podczas prowadzenia negocjacji. Jednak stanowiska parlamentu nie są uważane za prawnie wiążące dla rządu federalnego. W przypadku odstąpienia od danego stanowiska podczas negocjacji w Radzie rząd musi uzasadnić swoją decyzję przed odpowiednią komisją. W tym względzie EUZBBG ściśle określa obowiązki informacyjne spoczywające na rządzie: „Po podjęciu ostatecznej decyzji rząd federalny niezwłocznie informuje Bundestag na piśmie, w szczególności o sposobie przyjęcia opinii

¹⁰² Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG.

Bundestagu. Jeżeli uwzględnienie wszystkich interesów przedstawionych w opinii nie było możliwe, rząd federalny podaje powody. Na wniosek jednej czwartej członków Bundestagu rząd federalny wyjaśnia te powody podczas debaty na sesji plenarnej”. Ustawa zobowiązuje również rząd do informowania Bundestagu o swoim stanowisku przed Radą i do złożenia raportu *ex post* na piśmie. Ponadto Bundestag kontroluje europejską politykę niemieckiego rządu federalnego, wykorzystując liczne dodatkowe instrumenty, takie jak debaty parlamentarne czy zapytania poselskie. Inne kraje, w których opinie parlamentów są swoistym drogowskazem dla rządów, lecz nie mają mocy prawnie wiążącej, to: Holandia, Chorwacja, Węgry, Rumunia, Słowenia i Polska. W Holandii jednakże, w ramach umowy zawartej z rządem, przedstawiciel Rady Ministrów nie może podejmować żadnych nieodwracalnych decyzji, jeśli nie uzgodni z izbą niższą (Tweede Kamer) odpowiedniej strategii informacyjnej (Högenauer, 2015).

Przypadek Polski warto przeanalizować nieco bardziej szczegółowo ze względu na fakt, że siła formalna polskiego Sejmu bywa czasem w literaturze niedoszacowana. Z formalnego punktu widzenia Sejm dysponuje dosyć rozbudowanymi prerogatywami dotyczącymi kontroli i wpływu na politykę europejską rządu. Choć w polskiej konstytucji nie ma wzmianki o uprawnieniach parlamentu w kwestiach polityki europejskiej, relacje między rządem a ustawodawcą są regulowane przez akt niższego rzędu, tj. ustawę o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 8 października 2010 roku (tzw. ustawę kooperacyjną)¹⁰³. Zgodnie z nią rząd Rzeczypospolitej ma obowiązek nie tylko informować parlament o stanowisku, jakie zamierza zająć na forum UE, lecz także w stanowisku tym powinien uwzględniać opinię parlamentu. Jak zauważa Ziemowit Cieślak (2019: 54), w świetle ustawy kooperacyjnej zarówno opinia o projekcie aktu prawnego UE (pierwsza kategoria opinii), jak i o stanowiskach RP zajmowanych przez Radę Ministrów w trakcie procedur stanowienia prawa UE (druga kategoria opinii) oraz opinia o stanowisku RP, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie UE (trzecia kategoria opinii), mają – w pewnym sensie – charakter wiążący dla rządu. Zgodnie z art. 13 ustawy kooperacyjnej, opinia komisji ds. UE powinna bowiem stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów w procesie ustawodawczym na poziomie Unii. Jeżeli opinia ta nie zostanie wzięta pod uwagę, to odpowiedni członek rządu jest zobowiązany do natychmiastowego wyjaśnienia przed KSE przyczyny tej rozbieżności. Ustawa nie przewiduje jednak żadnych sankcji formalnych, jeśli tak się nie stanie. Jak zatem widać, niewiążący charakter stanowiska parlamentarnego jest równoważony przez ścisły obowiązek wyjaśniania przed KSE stanowisk przyjętych podczas negocjacji unijnych. Jednak konsekwencje wyciągnięte wobec rządu mogą mieć wyłącznie polityczny charakter. Należy również zauważyć, że Rada

¹⁰³ Dziennik Ustaw z 2010 roku Nr 213, poz. 1395.

Ministrów jest zobowiązana uwzględniać wyłącznie opinie wydawane przez Sejm. Opinie wydawane przez senacką Komisję Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej nie wiążą Rady Ministrów w opisanym wyżej znaczeniu (por. Cieślík, 2019). Fakt, iż opinia senackiej komisji ds. zagranicznych oraz UE nie ma takiej samej wagi co opinia komisji sejmowej, wpływa wprost z Konstytucji RP. Podczas gdy art. 95 polskiej ustawy zasadniczej określa Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej, tylko Sejmowi przypisuje funkcję kontrolną wobec rządu (art. 95 ust. 2). Wprawdzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2005 roku¹⁰⁴ przyznał Senatowi prawo wydawania opinii w zakresie polityki europejskiej, a następnie zostało ono uwzględnione w ustawie kooperacyjnej z 2010 roku¹⁰⁵, ale tylko opinia sejmowej KSE, jeżeli zostanie wydana, staje się podstawą stanowiska negocyjacyjnego rządu na posiedzenie Rady UE lub Rady Europejskiej (art. 13 ustawy kooperacyjnej). Nieuwzględnienie opinii komisji senackiej nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji, co wynika ze wspomnianego wyżej konstytucyjnego pozbawienia Senatu kompetencji kontrolnych wobec rządu (Fuksiewicz, 2011; Bisztyga, Zientarski, 2014). Z tego względu Senat, wpisujący się w system polskiego asymetrycznego bikameralizmu, należy uznać za formalnie słabą izbę wyższą, o ograniczonych możliwościach wpływania na egzekutywę zarówno w sferze polityki krajowej, jak i spraw europejskich (por. Granat, Granat, 2019).

4.2. Formalna siła parlamentu a jego aktywność w sprawach europejskich

Określając siłę parlamentu w sprawach UE, badacze najczęściej odnoszą się do pojęcia kontroli lub nadzoru parlamentarnego nad rządem. W literaturze przedmiotu panuje względna zgoda co do tego, że na ową kontrolę składają się następujące elementy: (a) dostęp do informacji, (b) zdolności instytucjonalne do sprawowania nadzoru i przetwarzania informacji oraz (c) instrumenty służące egzekwowaniu preferencji parlamentarnych (por. Karlas 2012; Winzen, 2012; Auel i in., 2015a, b). Z kolei siła tej kontroli zależy zwykle od wielu, mniej lub bardziej sprecyzowanych czynników. Ogólnie można je skategoryzować w trzech następujących grupach: (a)

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 roku (K 24/04): „Nierówność kompetencji komisji Sejmu i Senatu w pracach nad projektami aktów prawnych Unii Europejskiej”. W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał o kompetencjach Senatu wobec opiniowania stanowiska rządu na temat projektów aktów legislacyjnych Unii Europejskiej i uznał, że opiniowanie stanowisk rządu nie jest funkcją kontrolną wobec rządu, która jest zarezerwowana wyłącznie dla Sejmu, ale funkcją legislacyjną, dlatego obie izby powinny być w tym zakresie równouprawnione.

¹⁰⁵ W poprzedniej wersji ustawy kooperacyjnej rząd nie był zobowiązany do zasięgania opinii Senatu na temat stanowiska rządu przed posiedzeniami Rady UE, co zostało uznane za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny.

dostęp do informacji zarówno o propozycjach i zmianach polityki UE (dokumenty unijne), jak i o pozycji negocjacyjnej rządu (stanowisko rządu); (b) infrastruktura parlamentarna służąca do procedowania i analizowania dokumentów unijnych; (c) wiążący charakter stanowisk parlamentarnych (tj. opinii, rezolucji lub mandatów). W bardziej szczegółowym ujęciu w wymiarze dostępu do informacji należy brać pod uwagę szybkość uzyskiwania stanowiska rządu lub dokumentów unijnych (Maurer, Wessels, 2001a; Raunio, 2005) i rodzaje dokumentów (niektóre parlamenty mają prawo dostępu do dokumentów klasyfikowanych jako tajne – np. dotyczące szczegółów głosowań w Radzie UE) (Winzen, 2012, 2013). W wymiarze procedowania informacji niektórzy badacze biorą pod uwagę zakres, w jakim komisje stałe są zaangażowane w kontrolę spraw UE (Raunio, 2005), podczas gdy inni stosują wskaźniki takie jak status komisji ds. europejskich (specjalne, stałe czy subkomisje) (Winzen, 2012), istnienie parlamentarnej procedury składania zastrzeżeń (Karlas, 2012; Winzen, 2012) lub mechanizmów filtrowania dokumentów (Maurer, Wessels, 2001a, b; Auel i in., 2015a). Jeszcze inni uwzględniają zaangażowanie sesji plenarnych w sprawy europejskie lub wizyty członków Parlamentu Europejskiego i komisarzy w parlamentach narodowych (Bergman, 1997). Niektóre rankingi zawierają również opcje dotyczące przedmiotu kontroli, tj. uzależniają kwalifikację od tego, czy są nim dokumenty UE, czy pozycja negocjacyjna rządu (Karlas, 2012). Jeśli chodzi o egzekwowanie preferencji parlamentarnych, wszystkie rankingi biorą pod uwagę opcję wiążącego lub niewiążącego charakteru parlamentarnych opinii lub instrukcji do głosowania na forum UE.

Na podstawie wymienionych wyżej kryteriów badacze sklasyfikowali i uszeregowali parlamenty narodowe zgodnie z ich siłą instytucjonalną w sprawach europejskich (Karlas 2012; Winzen 2012; Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a). Poszczególne rankingi różnią się jednak nieznacznie w swoich wynikach ze względu na stosowaną metodologię. Na przykład w rankingu Jana Karlasa siła kontroli parlamentarnej operacjonalizowana jest na podstawie czterech kryteriów, tj.: (1) *zakresu kontroli*, (2) *decentralizacji*, (3) *mechanizmów wpływu* oraz (4) *ich charakteru wiążącego*. W odniesieniu do zakresu kontroli pytanie dotyczy tego, czy obiektem analizy są tylko wnioski legislacyjne UE, tylko stanowiska negocjacyjne rządu, czy oba te aspekty. Kryterium decentralizacji odnosi się do tego, czy komisje sektorowe są regularnie zaangażowane w kontrolę, czy głównym aktorem jest sama komisja ds. europejskich. Jeśli chodzi o mechanizmy wpływu, Karlas rozpatruje trzy możliwości: (a) gdy opinie/rezolucje czy mandaty są regularnie przyjmowane przez parlament (3 punkty); (b) gdy parlament ma formalną władzę przyjmowania mandatów, ale nie są one regularnie przyjmowane lub wykorzystywana jest tzw. procedura składania zastrzeżeń (1,5 pkt)¹⁰⁶. Wiążący charakter może również przyjmować

¹⁰⁶ Dla przypomnienia: uprawnienie do mandatowania oznacza, że rząd musi uzyskać zgodę parlamentu na swoje stanowisko negocjacyjne, zanim zgłasza w Radzie UE, a wykorzystanie

dwie formy, tj. (a) rząd konsultuje się z parlamentem, jeśli nie może utrzymać uprzednio zatwierdzonego stanowiska (3 pkt); (b) w przypadku odstąpienia od stanowiska parlamentu rząd zobligowany jest do zgłoszenia i uzasadnienia tego faktu przed parlamentem (1,5 pkt). Karlas nie rozróżnia przy tym w swoim rankingu poszczególnych izb parlamentarnych, lecz dodaje kryterium „siły izby wyższej” w przypadku systemów dwuizbowych (Karlas, 2012).

Z kolei metodologia zaproponowana przez badaczy z grupy OPAL (Auel, Rozenberga i Taceę) bierze pod uwagę trzy kryteria pomiaru siły parlamentarnej w zakresie spraw europejskich, tj.: (a) *dostęp do informacji*, (b) *infrastrukturę kontroli* (przetwarzanie informacji) oraz (c) *nadzór* (zdolność do egzekwowania kontroli). W odróżnieniu od Karlasa badacze z grupy OPAL przywiązują większą wagę do kryterium dostępu do dokumentów poufnych lub tajnych, w tym dokumentów COREPER i grup roboczych. Dodatkową wartość przypisują też dostępowi do stanowisk rządu w odniesieniu do określonego unijnego dossier (tzw. *explanatory memorandum*). Interesuje ich również okoliczność, czy dany parlament otrzymuje regularne briefingi przed posiedzeniami Rady UE i Rady Europejskiej. W odniesieniu do kryterium *infrastruktury kontroli*, oprócz roli i zaangażowania komisji sektorowych, badacze zwracają uwagę na istnienie procedur filtrujących dokumenty otrzymywane z UE, natomiast w kwestii *nadzoru* od podejścia Karlasa odróżnia ich uwzględnienie wymogu składania przez rząd sprawozdań z odbytych spotkań w Radzie UE oraz Radzie Europejskiej.

Chociaż w przypadku najsilniejszych i najsłabszych parlamentów oba rankingi (tj. Karlas, 2012 oraz Auel i in., 2015a) kształtują się w podobny sposób, w odniesieniu do pozycji środkowych można zaobserwować znaczne różnice w ocenie siły formalnej poszczególnych izb. Na przykład w rankingu Karlasa Polska plasuje się w grupie siedmiu najsilniejszych systemów kontroli parlamentarnej w obszarze spraw europejskich, na piątej pozycji¹⁰⁷, *ex aequo* ze Szwecją oraz Słowenią (Karlas 2012: 1102), podczas gdy w klasyfikacji Auel i in. (2015a: 79) Sejm i Senat znajdują się dopiero w trzeciej dziesiątce izb parlamentarnych¹⁰⁸. Z kolei francuskie Zgromadzenie Narodowe w rankingu Auel i in. plasuje się w drugiej dziesiątce izb, blisko średniej europejskiej pod względem uprawnień instytucjonalnych (0,55, 0,56/1), znacznie powyżej włoskiej Izby Deputowanych (0,45/1). Natomiast w rankingu Karlasa francuska izba niższa zajmuje dopiero 15 pozycję, *ex aequo* z włoskim parlamentem.

Silniejszą pozycję francuskiego Zgromadzenia Narodowego w rankingu OPAL determinuje kryterium dostępu do informacji niejawnych (Rozenberg, 2018).

procedury składania zastrzeżeń – że rząd nie może głosować w Radzie UE, zanim parlament dokona kontroli danego wniosku legislacyjnego.

¹⁰⁷ Na 27 krajów analizowanych w rankingu.

¹⁰⁸ Na 42 izby parlamentarne analizowane w rankingu.

Inne rankingi klasyfikują tę izbę nieco niżej ze względu na słabsze uprawnienia w przypadku kontroli rządowej, mechanizmów dyscyplinujących egzekutywę oraz wiążącego charakteru parlamentarnych opinii (por. Karlas, 2012; Winzen, 2012). W istocie francuski parlament nie dysponuje bowiem uprawnieniami do udzielania mandatu ministrowi w Radzie UE, a rezolucje wydane przez francuską KSE nie są formalnie wiążące. Pomimo istnienia tzw. procedury składania zastrzeżeń (*scrutiny reserve*) francuscy urzędnicy przyznają, że stanowi ona wymóg czysto techniczny, bez większych konsekwencji politycznych (Rozenberg, 2018: 20). Jeśli chodzi natomiast o polski parlament, pewnej korekty w dół wymaga operacjonalizacja jednego z kryteriów w ramach rankingu Karlasa. Badacz ten, dosyć na wyrost, przypisuje polskiemu parlamentowi aż trzy punkty w kryterium „mechanizmów wpływu”, uznając, że parlament regularnie przyjmuje mandaty. Na podstawie znajomości polskiego systemu parlamentarnej kontroli rządu można jednakże stwierdzić, że choć polski parlament ma większe uprawnienia formalne pod względem mocy wiążącej przyjmowanych opinii niż francuskie Zgromadzenie Narodowe, to nie korzysta on regularnie ze swoich uprawnień, tj. nie wydaje regularnych opinii czy mandatów (Borońska-Hryniewiecka, 2020; więcej na ten temat w rozdziale 5).

Zaprezentowana poniżej tabela, będąca wynikiem zestawienia i weryfikacji już istniejących rankingów, pozwala zidentyfikować trzy grupy parlamentów o zbliżonych uprawnieniach: tj. grupę silnych, relatywnie silnych oraz słabych parlamentów. Klasyfikacja ta powinna być traktowana w sposób orientacyjny, gdyż w ramach każdej grupy poszczególne izby parlamentarne nadal różnią się od siebie pod względem uprawnień, a niektóre z nich mają silniejsze uprawnienia w pewnych kwestiach niż ich odpowiednicy z tej samej kategorii. Ponieważ jednak w celu sprawnej kategoryzacji nie sposób uniknąć uogólnień, można sobie pozwolić na poczynienie następujących trzech obserwacji: (1) Grupa silnych parlamentów obejmuje głównie państwa północnoeuropejskie, w tym skandynawskie. (2) Tak zwane słabe parlamenty można znaleźć przede wszystkim w południowych państwach UE, takich jak Grecja, Malta, Cypr, Portugalia czy Hiszpania. (3) Wiele parlamentów z Europy Środkowej i Wschodniej dysponuje formalnie silniejszymi uprawnieniami od swoich zachodnioeuropejskich odpowiedników, a zatem – przynajmniej w odniesieniu do ich formalnej pozycji instytucjonalnej – można je uznać za względnie silne.

Nowością swego czasu (2015 r.) był fakt, że zespół OPAL pracujący pod przewodnictwem prof. Oliviera Rozenberga oraz prof. Katrin Auel po raz pierwszy zmierzył, w jakim stopniu siła instytucjonalna ma przełożenie na faktyczny poziom aktywności parlamentarnej w sprawach UE – lub przynajmniej z nim koreluje. Biorąc pod uwagę różne rodzaje aktywności parlamentarnej w okresie 2010–2012, takie jak: liczba wydanych w procesie kontroli rządu opinii lub rezolucji, liczba uzasadnionych opinii w ramach kontroli zasady pomocniczości, liczba debat plenarnych oraz czas poświęcony na omawianie kwestii europejskich, częstotliwość spotkań KSE oraz liczba wysłuchań przedstawicieli egzekutywy w ramach komisji

parlamentarnych, badacze opracowali ranking europejskiej aktywności parlamentarnej (jego szczegółowa metodologia zawarta jest w: Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a: 71–74).

Tabela 2. Klasyfikacja parlamentów na podstawie formalnych uprawnień w obszarze spraw europejskich

Kategoria	Izby parlamentarne
Parlamenty silne	Eduskunta (FI), Riksdag (SE), Folketing (DK), Riigikogu (ES), Tweede Kamer (NL), Nationalrat (AT), Bundestag i Bundesrat (DE), Seimas (LT)
Parlamenty względnie silne	Bundesrat (AT), Poslanecká sněmovna i Senát (CZ), Narodno sabranie (BG), Assemblée nationale i Sénat (FR), Hrvatski sabor (HR), Camera dei Deputati i Senato della Repubblica (IT), Eerste Kamer (NL), Saeima (LV), Sejm i Senat ¹⁰⁹ (PL), Národná rada (SK), Országgyűlés (HU), Državni zbor i Državni svet (SI)
Parlamenty słabe	Chambre des représentants i Sénat (BE), Vouli ton Antiprosopon (CY), Vouli ton Ellínon (GR), Cortes Generales (ES), Oireachtas (IE), Chambre des Députés (LU), Kamra tad-Deputati (MT), Assembleia da República (PT), Camera Deputaților i Senat (RO)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Karlas (2012); Winzen (2012); Auel i in. (2015a).

Uzyskane wyniki pozwoliły zarysować pewne główne trendy na poziomie zagregowanym właściwe dla ówczesnej dynamiki instytucjonalnej w UE. Przede wszystkim badacze zaobserwowali znaczne rozbieżności w odniesieniu do poziomu i rodzajów aktywności w sprawach europejskich. Na przykład parlamenty jednoizbowe okazały się zdecydowanie bardziej niż dwuizbowe aktywne w zakresie wydawania mandatów lub rezolucji, natomiast mniej aktywne w kwestiach debатовania spraw unijnych na forum plenarnym. W systemach dwuizbowych zauważono z kolei większą aktywność w wydawaniu mandatów i opiniowaniu projektów aktów legislacyjnych w przypadku izb niższych. Te ostatnie były również bardziej czynne, jeśli chodzi o debaty plenarne. Z kolei izby wyższe znacznie aktywniej korzystały z tzw. dialogu politycznego z Komisją Europejską (zob. rozdział 8). Badacze zwrócili również uwagę na różnice w poziomie aktywności między poszczególnymi

¹⁰⁹ Kategoryzacja polskiego Senatu jako izby względnie silnej jest kwestią dyskusyjną, szerzej wyjaśnioną wcześniej (podrozdział 4.1.2).

parlamentami pod względem czasu przystąpienia do UE, wskazując na większą aktywność w tych krajach, które przystąpiły do Unii w 1995 roku (tj. Austria, Finlandia i Szwecja), aniżeli tych, które uczyniły to przed 1994 rokiem. Najbardziej interesujące z naszego – geograficznie zorientowanego – punktu widzenia okazało się jednak to, że wśród 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, zarejestrowano średnio mniejszą aktywność ich parlamentów w większości kategorii niż wśród starszych członków UE (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a: 75–77).

Odpowiadając na pytanie, czy formalna siła parlamentu ma przełożenie na faktyczną aktywność w sprawach europejskich, badacze OPAL wykazali, że na poziomie zagregowanym istnieje statystycznie istotna korelacja między siłą instytucjonalną a poziomem aktywności: $r(40) = 0,681$, $p < 0,001$ (zob. również Auel, Rozenberg, Tacea, 2015b). Jak jednak pokazało bardziej szczegółowe porównanie obu rankingów (tj. rankingu siły formalnej i faktycznej aktywności), taka korelacja nie jest oczywista i uniwersalna. Wiele analizowanych izb parlamentarnych okazało się znacznie mniej aktywnych, niż sugerowałyby ich formalne uprawnienia. Przykładami były parlament węgierski i maltański, polski Senat i holenderska Eerste Kamer, a także, w mniejszym stopniu, austriacki Bundesrat, łotewski Saeima i brytyjska Izba Gmin. Natomiast brytyjska Izba Lordów, włoska Izba Reprezentantów lub hiszpańskie Kortezy okazały się aktywniejsze, niż przewidywały to ich formalne uprawnienia (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a: 79).

4.2.1. Typy idealne według OPAL

Badacze uznali, że ogólny wynik tzw. zagregowanej aktywności przesłaniał różnice między poszczególnymi parlamentami w odniesieniu do różnych rodzajów aktywności, w które konkretne izby się angażują, tj. wyższy wynik dla jednego rodzaju aktywności mógł rekompensować niski wynik dla innej. W istocie natomiast poszczególne izby różniły się nie tylko pod względem ogólnego poziomu aktywności, lecz także pod względem rodzaju działań w sferze spraw europejskich, na które poświęcają najwięcej czasu i zasobów. Takie rozróżnienie pozwoliło autorom stworzyć kategoryzację parlamentów ze względu na ich dominujący typ aktywności europejskiej (zob. tabela 3).

Obejmuje ona pięć profili parlamentarnych: (1) analitycy/badacze (*scrutinizers*), których dominującą aktywnością jest analiza dokumentów unijnych; (2) areny debaty (*debating arenas*) szczególnie aktywne w dyskusjach plenarnych na tematy europejskie¹¹⁰; (3) kształtujący politykę (*policy-shapers*), których głównym celem

¹¹⁰ Warto podkreślić, że kategoria ta odnosi się do względnego znaczenia debat w porównaniu z innymi rodzajami działalności parlamentów. Nawet w najbardziej aktywnie debatujących parlamentach udział czasu plenarnego poświęconego kwestiom UE osiąga wartość poniżej 15% w stosunku do innych tematów (źródło: Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a).

jest wpływanie na pozycję własnych rządów w sprawach europejskich przez wydawanie mandatów lub rezolucji; (4) nadzorcy Komisji (*Commission watchdogs*) skupiający się na dialogu politycznym z Komisją Europejską oraz kontroli zasady pomocniczości; a także (5) tzw. leniwi kontrolerzy (*scrutiny laggards*), którzy charakteryzują się szczególnie niskim poziomem ogólnej aktywności w sprawach UE.

Tabela 3. Typy idealne parlamentarnej aktywności w zakresie spraw europejskich

Typ idealny OPAL	Izby parlamentarne
Analitycy/badacze (<i>scrutinizers</i>)	Narodno sabranie (BG), Vouli ton Antiprosopon (CY), Assemblée nationale (FR), Sénat (FR), Vouli ton Ellínon (GR), Camera Deputaţilor (RO), Cortes Generales (ES)
Areny debaty (<i>debating arenas</i>)	Nationalrat (AT), Bundesrat (AT), Senát (CZ), Bundestag (DE), Országgyűlés (HU), Oireachtas (IE), Camera dei Deputati (IT), Chambre des Députés (LU), Kamra tad-Deputati (MT), Tweede Kamer (NL), Sejm (PL)
Aktorzy kształtujący politykę (<i>policy-shapers</i>)	Folketing (DK), Riigikogu (EE), Eduskunta (FI), Bundesrat (DE), Seimas (LT), Saeima (LV), Národná rada (SK), Riksdag (SE)
Nadzorcy Komisji (<i>Commission watchdogs</i>)	Assembleia da República (PT), Senato della Repubblica (IT)
Leniwi kontrolerzy (<i>scrutiny laggards</i>)	Chambre des représentants (BE), Sénat (BE), Poslanecká sněmovna (CZ), Oireachtas (IE), Eerste Kamer (NL), Senat (PL), Senato (RO), Državni svet (SI)

Źródło: Auel, Rozenberg, Tacea (2015a: 90).

4.3. Kolejne kroki badawcze

Celem tego rozdziału było przekrojowe przedstawienie istniejących modeli parlamentarnej koordynacji polityki europejskiej w państwach członkowskich UE. Podkreślono przy tym, że niezależnie od zmian na poziomie traktatowym zdolność parlamentów do sprawowania nadzoru oraz wywierania wpływu w zakresie spraw unijnych zależy w dużej mierze od uwarunkowań krajowych obejmujących infrastrukturę instytucjonalną, procedury formalne i konkretne prerogatywy. W rozdziale przedstawiono również najbardziej reprezentatywne wyniki międzynarodowych badań opublikowanych do tej pory, dotyczących zarówno formalnej siły parlamentów w obszarze spraw europejskich, jak i ich faktycznej aktywności. Należy

jednak podkreślić, że dane empiryczne zaprezentowane powyżej odzwierciedlają sytuację panującą do 2012 roku włącznie. Z tego względu w kolejnych rozdziałach zostanie dokonana zaktualizowana analiza aktywności parlamentów narodowych w ostatnich latach. Pozwoli ona na weryfikację istniejących trendów i kategorii ustanowionych przez wspomnianych wyżej badaczy, a także na poczynienie nowych obserwacji dotyczących ewolucji dynamiki parlamentarnej w UE. W celu uszczegółowienia powyższych obserwacji, a także uwzględnienia odpowiednich perspektyw teoretycznych, każdej arenie aktywności poświęcony zostanie osobny rozdział (w przypadku dialogu politycznego oraz zielonej kartki są to podrozdziały). Próbując wyjaśnić różnice w poziomach aktywności parlamentarnej w ramach poszczególnych aren, szczególną uwagę poświęcę kwestii percepcji parlamentarnej posłów oraz przedstawicieli administracji parlamentarnej zarówno w odniesieniu do efektywności analizowanych aren, jak i ról, jakie parlamenty narodowe mogą lub powinny odgrywać w UE.

Część II

Parlamenty narodowe w Unii Europejskiej
jako „gracze na wielu arenach” – stan gry

Kontrola działań rządu w obszarze polityki europejskiej

Niezależnie od przyjętego modelu koordynacji parlamentarnej w odniesieniu do spraw europejskich większość parlamentów narodowych koncentruje swoje wysiłki kontrolno-nadzorcze w tym zakresie na monitorowaniu działań rządu. Jest to zrozumiałe, jeśli wziąć pod uwagę, że to rządy krajowe reprezentują państwa członkowskie w UE, a znacząca część decyzji dotyczących kierunków polityki unijnej zapada w ramach ustaleń międzyrządowych w Radzie UE (jednej z dwóch unijnych instytucji ustawodawczych) oraz Radzie Europejskiej (instytucji nadającej kierunki strategiczne polityce Unii). Badania pokazują, że podczas zwykłej procedury ustawodawczej na poziomie unijnym, znanej też jako procedura współdecydowania, dominujące znaczenie ma również czynnik międzyrządowy, czyli działania przedstawicieli rządów w ramach Rady UE (Grosse, 2013). Z kolei w realizacji polityki europejskiej zdecydowana większość rządów – w systemach parlamentarnych lub semiprezydenckich – potrzebuje wsparcia parlamentu, który w sytuacjach wyjątkowych może pozbawić rząd mandatu w drodze wotum nieufności¹¹¹. W niniejszym rozdziale dokonany zostanie przegląd działań parlamentów narodowych w ramach nadzoru i kontroli europejskiej polityki rządu na przykładzie dwóch rodzajów aktywności: (1) opiniowania projektów aktów legislacyjnych KE oraz powiązanych z nimi stanowisk rządu, a także (2) kontroli działań egzekutywy na forum Rady Europejskiej.

5.1. Problematyczna rozliczalność rządu w sprawach polityki europejskiej

Zgodnie z teorią agencji (*principal-agent theory*), stosowaną do badania relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą (m.in. Strøm i in., 2003), parlamenty krajowe odgrywają podwójną rolę, tj. „agenta” wobec swoich wyborców oraz „pryncypała” w stosunku do rządu. W związku z tym powinny mieć prawo

¹¹¹ W systemie prezydenckim, panującym we Francji, prezydent nie jest bezpośrednio odpowiedzialny przed parlamentem. Parlament nie może go usunąć.

do uzyskiwania od rządu (występującego z kolei w roli „agenta” w stosunku do parlamentu) informacji odnośnie do prowadzonej przez siebie polityki, a także wpływania na decyzje egzekutywy oraz, w razie potrzeby, nałożenia na nią sankcji (na przykład przez wykorzystanie uprawnień parlamentarnych do odrzucenia budżetu). Uprawnienia te można podzielić na dwie szersze kategorie, tj. nadzoru oraz kontroli, stanowiące podstawę rozliczalności władzy wykonawczej wobec parlamentu (*executive accountability*). Chociaż rozróżnienie między *nadzorem* a *kontrolą* może z pozoru wydawać się problematyczne, podążając za Ianem Cooperem (2018), wyjaśnię poniżej, dlaczego uważam je za uzasadnione.

Nadzór parlamentarny (*oversight*), który w literaturze międzynarodowej określa się również pojęciem skrutynizacji (*scrutiny*), może być zdefiniowany jako działania podejmowane przez parlament podczas monitorowania działalności władzy wykonawczej w systemie politycznym. Obejmują one analizę wszystkich aspektów i faz działań rządu, zarówno tych legislacyjnych, jak i nielegislacyjnych, bez względu na to, czy dotyczą one opracowywania aktów prawnych, czy też wdrażania polityki. Najbardziej podstawowym mechanizmem nadzoru jest kierowanie pytań: w przypadku relacji rząd–parlament są to tzw. zapytania poselskie. O ile nadzór parlamentarny jest uprawnieniem do monitorowania działań władzy wykonawczej podczas jej sprawowania, o tyle kontrola parlamentarna jest uprawnieniem parlamentu do mianowania, korygowania lub odwoływania władzy wykonawczej. Innymi słowy, kontrola parlamentarna zawiera w sobie element sankcji, a jej narzędzia mają charakter „twardy” (tj. wotum zaufania, wotum nieufności czy prawo weta). Narzędzia nadzoru mają z kolei „miękki” charakter i obejmują szeroki wachlarz możliwości zawierający pytania, debaty, opinie i rezolucje. Co ważne, organ parlamentarny może sprawować funkcję nadzorca, nawet jeśli nie przysługuje mu rola kontrolna, jak to często bywa w przypadku izby wyższej w dwuizbowym systemie parlamentarnym¹¹². Między tymi dwoma kategoriami, tj. nadzorem i kontrolą, może również istnieć bliski związek – o ile uprawnienia parlamentu w wymiarze skrutynizacji są wzmocnione przez fakt, że ma on w rezerwie możliwość sankcjonowania władzy wykonawczej. Taka możliwość w dziedzinie polityki europejskiej istnieje w opisanych w poprzednim rozdziale systemach mandatujących.

Wracając jednak do wspominanej wyżej relacji „pryncypał–agent”, należy zauważyć, że w literaturze panuje zgoda co do tego, iż jednym z najważniejszych powodów utraty kontroli nad agentem jest asymetria informacyjna na jego korzyść (Kiewiet, McCubbins, 1991; Krehbiel, 1991; Lupia, 2003; Strøm i in., 2003). W polityce krajowej istnieją dobrze znane metody monitorowania i pozyskiwania informacji, zapobiegające utracie kontroli nad egzekutywą. Obejmują one wymóg

¹¹² Przykładem takiej sytuacji jest polski system konstytucyjny, w którym Senat w odróżnieniu od Sejmu nie sprawuje funkcji kontrolnej wobec rządu, lecz jest uprawniony do opiniowania dokumentów unijnych lub wydawania stanowisk w zakresie polityki europejskiej (zob. rozdział 4).

rządowego raportowania (np. przesłuchania przedstawicieli rządu w ramach komisji parlamentarnych), uprawnienia parlamentu do pozyskiwania informacji (np. przez zapytania poselskie czy debaty plenarne) oraz nadzór instytucjonalny i społeczny (Saalfeld, 2005). Podczas gdy w zakresie monitorowania i raportowania pryncypał, czyli parlament, na ogół zbiera informacje samodzielnie, mechanizm nadzoru instytucjonalnego i społecznego polega na wykorzystaniu informacji pochodzących od tzw. osób trzecich, na które pryncypał powołuje się w celu uzyskania konkretnego stanowiska rządu (Lupia, 2003). Obniża to w pewien sposób koszty monitorowania agenta i poprawia jakość uzyskanych informacji. W przypadku relacji rząd–parlament tzw. osobami trzecimi mogą być trybunały konstytucyjne, samorządy, instytucja rzecznika praw obywatelskich, pozarządowe grupy interesów, krajowe agencje nadzoru czy chociażby media.

O ile jednak w obrębie polityki krajowej wspomniane powyżej mechanizmy politycznej rozliczalności funkcjonują w miarę sprawnie, o tyle w obszarze polityki europejskiej sprawy nieco się komplikują. Jak trafnie zauważa Arthur Benz (2004: 879), funkcje i interakcje aktorów instytucjonalnych w krajowych systemach parlamentarnych zmieniają się w znaczący sposób, gdy zostają przeniesione do wielopoziomowego systemu politycznego, jakim jest UE. Przede wszystkim w dziedzinie spraw europejskich mamy do czynienia ze znacznie wyższym poziomem asymetrii informacyjnej między agentem (tj. rządem) a pryncypałem (tj. parlamentem) niż w większości polityk krajowych, co znacznie ogranicza możliwość sprawowania nadzoru i egzekwowania kontroli. Jest to spowodowane w dużym stopniu złożonością procesu decyzyjnego w UE, w tym samego procesu legislacyjnego, uprzywilejowanym dostępem egzekutywy do centrum podejmowania decyzji (tj. instytucji unijnych), a także wciąż jeszcze względny „oddaleniem” kwestii europejskich od codziennej pracy krajowych posłów, o czym była mowa w rozdziale 1. Ze względu na ograniczony dostęp do procesu kształtowania polityki UE parlamentom narodowym znacznie trudniej jest uzyskać niezależne informacje i odpowiednią ekspertyzę, a tym samym właściwie ocenić zasadność europejskiej polityki rządu (Sprungk, 2013; Blom-Hansen, Olsen, 2015).

Istotnym wyzwaniem dla parlamentów krajowych jest skrutynizacja działań przedstawicieli rządów w Radzie UE. Parlamentarzyści narzekają na ograniczony dostęp do protokołów z jej spotkań, przebiegu głosowań oraz innych dokumentów związanych z procedurą ustawodawczą. W dosyć częstych sytuacjach, gdy nie dochodzi do głosowania¹¹³, o dostęp do informacji jest jeszcze trudniej. Rozmowy międzyrządowe odbywają się bowiem za zamkniętymi drzwiami, a w procesie ucierania się konsensusu panuje niepisana zasada tajności. Motywację do dzielenia się informacjami z parlamentami narodowymi zmniejszają obawy państw

¹¹³ Choć traktaty przewidują głosowanie na podstawie większości kwalifikowanej, Rada przede wszystkim podejmuje decyzje na zasadzie konsensusu.

członkowskich, że zbyt duża liczba ujawnianych informacji może osłabić skuteczne prowadzenie przetargów międzyrządowych. Chociaż tajność pozwala efektywniej negocjować wzajemne ustępstwa i dynamicznie określać margines kompromisu, znacząco marginalizuje rolę parlamentów w procesie kontroli i kształtowania stanowiska własnej egzekutywy (Borońska-Hryniewiecka, 2018). Warto nadmienić w tym miejscu, że Rada UE od dawna odmawia dołączenia do tzw. rejestru przejrzystości UE, który obliguje przedstawicieli instytucji unijnych do spotykania się tylko z zarejestrowanymi lobbystami oraz raportowania w tej kwestii¹¹⁴. Brak regulacji działań Rady w tym zakresie utrudnia nie tylko parlamentom, lecz także obywatelom zrozumienie motywów działań ich państw na arenie unijnej. W odpowiedzi na tę sytuację w lutym 2018 roku przedstawiciele parlamentu Holandii przedłożyli w imieniu wszystkich izb krajowych rekomendacje na forum Rady UE w celu zwiększenia transparentności jej procesu decyzyjnego (Tweede Kamer, 2017). Równolegle w zakończonym w maju 2018 roku dochodzeniu w sprawie braku przejrzystości działania Rady unijna Rzecznik Praw Obywatelskich Emily O'Reilly stwierdziła, że sposób funkcjonowania tej instytucji stanowi przykład niewłaściwego administrowania, i przedstawiła odpowiednie zalecenia. Rada nie odpowiedziała na jej sugestie w przewidzianym przepisami terminie, co spowodowało zgłoszenie problemu Parlamentowi Europejskiemu, który w rezolucji ze stycznia 2019 roku nawoływał Radę do wewnętrznej reformy¹¹⁵.

Kolejne ograniczenie w dostępie do informacji parlamenty krajowe napotykają w przypadku wspominanej w rozdziale 1 procedury tzw. trylogów, czyli nieformalnych rozmów trójstronnych pomiędzy Radą, Parlamentem i Komisją na wczesnych etapach procesu legislacyjnego. Brak dostępu do protokołów tych spotkań ogranicza parlamentarną zdolność nadzoru działań rządu w Radzie, a także odpowiednie przygotowanie samych izb do transpozycji przepisów UE do prawa krajowego (COSAC, 2016a). W tym względzie dziwić może fakt, że większość parlamentów nie wzięła udziału w konsultacjach społecznych dotyczących transparentności rozmów trójstronnych zainicjowanych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 roku¹¹⁶.

Ponadto problematycznym elementem kontroli parlamentarnej w sferze polityki europejskiej jest możliwość nałożenia sankcji na egzekutywę. Chociaż większość parlamentarna zachowuje swoje prawo do usunięcia rządu, jeśli ten zbyt

¹¹⁴ W tej sprawie od dawna trwają negocjacje międzyinstytucjonalne na poziomie UE, zob. *Transparency: Parliament, Commission and Council held a third round of talks on the proposal for a mandatory Transparency Register*, European Commission, 14 lutego 2019 r., <http://europa.eu>, dostęp 20.03.2021.

¹¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie dochodzenia strategicznego OI/2/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego przejrzystości podczas dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady UE, www.europarl.europa.eu, dostęp 20.03.2021.

¹¹⁶ Dochodzenie nr OI/8/2015/JAS.

odejście od ustalonej pozycji w polityce UE, to możliwości wpłynięcia na decyzję rządu przez jej zablokowanie lub zmianę są poważnie ograniczone. Z jednej strony szczególny charakter procesu kształtowania polityki UE zmniejsza wpływ parlamentów narodowych na prawodawstwo UE, z drugiej strony to ograniczenie nie jest rekompensowane *ex post*, jak w przypadku krajowego procesu legislacyjnego, w którym większość parlamentarna ma decydujący głos przy wprowadzaniu przepisów w życie. Zawetowanie prawa unijnego jest możliwe tylko wtedy, gdy wymaga ono parlamentarnej ratyfikacji, a to z reguły dotyczy wyłącznie prawa pierwotnego UE. W przypadku prawa wtórnego ustawodawcy krajowi są jedynie formalnie zaangażowani w transpozycję dyrektyw, których nie mogą w znaczący sposób zmienić. W związku z tym rząd może być mniej skłonny do dzielenia się informacjami i wyjaśniania większości swoich decyzji dlatego, że cień sankcji *ex post* jest mniejszy.

Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, a także zakładając, że celem parlamentów narodowych jest sprawowanie efektywnego nadzoru nad europejskim procesem decyzyjnym, zasadne wydaje się przyjęcie strategii angażowania się na wczesnym etapie procesu legislacyjnego. Takim punktem startowym jest niewątpliwie moment publikacji przez Komisję jej rocznego programu prac (*Commission Work Program*), co zazwyczaj następuje na jesieni każdego roku. Zakłada się, że analiza planowanych działań ustawodawczych KE pomaga parlamentom, przynajmniej w pewnym stopniu, minimalizować wspomnianą asymetrię informacyjną, a także ustalać priorytety, którym należy poświęcić szczególną uwagę oraz stosowne zasoby administracyjne. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych przez izby parlamentarne w ramach kwestionariusza COSAC, praktyka przeglądu programu prac KE jest wśród nich powszechna (COSAC, 2016a: raport i aneks).

5.2. Aktywność parlamentarna w ramach sprawowania nadzoru i kształtowania polityki rządu: hipotezy badawcze¹¹⁷

5.2.1. Formalna siła parlamentu

Zgodnie z przeglądem rozwiązań systemowych przedstawionych w rozdziale 4 należy poczynić dwie obserwacje wstępne. Po pierwsze, parlamenty wszystkich państw członkowskich mają formalne kwalifikacje do sprawowania nadzoru nad polityką rządu w sprawach unijnych. Po drugie, istnieją znaczne różnice w odniesieniu do siły kompetencji nadzorczych poszczególnych izb parlamentarnych (por. Winzen, 2012; Auel, Rozenberg, Tacea, 2015b). W tym względzie, zgodnie z szerszą ramą teoretyczną przedstawioną w rozdziale 3, pierwsza hipoteza, którą stawiam w swoich badaniach, jest następująca: parlamenty o silnych prerogatywach

¹¹⁷ Hipotezy badawcze przedstawione w niniejszym rozdziale dotyczą wyłącznie areny kontroli rządu.

instytucjonalnych i skutecznej infrastrukturze kontrolnej będą częściej korzystać ze swoich uprawnień. Jak wykazano w literaturze, istnieje znacząca korelacja między silnymi prawami instytucjonalnymi a ogólnym poziomem aktywności parlamentarnej w sferze kontroli egzekutywy; tj. formalnie silne izby aktywniej wykorzystują swoje prawa do wydawania mandatów i rezolucji (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a). Zakładając, że przepisy formalne stanowią swego rodzaju zachęty instytucjonalne, a tym samym ułatwiają decyzję o wydaniu rezolucji lub mandatu, możemy stwierdzić, że uprawnienia formalne są warunkiem wstępnym do sprawowania aktywnej kontroli oraz współkształtowania polityki europejskiej. Na potrzeby niniejszej analizy oczekuje się zatem, że istnienie elementów formalnego mandatowania – w których opinia parlamentu powinna stanowić podstawę stanowiska rządu w UE – będzie skutkować większą i bardziej merytoryczną aktywnością parlamentarną w zakresie nadzoru rządu niż w systemach czysto konsultacyjnych.

5.2.2. Rola komisji branżowych

Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, niektóre izby parlamentarne opierają swoją aktywność w polityce europejskiej wyłącznie na ekspertyzie komisji ds. europejskich, podczas gdy inne delegują zadania kontrolno-opiniotwórcze również do sektorowo zorientowanych komisji branżowych (Gattermann i in., 2013). Jak zauważają badacze, zaangażowanie komisji sektorowych wzmacnia kontrolę parlamentarną spraw europejskich (Winzen, 2012; Raunio, 2005). Współdzielenie nadzoru nad polityką rządu między różne komisje ma tę zaletę, że angażuje większą liczbę parlamentarzystów w sprawy UE, wykorzystuje wiedzę specjalistyczną z konkretnych dziedzin polityki publicznej i umożliwia lepsze zarządzanie zasobami administracyjnymi. Między innymi z tego powodu w metodologii służącej do opracowania rankingu siły parlamentów w zakresie spraw europejskich Auel, Rozenberg i Tacea (2015a: 67–70) szczególne znaczenie przypisują zaangażowaniu komisji branżowych. Stawiam zatem hipotezę, że parlamenty cechujące się zdecentralizowanym systemem nadzoru będą bardziej aktywne w sferze kontroli działań rządu w polityce europejskiej.

5.2.3. Poziom eurosceptycyzm większości parlamentarnej

Katjana Gattermann i Claudia Heffler (2015) wykazały, że działalność parlamentarna w zakresie skrutynizacji polityki europejskiej zależy w dużej mierze od motywacji politycznej parlamentarzystów. W odniesieniu do areny 1, zgodnie z logiką racjonalnego wyboru, wysuwam zatem hipotezę, że eurosceptyczne stanowisko większości rządzącej powinno motywować bardziej aktywną kontrolę procesu prawodawczego w UE, a tym samym kontrolę nad europejską polityką

rządu, skutkującą większą asertywnością w stosunku do tzw. Brukseli. Założenie to sprowadza się zarówno do liczby, jak i treści rezolucji parlamentarnych. Ponadto analizując wpływ eurosceptycyzmu na aktywność parlamentów narodowych w obszarze spraw europejskich, należy brać pod uwagę również jego wymiar społeczny, tj. europejskie poglądy opinii publicznej. Zakładam przy tym, że wysoki poziom eurosceptycyzmu na poziomie społecznym może powodować, iż politycy (parlamentarzyści) będą bardziej skłonni do egzekwowania nadzoru nad europejską polityką rządu. W tym sensie wydawanie kontestacyjnych opinii i rezolucji na tematy europejskie powinno mieć na celu zdobycie poparcia wyborców (por. Williams, Bevan, 2016).

5.2.4. Skład większości parlamentarnej

Zgodnie z logiką racjonalnego wyboru zakłada się, że skład większości parlamentarnej ma wpływ zarówno na aktywność, jak i asertywność parlamentarzystów w ramach kontroli rządu w sprawach europejskich. Można bowiem wysnuć hipotezę, że posłowie partii rządzącej będą bardziej skłonni aniżeli opozycja pozostawić politykę UE swojemu rządowi, ufając, że dobrze reprezentuje on ich preferencje polityczne na poziomie Unii. W tym sensie publiczne kwestionowanie określonych stanowisk lub decyzji wykonawczych może być postrzegane przez posłów większości jako nie tylko grożące podważeniem zaufania między rządem a jego przeciwnikami, lecz także ograniczające siłę przetargową rządu w negocjacjach na szczeblu UE. Ponadto istnienie większości jednopartyjnej, zarówno zwykłej, jak i konstytucyjnej, może dodatkowo zmniejszyć motywację polityczną do pociągania rządu do odpowiedzialności lub wyrażania opinii parlamentarnych autonomicznie wobec władzy wykonawczej (por. Rozenberg, 2018).

Natomiast istnienie większości koalicyjnej, składającej się z dwóch lub więcej partii o różnych profilach ideologicznych, w tym odmiennym stosunku do UE, może skłonić parlament do odgrywania bardziej aktywnej roli „strażnika rządu” i „opiniodawcy polityki europejskiej” niż w sytuacji większości jednopartyjnych. W przypadku większości wielopartyjnych warto uwzględnić stopień spójności ideologicznej poszczególnych partii. Zakłada się bowiem, że wyższy poziom zróżnicowania programowo-ideologicznego w odniesieniu do spraw europejskich będzie skutkować większą aktywnością parlamentarną w ramach nadzoru rządu aniżeli w przypadku ideologicznie spójnych koalicji. W tym kontekście literatura wskazuje, że partnerzy koalicyjni mogą wykorzystać działania kontrolne UE, aby utrzymać kontrolę nad każdą ze stron (Rozenberg, 2018; Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a). Partie koalicyjne są bardziej skłonne wywierać nacisk na rząd w celu wyjaśnienia i obrony swoich decyzji, a także faktycznie wykorzystywać te informacje do formalnego pociągnięcia rządu do odpowiedzialności. Podobnego silniejszego natężenia kontroli parlamentarnej można oczekiwać w sytuacji rządów mniejszościowych.

5.2.5. Skład i funkcja drugiej izby

Analizując wpływ relacji między ustawodawcą a egzekutywą, należy również poświęcić kilka słów uwagi systemom dwuizbowym oraz pozycji izb wyższych, gdyż jest to aspekt często pomijany w literaturze przedmiotu (por. de Ruiter, 2015). Podczas gdy niektóre izby wyższe pełnią konkretną funkcję reprezentacji terytorialnej wobec organów lokalnych i regionalnych, inne mają jedynie uprawnienia konsultacyjne i stanowią niejako odbicie aktywności izb pierwszych. Ponadto o ile polityczna kompozycja niektórych izb wyższych jest odzwierciedleniem kompozycji izb niższych, o tyle w innych systemach bikameralnych składy obu izb mogą się od siebie znacznie różnić. Takie zróżnicowanie w obrębie bikameralizmu może przekładać się na aktywność izb wyższych w obszarze polityki europejskiej. Na potrzeby niniejszych badań zakłada się, że skład drugiej izby, niepowiązany większością parlamentarną z rządem, powinien skłonić ją do odgrywania bardziej aktywnej roli jako „organu nadzorującego rząd” i „kształtującego politykę” w porównaniu z izbą niższą. Niezależność parlamentarna od partii rządzącej pozwala zwiększyć siłę nacisku danej izby w ramach kontroli władzy wykonawczej.

5.3. Parlamentarny *reality-check*, czyli funkcja kontrolna w praktyce

Jak zaznaczono we wstępie, przedmiotem empirycznej analizy w tym rozdziale będą dwa rodzaje aktywności parlamentarnej, tj. opiniowanie projektów aktów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz powiązanych z nimi stanowisk rządu, a także kontrola działań egzekutywy na forum Rady Europejskiej. W pierwszym przypadku określenie aktywności mierzone będzie liczbą opublikowanych dokumentów (tj. opinii i rezolucji) w danym okresie. Taka operacjonalizacja danych jest podyktowana faktem, że w systemach, w których dominują opinie pisemne dotyczące projektów aktów legislacyjnych UE lub stanowisk rządu, dokumenty te są interpretowane jako wyznacznik instytucjonalnych i politycznych działań parlamentów krajowych mających na celu uzyskanie kontroli i wpływu na europejski proces decyzyjny (por. rozdział 3). Wskaźnik ten jest wiarygodny również dlatego, że wyraża publicznie dostępne stanowisko parlamentu w odniesieniu do spraw UE, w przeciwieństwie do dyskusji w komisjach, które często nie kończą się przyjęciem formalnego oświadczenia.

Jak wyjaśniono we wprowadzeniu, dane ilościowe w tym zakresie zostały pozyskane zarówno w drodze kwestionariuszy, jak i przez analizę oraz porównanie informacji zawartych w internetowych bazach danych parlamentów narodowych¹¹⁸. Porównanie ilościowe nie będzie jednak możliwe w odniesieniu do izb, w których

¹¹⁸ Przedstawione poniżej dane dotyczące opiniowania odnoszą się tylko do izb parlamentarnych, które wzięły udział w prowadzonych przeze mnie badaniach kwestionariuszowych.

mamy do czynienia z ustnym mandatowaniem egzekutywy, lub tam, gdzie system działa w sposób bardziej złożony. W takich sytuacjach analiza będzie się opierała na danych jakościowych pozyskanych z kwestionariuszy, raportów instytucjonalnych oraz stron internetowych. W obu przypadkach analiza faktycznej aktywności parlamentów narodowych w zakresie kontroli rządu koncentruje się przede wszystkim na działaniach komisji ds. europejskich, które na ogół są głównymi podmiotami koordynującymi politykę europejską w parlamentach narodowych. W odniesieniu do niektórych parlamentów, aby zmierzyć względną autonomię czy asertywność izb, analizuję nie tylko liczbę, lecz także treść i charakter opinii, tj. sprawdzam, czy opinie odnoszą się do stanowisk rządu, czy są niezależne; czy nawołują rząd do działania, czy po prostu wyrażają poglądy; czy są neutralne, popierają lub krytykują rząd, a może dyscyplinują go w jakiś sposób (zob. rozdział 3)¹¹⁹.

5.3.1. *Faktyczna siła silnych?*

Na wstępie należy zaznaczyć, że spośród parlamentów zakwalifikowanych do grupy formalnie silnych (zob. rozdział 4, tabela 2) na kwestionariusz odpowiedziało siedem izb, tj.: Folketing, Riksdag, Eduskunta, holenderska Tweede Kamer, austriacki Nationalrat i Bundesrat oraz niemiecki Bundesrat. W ramach udzielonych odpowiedzi przedstawiciel Folketingu potwierdził, że izba aktywnie uczestniczy w kształtowaniu polityki UE, wiążąc rząd mandatem przekazany przed negocjacjami na szczeblu europejskim. Co istotne, mandatowanie przybiera w tym przypadku formę ustną. Przed rozpoczęciem negocjacji właściwy minister musi osobiście przedstawić komisji ds. europejskich wnioski i uzyskać poparcie jej większości. Warto zauważyć, że w modelu duńskim faktyczna aktywność parlamentu w sprawach europejskich nie wynika jedynie z procedury mandatowania, lecz również z szerszych uwarunkowań konstytucyjnych i politycznych. Zgodnie z duńską konstytucją, wszelki transfer uprawnień decyzyjnych (tj. władzy politycznej) do instytucji ponadnarodowych wymaga większości pięciu szóstych głosów w Folketingu lub zwykłej większości w połączeniu z referendum. Z uwagi na fakt, że Dania zazwyczaj formuje rządy mniejszościowe, w praktyce oznacza to, że wszystkie traktaty od czasu przystąpienia kraju do UE musiały przejść przez wąskie gardło referendum i – tym samym – spotkały się z szerokim zainteresowaniem opinii publicznej. Zgodnie z hipotezami dotyczącymi eurosceptycyzmu oraz składu większości parlamentarnej, dosyć wysoki poziom kontestacji UE, ale także euroświadomości społeczeństwa duńskiego, przekłada się na sytuację, w której partie opozycyjne wykorzystują forum KSE do aktywnego kontrolowania czy krytykowania polityk rządowych, pośrednio odwołując się do duńskiej opinii publicznej. Skutkuje to

¹¹⁹ Taka analiza była możliwa w stosunku do parlamentów Polski, Francji, Słowacji, Węgier oraz Czech.

większą polityzacją spraw europejskich, a tym samym zbliżeniem zagadnień europejskich do obywatela (por. Neyer, 2014).

Podobnie jak Folketing, szwedzki Riksdag nie publikuje pisemnych opinii wyrażających stanowisko parlamentu w procesie kontroli rządu w sprawach europejskich. To rząd konsultuje szwedzką KSE przed każdym spotkaniem Rady UE albo Rady Europejskiej. Konsultacje dotyczą wszystkich dokumentów, włącznie z pozycjami na tzw. liście A, czyli takimi, wobec których KSE nie zgłosiła zastrzeżeń. Dodatkowo rząd może omawiać swoje stanowisko w ramach komisji sektorowych, w kwestiach im podległych. Przedstawiciel Riksdagu biorący udział w badaniu kwestionariuszowym poinformował, że nie posiada danych na temat liczby dokumentów unijnych poddanych konsultacjom z KSE w analizowanym okresie, jednak liczba spraw będących przedmiotem dyskusji z komisjami sektorowymi wynosi zwykle około 150 rocznie, czyli podczas sesji parlamentarnej trwającej od września do sierpnia.

Jednak, jak zauważył Hans Hegeland (2015: 426) i co zostało potwierdzone w kwestionariuszu, natężenie i skuteczność kontroli parlamentarnej w Szwecji zależy w dużej mierze od tego, czy rząd jest wspierany przez mniejszość parlamentarną, jak to często bywa, czy też przez większość, jak w latach 2006–2010. Przedstawiciel Riksdagu w udzielonej odpowiedzi wyjaśnił, że relatywnie silna lojalność między parlamentarną większością a rządem zmniejsza natężenie i częstotliwość kontroli w okresach rządów większościowych. Z tego samego powodu austriacki Nationalrat miał trudności z wykorzystaniem swoich uprawnień do wydawania mandatów w zakresie polityki europejskiej (por. Pollak, Słominski, 2003; Miklin, 2015).

W przypadku fińskiej Eduskunta standardową formą wpływania na rząd są opinie pisemne. Jak poinformowano w kwestionariuszu, z reguły przybierają one postać tzw. krótkich rezolucji o brzmieniu: „Komisja zatwierdza stanowisko rządu z następującymi uwagami/poprawkami”. Dłuższe pisemne oświadczenia, wraz z uzasadnieniami, wydawane są w stosunku do projektów unijnych o strategicznym dla Finlandii znaczeniu lub dotyczących kontrowersyjnych tematów. Zgodnie z danymi otrzymanymi z fińskiej KSE, w okresie urzędowania Komisji Junckera Eduskunta wydała 629 opinii, w tym 589 krótszych rezolucji, oraz 40 uzasadnionych oświadczeń (zob. diagram 2 poniżej w sekcji 5.3.3). Warto w tym miejscu zauważyć, że jest to najwyższa liczba opinii wydanych przez pojedynczą izbę parlamentarną spośród badanych parlamentów. Jak podkreślono, możliwe jest wydanie przez komisję wielu opinii na temat jednego dossier, ponieważ rząd regularnie dąży do aktualizacji swojego mandatu. Odnosząc się do zawartości opinii, przedstawiciel fińskiego parlamentu zaznaczył trzy kwestie. Po pierwsze, zgodnie z konstytucją każdy akt kontroli traktowany jest jako wniosek rządu o zgodę na zajęcie określonego stanowiska w Radzie i jej grupach roboczych. Po drugie, rząd faktycznie potrzebuje formalnego mandatu, zanim będzie mógł podjąć jakiekolwiek zobowiązania

w Radzie. Po trzecie, w odniesieniu do zagadnienia autonomii parlamentarnej, z uwagi na to, że rząd zwykle cieszy się poparciem większości, zdecydowanie przeważająca część opinii popiera proponowane stanowisko rządu.

Holenderska Tweede Kamer, również należąca do grupy silnych parlamentów, dysponuje różnymi instrumentami wyrażania swojej opinii w trakcie kontroli rządowej w obrębie spraw UE. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w kwestionariuszu, w okresie 2015–2019 izba przyjęła 219 rezolucji dotyczących posiedzeń Rady UE, w których wyraża opinię na temat polityki rządu w sprawach UE. Ponadto poszczególne komisje sektorowe odbywały regularne debaty lub konsultacje pisemne z ministrami przed posiedzeniami Rady UE dotyczące porządku jej obrad. Podczas takich debat lub pisemnych wymian ministrowie odpowiadali na pytania parlamentarne lub opinie dotyczące konkretnych dossier UE oczekujących w Radzie, a także zobowiązali się do przyjęcia określonych stanowisk w Radzie na wnioski członków parlamentu. Wreszcie Tweede Kamer wykorzystywała swoje uprawnienia ustawowe do złożenia wniosku o uruchomienie tzw. procedury składania zastrzeżeń (*scrutiny reserve*) w sprawie konkretnego wniosku legislacyjnego UE będącego przedmiotem negocjacji w Radzie. W okresie 2015–2019 izba przyjęła 47 takich wniosków.

Uprawnienia niemieckiego Bundesratu obejmują – oprócz wydawania opinii rozpatrywanych przez rząd federalny – również udział przedstawicieli krajów związkowych w negocjacjach Rady UE. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że skład niemieckiej drugiej izby determinuje w znacznym stopniu jej zaangażowanie w nadzór nad europejską polityką rządu. Bundesrat jest w pełni złożony z delegatów rządów regionalnych i reprezentuje interesy krajów związkowych na poziomie federalnym. Ponieważ zgoda drugiej izby wymagana jest w przypadku ponad połowy ustaw federalnych, rządy krajów związkowych pełnią funkcję ustawodawczą na szczeblu federalnym (por. Borońska-Hryniewiecka, 2017b). Według odpowiedzi zamieszczonych w kwestionariuszu Bundesrat regularnie wydawał opinie na temat dossier UE. W trakcie kadencji Komisji Junckera przyjął w sumie 347 opinii w ramach kontroli spraw europejskich (zob. diagram 2 poniżej w sekcji 5.3.3).

5.3.2. *Parlamenty względnie silne: Polska w perspektywie porównawczej*

Okoliczność, że Polska należy do modelu kontroli egzekutywy w sprawach europejskich, w którym parlament wydaje opinie pisemne, pozwala przeprowadzić analizę porównawczą jego aktywności z innymi parlamentami o podobnych rozwiązaniach. W związku z tym w pierwszej kolejności porównana zostanie aktywność polskiego parlamentu z jego odpowiednikami z państw tzw. Grupy Wyszehradzkiej (V4) obejmującej również Czechy, Węgry i Słowację, a w drugiej – z parlamentami państw Europy Zachodniej.

Zestawienie aktywności parlamentów V4 w zakresie kontroli i opiniowania polityki europejskiej wydaje się zasadne z kilku względów. Po pierwsze, wszystkie kraje stanowią państwa postkomunistyczne i przystąpiły do UE jednocześnie, co oznacza, że zgromadziły podobne doświadczenie związane z europeizacją administracji publicznej. Po drugie, ogólnie rzecz biorąc, państwa V4 mają podobne długoterminowe interesy polityczne w UE i zajmują podobne stanowiska w niektórych strategicznych dziedzinach polityki unijnej, tj. azylu i migracji, dalszej integracji, jednolitego rynku i polityki spójności. Po trzecie, rankingi siły formalnej parlamentów wskazują, że parlamenty V4 dysponują zbliżonymi uprawnieniami kontrolnymi w odniesieniu do spraw europejskich, co klasyfikuje je w tej samej grupie parlamentów „względnie silnych” (zob. tabela 2, rozdział 4).

Jednak pomimo ogólnego podobieństwa między parlamentami V4 istnieją pewne różnice, które mogą wpływać na ich mobilizację w sferze polityki europejskiej. Jeśli chodzi o siłę formalną, chociaż parlamenty V4 należą do tej samej kategorii umiarkowanie silnych w sprawach UE, to ich prerogatywy różnią się w odniesieniu do mocy wiążącej wydawanych opinii (por. Karlas, 2012; Winzen, 2012). Pod tym względem czeska Poslanecká sněmovna jest najsłabsza, ponieważ rząd jest zobowiązany jedynie do uwzględnienia opinii parlamentu podczas zajmowania stanowiska na forum UE (§ 109a Regulaminu Izby Deputowanych), lecz nie istnieje żaden mechanizm pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej. W pozostałych trzech krajach prawo stanowi, że rząd jest politycznie związany stanowiskiem parlamentu. Polski system kontroli parlamentarnej obejmuje elementy formalnego mandatowania. Zgodnie bowiem z art. 13 wspomnianej wcześniej ustawy kooperacyjnej, opinia sejmowej komisji ds. UE powinna stanowić podstawę stanowiska rządu w UE, a wszelkie odstępstwa ze strony rządu muszą być niezwłocznie wyjaśniane parlamentowi. Podobnie na Węgrzech rząd powinien działać na forum Unii na podstawie stanowiska zajętego przez parlament (art. 19 ustawy zasadniczej 2011), a w przypadku odejścia od niego – wyjaśnić ten fakt *ex post* (art. 65 i 67 ustawy XXXVI z 2012 roku o Zgromadzeniu Narodowym). Na Słowacji pole manewru rządu jest jeszcze węższe: może on odejść od przyjętego stanowiska tylko w nieuniknionym przypadku, biorąc pod uwagę interes państwa, natomiast KSE może posunąć się nawet do zastąpienia stanowiska rządu własnym (art. 2 ustawy konstytucyjnej nr 397/2004 o współpracy Rady Narodowej Republiki Słowackiej i Rządu Republiki Słowackiej w sprawach UE). Można zatem podsumować, że parlament słowacki ma relatywnie najsilniejszy mandat w sprawach unijnych w stosunku do swoich odpowiedników z grupy V4.

Jeśli chodzi o skład większości rządzących i poziom ich eurosceptycyzmu, to w analizowanym okresie tylko na Węgrzech i w Polsce dominowały ideologicznie spójne większości o nastawieniu eurosceptycznym. Na Węgrzech istniały dwie koalicje większościowe pod przewodnictwem konserwatywnej i eurosceptycznej

partii Fidesz¹²⁰, które cieszyły się poparciem ponad dwóch trzecich deputowanych. W Polsce, pomijając ostatni rok rządów liberalno-konserwatywnej i przychylniej UE większości Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PO-PSL) (2014–2015), przez następnie cztery lata (2015–2019) władzę sprawował eurosceptyczny blok polityczny tzw. Zjednoczonej Prawicy¹²¹ zdominowany przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS)¹²². Większość kierowana przez PiS, podobnie jak Fidesz, oparła swoją narrację polityczną na narodowościowo-suwerenistycznych i – w dużej mierze – antyunijnych hasłach, prowadząc jednocześnie spór prawny z instytucjami UE z powodu reform wewnętrznych w systemie sądownictwa. W tym samym okresie Czechy miały dwa długotrwałe rządy centrolewicowe: większościowy, kierowany przez Česká Partię Socjaldemokratyczną z centropopulistycznym ruchem ANO i Partię Chrześcijańsko-Demokratyczną (2014–2017), oraz rząd mniejszościowy, kierowany przez ANO z czeską Partią Socjaldemokratyczną jako mniejszym partnerem, z cichym poparciem Komunistycznej Partii Czech i Moraw (2018–2019). Na Słowacji najpierw dominował jednopartyjny większościowy rząd Kierunek–Socjalna Demokracja (SMER-SD) (2014–2016), następnie czteropartyjna, a później trójpartyjna koalicja większościowa zdominowana przez SMER-SD (2016–2019). Chociaż żaden z rządów Czech i Słowacji w analizowanym okresie nie określał się jako eurosceptyczny, nie dążył również do głębszej integracji europejskiej, zajmując negatywne stanowisko w sprawie niektórych unijnych kwestii, takich jak na przykład polityka migracyjna i azylowa czy delegowanie pracowników w ramach wspólnego rynku.

Wreszcie w odniesieniu do wewnętrznej organizacji procesu skrutynizacji polityki europejskiej należy zauważyć, że tylko polski Sejm prowadzi ją w sposób w pełni scentralizowany, bez udziału komisji branżowych. W Czechach istnieje możliwość przekazywania dokumentów UE komisjom sektorowym – w takim przypadku uchwała komitetu sektorowego staje się oświadczeniem całej izby – ale zdarza się to rzadko. Słowackie i węgierskie KSE delegują do komisji sektorowych odpowiedzialność za kontrolę dokumentów UE, przy czym węgierska KSE regularnie zwraca się o opinie do innych komisji branżowych podczas opracowywania własnych rezolucji (por. Ilonszki, 2015). Na Słowacji komisje sektorowe składają do KSE sprawozdania, które zazwyczaj są odnotowywane.

¹²⁰ Choć Fidesz należy do Europejskiej Partii Ludowej, to o eurosceptycyzmie tej partii przesądza polityka europejska prowadzona przez jej lidera Viktora Orbána. Więcej na temat charakteru eurosceptycyzmu Fideszu w: Hargitai, 2020.

¹²¹ Blok Zjednoczonej Prawicy sformowany został przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku i obejmował również partie Solidarna Polska i Polska Razem, które wystartowały z list PiS, a wybrani z ramienia tej partii parlamentarzyści w nowej kadencji znaleźli się w klubie parlamentarnym PiS.

¹²² Eurosceptycyzm PiS potwierdza przynależność tej partii do grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim.

Zestawienie działalności parlamentów państw Grupy Wyszehradzkiej w okresie urzędowania Komisji Junckera wskazuje na względnie niską aktywność węgierskiego Országgyűlés, a także Sejmu i Senatu w porównaniu z ich czeskimi i słowackimi odpowiednikami (zob. tabela 4). Podczas gdy Sejm i Senat wydały odpowiednio 34 i 52 opinie dotyczące spraw unijnych w ramach kontroli rządu, w tym samym czasie czeska Izba Reprezentantów oraz Senat wydały odpowiednio 303 oraz 194 opinie, a słowacka Rada Narodowa 99 rezolucji. Jedynie węgierskie Országgyűlés wydało w analizowanym okresie mniej opinii niż polski Sejm, tylko 13. Co ciekawe, w przypadku Węgier obserwujemy tendencję spadkową w tym zakresie. Analiza aktywności Országgyűlés podczas urzędowania Komisji Barroso (2010–2014) wykazała, że izba ta wydała 26 opinii w ramach kontroli rządu w zakresie spraw europejskich (Ilonszki, 2015: 539), czyli dwa razy więcej niż w trakcie kadencji Junckera.

Tabela 4. Aktywność parlamentów Grupy Wyszehradzkiej w obszarze kontroli rządu w latach 2014–2019 (mandat Komisji Junckera)¹²³

Izba parlamentarna	Sejm (PL)	Senat (PL)	Poslanecká sněmovna (CZ)	Senát (CZ)	Národná rada (SK)	Országgyűlés (HU)
Liczba wydanych opinii/rezolucji	34 ¹²⁴	52 ¹²⁵	303	194 ¹²⁶	99 ¹²⁷	13 ¹²⁸

Źródło: opracowanie własne.

Stosunkowo niska aktywność węgierskiego i polskiego parlamentu w porównaniu z ich czeskim i słowackim odpowiednikiem nie potwierdza hipotezy dotyczącej euroceptycyzmu większości rządzącej i wydaje się bardziej zgodna z założeniem

¹²³ Chyba że zaznaczono inaczej.

¹²⁴ Liczba obejmuje opinie wydane przez Sejm VII i VIII kadencji, od 1 listopada 2014 roku do 30 września 2019 roku, dotyczące *stricte* spraw UE. Spośród przyjętych 34 opinii tylko 20 odnosiło się do propozycji aktów ustawodawczych lub innych inicjatyw UE, a 14 kwestii związanych było z opiniowaniem kandydatów na stanowiska w ramach instytucji UE. Liczba ta nie obejmuje opinii na temat sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz z działalności instytucji krajowych.

¹²⁵ Liczba obejmuje opinie wydane przez Senat od stycznia 2015 roku do końca września 2019 roku.

¹²⁶ Liczba obejmuje opinie wydane do końca 2018 roku, nie biorąc pod uwagę opinii z 2019.

¹²⁷ W tym 31 rezolucji dotyczących propozycji legislacyjnych KE oraz 68 dotyczących stanowiska rządu w ramach Rady UE.

¹²⁸ Dotyczyły 22 projektów legislacyjnych, w tym kilku pakietów, w odniesieniu do których parlament wydał zbiorcze stanowisko.

dotyczącym jej składu i charakteru. W tym względzie dwie ideologicznie spójne koalicje rządzące raczej nie przejawiały motywacji do wydawania niezależnych opinii na tematy europejskie, ponieważ w większości przypadków zgadzały się ze stanowiskiem rządu. W analizowanym okresie mógł temu również sprzyjać fakt, że w obu krajach przewodniczący KSE należał do głównej partii rządzącej, co dodatkowo wzmacniało wpływ rządu na prace tej komisji.

Innym wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy może być dosyć selektywne podejście obu izb do kontroli spraw europejskich. Na Węgrzech na początku każdej nowej prezydencji w Radzie rząd przygotowuje tzw. orientacyjną listę tych punktów na unijnej agendzie ustawodawczej, które mogą być szczególnie interesujące dla Węgier, opisując, dlaczego kwestie te wymagają uwagi legislacyjnej, i opracowuje tzw. propozycję punktu widzenia. W związku z tym KSE węgierskiego Zgromadzenia Narodowego wybiera wnioski UE, które są uważane za ważne lub wrażliwe, i bada wyłącznie te dossier oraz powiązane stanowisko rządu (Ilonszki, 2015). Podobnie niska aktywność Sejmu w wydawaniu opinii na temat unijnych dossier tłumaczona jest przez jego przedstawicieli selektywnym podejściem do „produkcji dokumentów”. W tym aspekcie wybór dossier istotnych z punktu widzenia Sejmu dokonywany jest wstępnie przez prezydium komisji ds. UE działające z uwzględnieniem sugestii przedstawianych przez służby kancelaryjne. Dokumenty unijne dzielone są wedle procedury filtrującej na listę A i listę B, z czego pierwsza obejmuje pozycje, które zostają zatwierdzone przez komisję bez dyskusji¹²⁹, a druga te, które mają zostać omówione na posiedzeniach komisji. W przypadku każdego dokumentu z listy B prace komisji wspomagane są przez jednego posła sprawozdawcę, który opracowuje i prezentuje stanowisko na ich temat¹³⁰. W odniesieniu do pozycji na liście B komisja ds. UE wysłuchuje również przedstawicieli rządu odpowiedzialnych za dane portfolio. Należy podkreślić, że – w ogólnym rozrachunku – zdecydowana mniejszość dokumentów unijnych kierowana jest na listę B i staje się obiektem obrad KSE. W ósmej kadencji Sejmu tylko 17% dokumentów unijnych o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym przekazanych przez Komisję Europejską do izby stało się obiektem dyskusji sejmowej komisji ds. UE¹³¹. Spośród nich komisja

¹²⁹ W stenogramach z posiedzeń komisji ds. UE pozycje te są ujmowane jako „informacja o dokumentach, w stosunku do których Prezydium wnosi o niezgłaszanie uwag”.

¹³⁰ Więcej na temat obowiązków i działań tzw. posłów sprawozdawców w perspektywie porównawczej zob. 25 raport półroczny COSAC, dostępny na stronie: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_25.pdf, dostęp 6.05.2020.

¹³¹ Zgodnie z wykazem projektów aktów prawnych UE rozpatrywanych w trybie ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE w czasie VIII kadencji Sejmu (2015–2019) komisja ds. UE rozpatrzyła 2822 dokumenty unijne o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym, z czego tylko wobec 478 z nich ustanowiony został poseł sprawozdawca, co oznacza, że poddano je dyskusji na forum KSE. Wykaz dostępny jest na stronie: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela24_sue/\\$file/tabela24_sue.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela24_sue/$file/tabela24_sue.pdf), dostęp 3.05.2020.

ds. UE wydała pisemną opinię tylko w „szczególnych przypadkach”, w stosunku do nielicznych dossier. Zapytany podczas wywiadu, dlaczego Sejm przyjął w analizowanym okresie stosunkowo małą liczbę pisemnych opinii, przedstawiciel Wydziału ds. UE w Biurze Spraw Międzynarodowych Sejmu poinformował, że po wysłuchaniu informacji sprawozdawców oraz informacji rządu sejmowa komisja ds. UE często nie widzi powodu, dla którego potrzebne byłoby przyjmowanie osobnego stanowiska na piśmie (wywiad telefoniczny, 14 maja 2019 roku).

Po porównaniu aktywności parlamentów V4 w zakresie wydawania opinii dotyczących polityki europejskiej wydaje się, że zasady proceduralne są również istotnym źródłem różnic w ich działaniach, choć nie zgadza się to z hipotezą, że formalnie silniejsze parlamenty będą bardziej aktywne. W Czechach formalną zasadą jest bowiem, że kontrola każdego dokumentu UE wybranego i omawianego przez KSE powinna kończyć się rezolucją, która przynajmniej formalnie „przyjmuje do wiadomości” dokument lub dotyczące go stanowisko rządu. Wydawanie opinii nie jest z kolei formalnym wymogiem w przypadku polskiego Sejmu i Senatu, i ta różnica częściowo wyjaśnia dużą liczbę opinii wydanych przez obie izby czeskiego parlamentu. Jednakże nawet po odjęciu od ogólnej liczby wydanych rezolucji tych „jedynie przyjmujących do wiadomości inne dokumenty” widać, że czeska izba poselska jest znacznie bardziej aktywna niż inne izby niższe V4 w wyrażaniu własnych opinii na temat dokumentów UE¹³².

W odniesieniu do parlamentów V4 zebrane dane nie potwierdzają założenia dotyczącego współdzielenia procesu kontroli parlamentarnej pomiędzy komisje branżowe i KSE, gdyż zarówno w przypadku czeskiej Izby Reprezentantów, jak i Senatu – które wydały najwięcej opinii i rezolucji, jak i węgierskiego Zgromadzenia Narodowego – które wydało najmniejszą liczbę opinii – mamy do czynienia z systemem zdecentralizowanym. Warto ponadto podkreślić, że w Czechach procedury pozwalające na zdecentralizowaną kontrolę nie są często stosowane w praktyce. Czeska KSE rzadko przesyła dokumenty UE do komitetów branżowych, a kiedy tak czyni, są one raczej opatrzone informacją „do wiadomości” (wywiad telefoniczny 16 czerwca 2020 roku). Na Słowacji z kolei większość dokumentów UE (i stanowisk rządowych) wybranych do kontroli przez KSE jest kierowana do komisji branżowych w celu uzyskania opinii. Jednak z kilkoma wyjątkami komisje branżowe po prostu zalecają KSE, aby zapoznała się z dokumentem.

Niemożliwe natomiast okazało się porównanie aktywności polskiego parlamentu z jego odpowiednikami z państw bałtyckich. Jedynie łotewski Saeima odpowiedział na kwestionariusz autorski, informując, że nie posiada statystyk dotyczących kontroli rządu w zakresie spraw europejskich. Przedstawiciel tego parlamentu zauważył jednak, że głównym przedmiotem kontroli parlamentarnej są działania

¹³² Było to w analizowanym okresie (2014–2019) odpowiednio: 62 opinie w przypadku czeskiej Poslaneckiej sněmovny, 20 – słowackiej Národnej rady, 19 – Sejmu i 12 – Országgyűlés.

rządu w Radzie UE i opiera się ona na zatwierdzeniu jego stanowiska w sprawie konkretnych punktów porządku obrad Rady. Kiedy zaś zaktualizowane stanowisko Saeimy nie jest wymagane (okoliczności i stanowisko krajowe nie uległy zmianie), KSE przyjmuje do wiadomości pisemne i ustne sprawozdanie rządu.

W porównaniu aktywności polskiego parlamentu z jego odpowiednikami z Europy Zachodniej interesującym punktem odniesienia jest francuskie *Assemblée nationale* oraz *Sénat*. O ile Polskę i Francję łączy przynależność do grupy państw cechujących się formalnie względnie silnymi parlamentami (zob. tabela 2), dwuizbowością oraz scentralizowanym systemem koordynacji polityki europejskiej (z dominującą rolą KSE), o tyle odróżnia je wiele innych czynników, które mogą wpłynąć na faktyczną mobilizację w sprawach UE. Po pierwsze, istotna różnica dotyczy formalnych uprawnień umożliwiających wpływ parlamentu na europejską politykę rządu. Podczas gdy francuski parlament nie ma możliwości dyktowania stanowiska ministrowi w Radzie UE, a rezolucje wydane przez francuską KSE nie są formalnie wiążące, polski model kontroli spraw UE zawiera elementy mandatowania (zob. wyżej). Polski parlament uzyskuje zatem wyższe wyniki pod względem formalnej kontroli rządowej (w rankingu Winzena, 2012), a także mechanizmów wpływu i ich mocy wiążącej (w rankingu Karlasa, 2012). Po drugie, oba kraje różnią się pod względem roli i składu drugich izb. Francuski *Sénat* pełni konkretną funkcję reprezentacji terytorialnej organów lokalnych i regionalnych, jego polski odpowiednik zaś określany jest w literaturze jako izba „poszukująca misji” (Olson, 1999: 327). Jak zauważają uczeni, równoległa kadencja Sejmu i Senatu, dominacja tych samych partii politycznych i silna dyscyplina partyjna uniemożliwiają Senatowi odgrywanie bardziej niezależnej roli w sprawach europejskich (Granat, Granat, 2019)¹³³. Natomiast pośredni charakter i niezależne terminy wyborów do francuskiego Senatu powodują, że jego skład zazwyczaj nie odzwierciedla większości rządowej. Po trzecie, w okresie kadencji Komisji Junckera większości rządzące w obu krajach różniły się znacznie pod względem stanowiska wobec UE i wobec roli, jaką powinny w niej odgrywać parlamenty. Narodowo-konserwatywny PiS wygrał wybory w listopadzie 2015 roku w dużej mierze dzięki eurosceptycznym, suwerenistycznym (Grosse, 2020) i antychodźczym (Adamczyk, 2017) hasłom. We Francji z kolei poprzednia socjalistyczna większość François Hollande’a, pomimo pewnych sporów z Brukselą w kwestii unijnej polityki fiskalnej, utrzymywała wyraźnie proeuropejski kurs, a obecna większość *En Marche* prezydenta Emmanuela Macrona systematycznie postuluje głębszą integrację polityczną oraz wzmocnienie ponadnarodowego wymiaru UE. Wreszcie podczas gdy rząd PiS był i nadal jest zdecydowanym zwolennikiem przyznania parlamentom narodowym prawa weta

¹³³ Sytuacja ta zmieniła się dopiero po wyborach parlamentarnych w 2019 roku, w wyniku których w Senacie większość uzyskały partie opozycyjne. Okres X kadencji Senatu nie jest jednak przedmiotem analizy w ramach niniejszej monografii

w stosunku do prawodawstwa UE w formie tzw. czerwonej kartki (zob. Szymański, 2016), francuski rząd popiera bardziej konstruktywną formę zaangażowania parlamentów w politykę unijną, na przykład przez powołanie zgromadzenia parlamentarnego strefy euro.

Tabela 5. Aktywność polskiego i francuskiego parlamentu w obszarze kontroli rządu w latach 2014–2019 (mandat Komisji Junckera)¹³⁴

Izba parlamentarna	Sejm	Senat	Assemblée nationale	Sénat
Liczba wydanych opinii/rezolucji	34 ¹³⁵	52 ¹³⁶	97 ¹³⁷	79

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona przeze mnie analiza porównawcza aktywności polskiego i francuskiego parlamentu w obszarze spraw europejskich w okresie funkcjonowania Komisji Junckera wykazała, że francuski parlament był prawie trzykrotnie (w przypadku izby niższej) oraz dwukrotnie (w przypadku izby wyższej) aktywniejszy pod względem produkcji dokumentów niż jego polski odpowiednik (tabela 5 powyżej, por. Borońska-Hryniewiecka, 2020).

Wyniki te nie potwierdzają hipotezy dotyczącej pozytywnej korelacji między formalną siłą parlamentu w sprawach europejskich a faktyczną aktywnością w ramach kontroli rządu. Nie potwierdzają również założenia, że eurosceptyczna większość powinna być bardziej aktywna w procesie nadzoru polityki rządu. Aby jednak rzucić dodatkowe światło na związek między politycznym składem większości parlamentarnej a charakterem kontroli rządu w sprawach europejskich (*ceteris paribus*), porównałam również liczbę uchwalonych opinii w dwóch różnych kadencjach Sejmu, tj. w siódmej (2011–2015), gdy większość parlamentarną stanowiła prounijna koalicja PO-PSL, oraz ósmej (2015–2019), z kierowanym przez PiS eurosceptycznym blokiem Zjednoczonej Prawicy (zob. tabela 6 poniżej). Zestawienie takie wykazało znacznie większą aktywność komisji ds. UE w okresie proeuropejskiego rządu koalicyjnego PO-PSL (41 opinii) w porównaniu z ósmą kadencją większościowego bloku Zjednoczonej Prawicy zdominowanego przez PiS (25 opinii).

¹³⁴ Chyba że zaznaczono inaczej.

¹³⁵ Liczba obejmuje opinie wydane przez Sejm VII i VIII kadencji, od 1 listopada 2014 roku do 30 września 2019 roku, dotyczące *stricte* spraw UE (nie obejmuje opinii na temat sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz z działalności instytucji krajowych).

¹³⁶ Liczba obejmuje opinie wydane przez Senat od stycznia 2015 roku do końca września 2019 roku.

¹³⁷ *Résolutions i conclusions*, dane uwzględniają liczbę dokumentów wydanych do końca kwietnia 2019 roku.

Tabela 6. Aktywność sejmowej komisji ds. UE w obszarze kontroli rządu (arena 1)

	Liczba opinii wydanych przez komisję ds. UE
Siódma kadencja Sejmu (2011–2015) (koalicja większościowa PO-PSL)	41
Ósma kadencja Sejmu (2015–2019) (blok Zjednoczonej Prawicy zdominowany przez PiS)	25

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe wyniki po raz kolejny nie potwierdzają korelacji między poziomem eurosceptycyzmu większości parlamentarnej a jej aktywnością w ramach nadzoru rządu. Wskazywać mogą raczej na wyższy poziom kontestacji spraw europejskich w koalicji PO-PSL niż w przypadku ideologicznie spójnej większości Zjednoczonej Prawicy. Potwierdzałoby to hipotezę dotyczącą wykorzystania przez partnerów koalicyjnych zwiększonego nadzoru w dziedzinie polityki UE w celu utrzymania kontroli nad rządem (Rozenberg, 2018; Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a).

Z przeprowadzonych wywiadów wynika również, że – w przypadku izb niższych – zasoby parlamentarne nie wyjaśniają różnic w poziomach ich aktywności, gdyż komisje do spraw europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego i polskiego Sejmu mają podobną liczebność (odpowiednio 48 i 43 posłów), a ich sekretariaty taką samą liczbę pracowników administracyjnych (12 osób). Ponadto żaden z kierowników sekretariatów komisji ds. europejskich, z którymi przeprowadzono wywiady, nie przyznał, że zasoby administracyjne stanowią jakiegokolwiek ograniczenie dla działalności ich izby w sprawach unijnych.

Podsumowując, można uznać, że ogólna niższa aktywność polskiego parlamentu w wydawaniu pisemnych opinii w porównaniu z jego francuskim odpowiednikiem oznacza, iż ten pierwszy nie wykorzystuje w pełni swych uprawnień quasi-mandatujących, a także że eurosceptyczna większość sejmowa jest mniej aktywna w wydawaniu opinii i rezolucji niż jej euroentuzjastyczny francuski odpowiednik. Jednym z wyjaśnień większej aktywności francuskiego parlamentu może być – paradoksalnie – niespełniona ambicja francuskich izb, formalnie zmarginalizowanych w dziedzinie polityki europejskiej. Warto przypomnieć, że komisje ds. europejskich francuskiego parlamentu nie mają statusu komisji stałych, co przekłada się na ich ograniczone kompetencje ustawodawcze. Nie mając możliwości formalnego wpływania na europejską politykę rządu¹³⁸, obie izby rekompensują swoją słabszą pozycję publikowaniem częstych i kompleksowych raportów i rezolucji, zarówno

¹³⁸ Należy przypomnieć, że we Francji to prezydent Republiki *de facto* kształtuje politykę europejską. Jednocześnie w świetle francuskiej konstytucji nie jest on politycznie odpowiedzialny przed parlamentem.

na temat projektów prawodawstwa UE, jak i kwestii długoterminowych związanych z politykami i instytucjami UE. Odgrywając rolę ekspertów, członkowie większości parlamentarnej dzielą się swoimi spostrzeżeniami, sygnalizując tym samym rządowi potencjalnie delikatne kwestie polityczne, co – jak wynika z przeprowadzonych wywiadów – jest coraz bardziej doceniane przez egzekutywę (wywiady: Assemblée nationale [18 marca 2019 roku]; Sénat [16 kwietnia 2019 roku]; por. Thomas, Tacea, 2015).

5.3.3. Niska aktywność słabych

W autorskim badaniu kwestionariuszowym przeprowadzonym na potrzeby niniejszej publikacji wzięło udział sześć izb parlamentarnych zakwalifikowanych jako słabe z racji swoich uprawnień formalnych (zob. tabela 2, rozdział 4)¹³⁹. Uzyskane odpowiedzi trafnie odzwierciedlają korelację między słabymi uprawnieniami formalnymi a niską faktyczną aktywnością parlamentów w procesie kontroli rządu. Podczas gdy grecki Vouli ton Ellínon oraz belgijska Chambre des représentants potwierdziły wydanie tylko jednej opinii w analizowanym okresie, belgijski Sénat przyznał, że nie opublikował żadnej. Bułgarskie Narodno sabranie poinformowało natomiast, że nie prowadzi kontroli *ex ante* stanowisk rządu w sprawach UE, a także nie istnieje praktyka, aby rząd przedstawiał swoje stanowisko przed parlamentem w tym zakresie. Zarówno portugalska Assembleia da República, jak i cypryjski Vouli ton Antiprosopon nie udzieliły żadnej informacji odnośnie do liczby opublikowanych opinii.

Te wyniki częściowo potwierdzają poprzednie ustalenia poczynione w literaturze. Na przykład niska aktywność obu izb belgijskiego parlamentu, zakwalifikowanych do grupy tzw. leniwych kontrolerów (*scrutiny laggards*) już w 2012 roku (Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a), świadczy o utrzymującym się trendzie w ich europejskiej aktywności. W przypadku belgijskiego Senatu taki stan rzeczy tłumaczyć może jego specyficzny skład, skupiający przedstawicieli parlamentów regionalnych. W przeciwieństwie do innych państw federalnych (tj. Niemiec lub Austrii) belgijskie parlamenty regionalne mają takie same uprawnienia w sferze polityki europejskiej jak dwie izby na poziomie federalnym. Przedstawiciel belgijskiego Senatu w odpowiedzi udzielonej w ramach kwestionariusza zauważył: „ponieważ większość naszych członków jest również członkami innych instytucji parlamentarnych, nie poświęcają oni tyle czasu na pracę w naszej izbie jak w ich drugim (lokalnym) parlamencie”. Jak podkreślają przy tym Werner Vandenbruwaene i Patricia Popelier (2017: 181), po reformie federalnej w 2011 roku Senat utracił znaczną część kompetencji umożliwiających mu wpływanie na europejską politykę Belgii.

¹³⁹ Belgijska Izba Reprezentantów i Senat, bułgarskie Narodno sabranie, portugalska Assembleia da República, a także parlamenty Cypru i Grecji.

Brak odpowiedzi na pytanie o liczbę opinii lub rezolucji wydanych przez portugalskie Zgromadzenie Republiki jest o tyle problematyczny, że – jak zostanie wykazane w rozdziale 7 – portugalski parlament jest najbardziej aktywną izbą na arenie dialogu politycznego z Komisją Europejską. Taki stan rzeczy świadczy o tym, że izba ta prowadzi intensywną i systematyczną skrutynizację unijnego procesu decyzyjnego. Ponadto, zgodnie z informacjami zawartymi w 27 raporcie półrocznym COSAC (2017a), opinie wydane przez portugalską KSE są wynikiem współpracy z komisjami branżowymi i obejmują ich sprawozdania. Można byłoby zatem oczekiwać podobnie aktywnego opiniowania wniosków legislacyjnych UE w ramach krajowej kontroli egzekutywy. Należy jednak podkreślić, że portugalskie Zgromadzenie Republiki przypisuje zdecydowanie większe znaczenie kontroli działań rządu na arenie unijnej oraz bezpośrednim kontaktom z instytucjami unijnymi niż udzielaniu wsparcia własnej egzekutywie w sprawach polityki europejskiej (por. COSAC, 2016a, b).

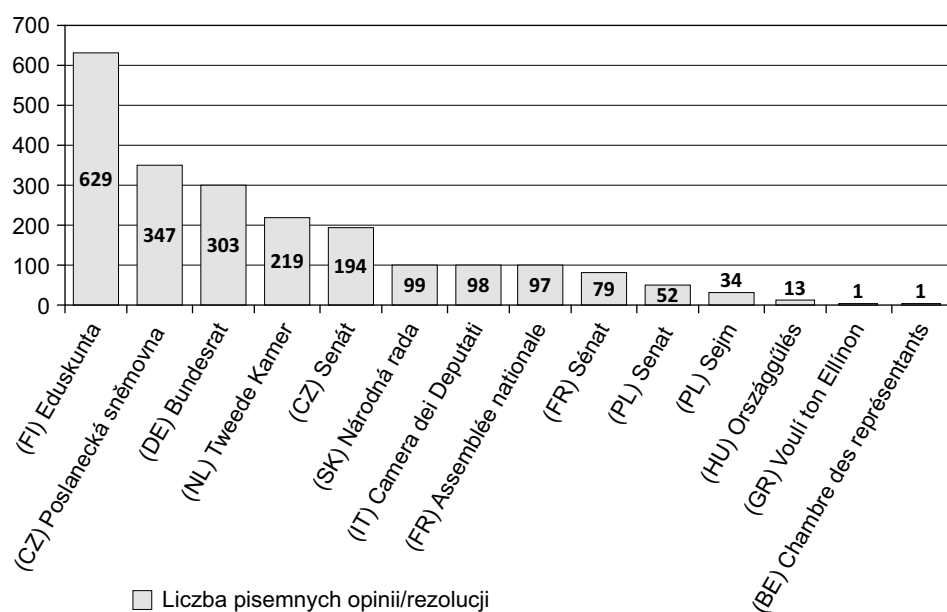


Diagram 2. Aktywność parlamentarna w obszarze kontroli rządu (arena 1). Opiniowanie projektów legislacyjnych z okresu Komisji Junckera (2014–2019) oraz powiązanych z nimi stanowisk rządu¹⁴⁰

Źródło: opracowanie własne.

¹⁴⁰ Przedstawione zestawienie obejmuje wszystkie izby, które udzieliły odpowiedzi odnośnie do liczby wydanych opinii/rezolucji w ramach areny 1.

Dosyć specyficzna odpowiedź udzielona przez przedstawiciela bułgarskiej KSE przywodzi na myśl ustalenia poczynione przez Dobrina Kaneva, który zauważył, że rola bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego w nadzorowaniu aktów i polityk UE zależy w dużej mierze od składu większości rządzącej. Jak podkreśla ten badacz, w okresach, w których rząd cieszy się jednorodną większością parlamentarną, Zgromadzenie ma tendencję do utraty tożsamości jako kontroler rządu. Tak było z pewnością w latach 2009–2013, kiedy to przyjęło ono tylko jedną wiążącą rezolucję w zakresie polityki europejskiej (Kanev, 2015: 459). Można zatem za ryzykować stwierdzenie, że podobny trend utrzymał się w okresie urzędowania Komisji Junckera.

5.3.4. Instrukcja czy poparcie dla rządu?

Jak zaznaczono we wprowadzeniu, przedmiotem mojego zainteresowania badawczego jest również określenie stopnia asertywności izb parlamentarnych w relacjach z egzekutywą w sprawach europejskich (pytanie badawcze nr 2). Chociaż racjonalne jest założenie, że w systemach parlamentarno-gabinetowych większość parlamentarna będzie z reguły popierać stanowisko rządu w polityce europejskiej, to sposób, w jaki dana izba formułuje swoje opinie lub rezolucje, odzwierciedla jej ambicje jako podmiotowego gracza w relacji z egzekutywą. Moment formułowania stanowiska parlamentu w odniesieniu do projektów aktów legislacyjnych Komisji Europejskiej lub stanowisk rządu jest dla wielu izb jedyną okazją, aby zaznaczyć swój merytoryczny wkład do debaty, a także wyrazić głos obywateli w odniesieniu do spraw europejskich. Zakładać można przy tym, że bez względu na ogólną lojalność wobec egzekutywy różne izby będą w różnym stopniu manifestować wagę własnego stanowiska parlamentarnego.

W celu weryfikacji tego założenia w kwestionariuszu autorskim skierowanym do parlamentów narodowych znalazło się pytanie „Czy w opiniach/rezolucjach opublikowanych w ramach kontroli rządu w obszarze spraw europejskich Twoja izba zwykle udziela instrukcji dotyczących sposobu prowadzenia negocjacji na szczeblu UE, czy raczej popiera stanowisko rządu?”. W odniesieniu do przypadków, w których praktykowane są opinie pisemne, słowacka Rada Narodowa, czeska Izba Poselska oraz obie izby austriackiego parlamentu przyznały, że ich opinie z reguły popierają stanowisko rządu. Ze strony węgierskiego Országgyűlés odpowiedzi na kwestionariusz autorski udzieliło dwóch posłów, tj. przewodniczący KSE z partii Fidesz oraz poseł opozycyjny z Jobbiku. Ten pierwszy przyznał, że komisja spełnia przede wszystkim funkcję kontrolną i wspierającą wobec rządu. Nie wskazał przy tym żadnej opinii, która wyrażałaby opinię odmienną od zdania egzekutywy. Z kolei według posła Jobbiku: „Ze względu na dominującą większość Fideszu parlament węgierski można wyraźnie zaklasyfikować jako agenta rządu, a nie kreatora polityki”.

W podobnym tonie przedstawiciel holenderskiej Eerste Kamer przyznał, że komisja ds. europejskich lub zgromadzenie plenarne mogą nakierować rząd na stanowisko, jeśli uznają to za konieczne, ale generalnie większość raczej popiera stanowisko rządu. Czeski Senat z kolei zaznaczył, że zdarzają się dossier, w odniesieniu do których wyraża on opinię odmienną od stanowiska rządu lub instruuje go, aby działał w określony sposób. Nie ma jednak przepisu prawnego, zgodnie z którym rząd byłby związany taką opinią. Reprezentant niemieckiego Bundesratu wyjaśnił, że stopień zgodności opinii izby z rządem zależy zasadniczo od tego, w jaki sposób określony dokument unijny wpływa na interesy krajów związkowych. Włoski Senato stwierdził z kolei, że zatwierdza jedynie rezolucje dotyczące dwóch rocznych sprawozdań przedstawianych izbom przez rząd w sprawie europejskiej polityki rządu: sprawozdanie *ex post* za ubiegły rok oraz sprawozdanie *ex ante* na bieżący rok. Rezolucje zawierają też wskazówki dla rządu, jak postępować w odniesieniu do ogólnych lub szczegółowych kwestii dotyczących UE.

W odniesieniu do Polski i Francji analiza opierała się na bardziej dokładnych danych. Zbadałam bowiem treść i charakter publikowanych przez oba parlamenty opinii i rezolucji w celu ustalenia, czy nawiązują one rząd do podjęcia określonego działania, czy przedstawiają jedynie stanowisko parlamentu; a także czy z reguły popierają stanowisko rządu, czy wyrażają odmienne opinie, być może krytykując lub dyscyplinując egzekutywę w jakikolwiek sposób. Przeprowadzona analiza ujawnia, że w przypadku Sejmu ponad połowa opinii wydanych w okresie kadencji Junckera (2014–2019) odnosiła się do stanowiska rządu i wyraźnie je popierała. Podczas gdy samo odwołanie się do pozycji egzekutywy jest zrozumiałą konsekwencją krajowego systemu kontroli, w którym władza wykonawcza jest zobowiązana do przedstawienia parlamentowi swojego stanowiska w sprawie projektu aktu ustawodawczego UE¹⁴¹, zanim ten drugi wyda swoją opinię, zakres i charakter reakcji parlamentu na otrzymane stanowisko pozostaje kwestią dobrowolną. Regulamin Sejmu RP przewiduje przy tym, że komisja ds. UE może sformułować w swojej opinii zalecenia dla Rady Ministrów (art. 148c). Analiza opinii wydanych przez sejmową komisję ds. UE ósmej kadencji Sejmu (2015–2019) wykazała jednak, że nie zawierają one takich sformułowań. Zdecydowana większość opinii jest reaktywna i zazwyczaj przychylnie odnosi się do stanowiska rządu, prowadząc do sytuacji, w której zamiast korzystać ze swoich quasi-mandatuujących uprawnień, Sejm działa jako agent legitymizujący europejską politykę rządu (por. Borońska-Hryniewiecka, 2020). Taka tendencja jest również wyraźnie widoczna w przypadku polskiego Senatu. Choć statystycznie wydaje on więcej opinii niż Sejm, to ponad 90% z nich ogranicza się jedynie do poparcia stanowiska rządu (wywiad: Senat, 26 kwietnia 2019 roku).

¹⁴¹ Thomas Winzen (2012) uważa dostęp do uzasadnień rządowych (*explanatory memorandum*) za dodatkowy wskaźnik siły instytucjonalnej parlamentu.

Nieco inny obraz wyłania się z analizy opinii wydanych przez obie izby francuskiego parlamentu. Jak podkreślił przedstawiciel KSE w Assemblée nationale, cała procedura nadzoru nad kwestiami europejskimi skupia się raczej na kontroli projektów tekstów europejskich, a nie odnoszących się do nich stanowisk rządu. Chociaż obie izby francuskie otrzymują od rządu tzw. uproszczone oceny wpływu odnośnie do konkretnego unijnego dossier (tzw. *fiche d'impact*), którym towarzyszy wskazanie stanowiska egzekutywy, to rezolucje KSE zazwyczaj nie odwołują się do tych ostatnich. Inna różnica między Polską a Francją polega na tym, że około jednej czwartej rezolucji wydanych przez francuskie Assemblée w analizowanym okresie zwróciło się do rządu z prośbą o podjęcie konkretnych działań w odniesieniu do rozpatrywanych projektów, dając tym samym dowód realizacji parlamentarnej funkcji stymulującej europejskie działania rządu. W jednym przypadku francuska KSE wyraźnie upoważniła władzę wykonawczą do przyjęcia stanowiska parlamentu w negocjacjach na poziomie Rady UE. Jedenastostronicowa rezolucja Assemblée nationale dotyczyła pakietu regulacji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁴² – strategicznej zarówno dla Francji, jak i Polski dziedziny polityki. Dla porównania opinia wydana przez Sejm odnośnie do tego samego pakietu legislacyjnego zajęła zaledwie jedną stronę i poparła stanowisko rządu. Na podstawie poczynionej analizy możemy zatem zaobserwować bardziej merytoryczne i asertywne stanowisko francuskiego Zgromadzenia Narodowego – pozbawionego formalnej możliwości udzielania mandatów – niż polskiego Sejmu, mającego formalne uprawnienia do wpływania na europejską politykę rządu.

Analiza rezolucji opublikowanych przez francuski Sénat pozwala postrzegać go jako jeszcze bardziej asertywnego i autonomicznego gracza w zakresie kontroli polityki europejskiej. Po pierwsze, senacka KSE zwykle zajmuje stanowiska niezależnie od rządu. Po drugie, prawie wszystkie jej rezolucje zawierają wyraźne zaproszenie dla rządu do promowania określonego stanowiska w negocjacjach na forum UE. Jak przyznano podczas wywiadu przeprowadzonego z przedstawicielami senackiej KSE, chociaż senatorowie zdają sobie sprawę z braku wiążącej mocy swoich rezolucji, czują się uprawnieni i wręcz zobowiązani do forsowania interesów swoich okręgów, regionów czy gmin, których dotyczą konkretne projekty UE, i oczekują, że rząd uwzględni ich sugestie (wywiad: Sénat, 16 kwietnia 2019 roku). Taki stan rzeczy potwierdza hipotezę o większej aktywności izb, które spełniają funkcje terytorialnej reprezentacji i nie są związane z egzekutywą relacją partyjnej lojalności¹⁴³.

¹⁴² Wnioski legislacyjne Komisji o sygnaturze COM(2018) 392, 393, 394.

¹⁴³ W analizowanym okresie we francuskim Senacie dominowały kolejno Unia na rzecz Ruchu Ludowego (Union pour un mouvement populaire) oraz jej sukcesorka – Republikańskie (Republicains).

Aby rzucić dodatkowe światło na związek między politycznym składem większości parlamentarnej a charakterem kontroli rządu w sprawach europejskich (*ceteris paribus*), porównałam również treść uchwalonych opinii w dwóch różnych okresach urzędowania Sejmu, tj. w siódmej kadencji (2011–2015), gdy większość stanowiła prounijna koalicja PO-PSL, oraz ósmej kadencji (2015–2019), gdy większość stanowił blok Zjednoczonej Prawicy (w kwestii liczby opinii zob. tabela 6). Analiza zawartości wykazała, że podczas gdy wszystkie opinie wydane przez komisję ds. UE ósmej kadencji były albo neutralne, albo popierały stanowisko rządu, opinie komisji ds. UE siódmej kadencji były bardziej zróżnicowane. W kilku przypadkach komisja nie zgadzała się w pełni z rządem (3 opinie), wyraźnie go instruowała, jakie kroki powinien podjąć w sprawie konkretnego unijnego dossier (3 opinie), a także krytykowała egzekutywę za nieterminowe dostarczenie rządowych stanowisk (2 opinie). Oznacza to, że w siódmej kadencji, gdy większość stanowiła koalicja PO-PSL, sejmowa komisja ds. UE działała w bardziej asertywny sposób jako kontroler rządu, aspirując tym samym do roli autonomicznego nadzorcy (*autonomous scrutinizer*). Takie wyniki po raz kolejny nie potwierdzają pozytywnej korelacji między poziomem eurosceptycyzmu większości parlamentarnej a jej aktywnością w ramach nadzoru rządu. Wskazywać mogą raczej na istotność wyższego poziomu wewnętrznej kontestacji polityki europejskiej w ramach koalicji PO-PSL niż w przypadku ideologicznie spójnej większości PiS, a także większy stopień lojalności partyjnej tej drugiej wobec rządu.

5.3.5. Kontrola działań rządu na forum Rady Europejskiej

Jak podkreślono w ostatniej części rozdziału 2, od czasu traktatu lizbońskiego¹⁴⁴, a także na skutek kryzysu finansowego lat 2008–2012, Rada Europejska (RE), czyli zgromadzenie szefów państw i rządów, odgrywa coraz ważniejszą rolę w europejskim procesie decyzyjnym (m.in. Fabbrini, 2015; Bressanelli, Chelotti, 2016). Z tego powodu nawet jeśli parlamenty narodowe koncentrują swoje zaangażowanie w sprawy europejskie na konsultowaniu i opiniowaniu wniosków legislacyjnych Komisji, a także odnoszących się do nich stanowisk rządów, to większość izb podjęła w ostatnich latach konkretne działania w celu pozyskiwania informacji odnośnie do tzw. szczytów Rady Europejskiej, w nomenklaturze unijnej znanych jako *European Council summits*.

Podobnie jak w przypadku kontroli działań rządu w Radzie Ministrów UE, idealny model zaangażowania parlamentów narodowych w nadzór nad działaniami RE zakłada, że powinny być one odpowiednio wcześniej informowane o porządku jej obrad i stanowisku rządu, a wszystkie właściwe dokumenty na nadchodzący

¹⁴⁴ Na mocy traktatu lizbońskiego Rada Europejska została uznana za instytucję UE (art. 13 TUE), a także utworzono stanowisko stałego przewodniczącego RE (art. 15 TUE).

szczyt będą odpowiednio wcześniej dostępne dla parlamentarzystów. Nadzór nad szczytami RE ma obejmować kompleksowe przygotowanie danych dossier w odpowiednich komisjach parlamentarnych oraz publiczną dyskusję, w tym możliwość debaty plenarnej w obecności szefa rządu. W przypadku systemów mandatujących lub quasi-mandatujących parlament powinien mieć dostatecznie dużo czasu, aby przygotować odpowiednie stanowisko oraz wytyczne dotyczące pozycji negocjacyjnej danego państwa.

Analiza dokumentów oraz raportów COSAC wykazuje, że prawie połowa izb parlamentarnych (18) stworzyła specjalne narzędzia lub procedury na potrzeby monitorowania przebiegu posiedzeń Rady Europejskiej oraz ustaleń na nich zawartych, wskazując na różne formuły konsultacji z własnymi rządami zarówno przed spotkaniami RE, jak i po nich (COSAC, 2012). Podczas gdy kontrola *ex ante* ma zazwyczaj na celu wpływanie na europejską politykę rządu albo przez udzielanie rekomendacji, albo wyrażanie poparcia dla stanowiska rządu w kontekście negocjacji unijnych, kontrola *ex post* jest raczej związana z chęcią rozliczenia rządu za decyzje lub działania podjęte na forum RE. Kontrola *ex post* może również stanowić okazję dla opozycji, aby skrytykować europejską politykę rządu, lub dla większości parlamentarnej, aby przekazać informację o odniesionym sukcesie dyplomatycznym.

Komunikacja między egzekutywą a parlamentem dotycząca przebiegu obrad RE, stanowisk negocjacyjnych i podjętych decyzji może przybierać formę pisemną (tj. gdy rząd dostarcza odpowiednie raporty, dokumenty lub memoranda wyjaśniające). Takie rozwiązania praktykowane są m.in. w Czechach, Estonii i Słowenii. Przedstawiciele rządu mogą również składać oświadczenie lub być przesłuchiwani w odpowiednich komisjach parlamentarnych. W niektórych parlamentach przed szczytami RE odbywają się specjalne posiedzenia plenarne, na których przedstawiciel rządu prezentuje ich agendę i własne stanowisko. Według raportu sporządzonego na potrzeby Parlamentu Europejskiego w 2013 roku najwięcej takich debat przeprowadzały Holandia, Irlandia, Francja, Niemcy i Dania (Wessels i in., 2013). W 2018 roku prowadzenie systematycznych debat plenarnych przed RE potwierdziła również Portugalia oraz Estonia (European Center for Parliamentary Research and Development, 2018). Warto przy tym zauważyć, że specyfika tych debat różni się od siebie w zależności od kultury instytucjonalnej. Podczas gdy w Holandii debaty mają na celu uzyskanie od premiera zobowiązań dotyczących pewnych nieprzekraczalnych „czerwonych linii” odnośnie do stanowiska rządu, we francuskim Zgromadzeniu Narodowym są one przeważnie okazją do wyrażenia poparcia dla europejskiej polityki Francji przez większość parlamentarną (wywiad: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku). Zgodnie z przepisami obowiązującymi we Włoszech, przed spotkaniami RE premier informuje na posiedzeniu plenarnym zarówno Izbę Deputowanych, jak i Senat Republiki. Po wystąpieniu premiera odbywa się debata i przyjmowane są zwykle uchwały, przy czym rząd powinien uwzględniać wszelkie zalecenia sformułowane przez parlament. Po spotkaniach RE

minister do spraw europejskich informuje odpowiednie komisje obu izb (wywiad telefoniczny: Camera dei Deputati, 3 czerwca 2019 roku). Co istotne, we Francji, w Irlandii i Holandii debaty *ex ante* odbywają się tylko na poziomie plenarnym, a na poziomie komisji – debaty *ex post* (Rozenberg, 2018: 31). W Danii i Niemczech oprócz debat plenarnych organizowane są regularne debaty w komisjach (Wessels i in., 2013). W czeskim Senacie odbywają się w tej sprawie zarówno posiedzenia komisji ds. UE, jak i sesje plenarne, nie tylko przed spotkaniami RE, lecz także po nich (COSAC, 2009).

W polskim Sejmie informacje dotyczące obrad RE ograniczają się tylko do posiedzeń komisji ds. UE. W związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego opracowano mechanizm, w którym minister właściwy do spraw europejskich powinien udzielać KSE informacji o posiedzeniu RE zarówno *ex ante*, jak i *ex post* (zob. COSAC, 2009, aneks: 393). Podobnie jest w przypadku Słowacji, Łotwy i Estonii. Przeprowadzone przeze mnie badania dotyczące europejskiej aktywności Sejmu pokazują jednak, że formalne regulacje w zakresie kontroli posiedzeń RE nie zawsze są egzekwowane w praktyce. Na przykład na 18 szczytów Rady Europejskiej, które zwołano w trakcie ósmej kadencji Sejmu (grudzień 2015 – październik 2019), minister właściwy ds. europejskich przedstawił raport *ex post* w komisji ds. UE tylko w odniesieniu do siedmiu spotkań¹⁴⁵. W tym samym czasie na forum unijnym odbyło się również siedem nieformalnych spotkań szefów państw i rządów dotyczących istotnych aspektów funkcjonowania UE¹⁴⁶. Przesłuchania przedstawicieli rządu na temat agendy tych wydarzeń oraz prezentowanego tam stanowiska Polski odbyły się tylko w dwóch przypadkach i tylko w formacie *ex post*¹⁴⁷. Analiza aktywności polskiego Sejmu w procesie negocjacji związanych z brexitem również wykazała pewną nieregularność. Na 16 oficjalnych spotkań przedstawicieli rządów państw członkowskich w formacie art. 50 TUE¹⁴⁸ odbytych w ciągu dwóch lat (czerwiec 2016 – czerwiec 2018), sejmowa KSE była informowana w tym zakresie przez rząd tylko cztery razy, w tym zaledwie dwa razy (!) przed spotkaniami RE. Co ciekawe, żaden z posłów będących członkami KSE nie zgłosił w tej sprawie zastrzeżeń (Borońska-Hryniewiecka, 2019). Należy w tym miejscu podkreślić, że

¹⁴⁵ Rząd przedstawił natomiast informacje w formacie *ex ante* po wszystkich 18 posiedzeniach RE. Dokładny wykaz posiedzeń komisji ds. UE, na których zostały udzielone informacje dotyczące posiedzeń Rady Europejskiej w trakcie ósmej kadencji Sejmu, zob. [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/spis_tabel_SUE/\\$file/spis_tabel_SUE.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/spis_tabel_SUE/$file/spis_tabel_SUE.pdf), dostęp 21.03.2021.

¹⁴⁶ Grafik spotkań Rady: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/calendar/>, dostęp 21.03.2021.

¹⁴⁷ Jednym ze wspomnianych wyżej spotkań był mający znaczenie strategiczne nieformalny szczyt Rady Europejskiej w Bratysławie, który inaugurował polityczną refleksję nad rozwojem Unii Europejskiej po brexicie.

¹⁴⁸ Sześć spotkań Rady Europejskiej i dziesięć spotkań Rady ds. Ogólnych. Wykaz wszystkich spotkań RE oraz Rady UE zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/calendar/>, dostęp 05.05.2020.

pomimo ustabilizowanej już krajowej praktyki raportowania o szczytach RE niektóre parlamenty narodowe nadal wskazują na istnienie luki informacyjnej między nimi a rządem. Na przykład w raporcie opracowanym na potrzeby Parlamentu Europejskiego niemieccy posłowie do Bundesratu narzekali na niewystarczające informacje odnośnie do europejskiego procesu decyzyjnego udzielane im przez własną egzekutywę (Wessels i in., 2013).

Ważnym z punktu widzenia rozliczalności politycznej aspektem parlamentarnego nadzoru nad szczytami RE wydaje się zaangażowanie premiera rządu w proces informowania parlamentu o ich przebiegu. Obecność premiera, czy to w ramach dyskusji komisji, czy na forum plenarnym, ma znaczenie symboliczne i prestiżowe. Wspomniany wyżej raport PE z 2013 roku wskazuje, że oficjalne deklaracje szefów rządów przed posiedzeniami RE w formie ustnej lub pisemnej dominowały w Holandii, Finlandii, Danii, Niemczech, Irlandii i Słowacji (Wessels i in., 2013: 44). Z informacji uzyskanych w kwestionariuszu przeprowadzonym przez European Center for Parliamentary Research and Development (ECPRD) w 2018 roku wynika, że bezpośrednie zaangażowanie premiera jest również praktykowane w Austrii, Szwecji, Estonii i na Węgrzech. W przypadku niemieckiego Bundestagu kanclerz federalny wydaje oświadczenie dotyczące polityki rządu na posiedzeniu plenarnym przed ważnymi posiedzeniami RE, po czym następuje debata, w której można zadawać pytania. Na Węgrzech przed posiedzeniami RE premier ma obowiązek stawić się przed specjalnym organem konsultacyjnym do spraw UE (specjalne forum określone w ustawie) w celu osiągnięcia jak najszerzego konsensusu politycznego. Członkami tego organu są przewodniczący Országgyűlés, przewodniczący grup parlamentarnych, przewodniczący i wiceprzewodniczący parlamentarnej komisji ds. UE, komisji do spraw konstytucyjnych oraz komisji ds. zagranicznych. Premier przekazuje temu gremium informacje na temat stanowiska, które chce reprezentować na posiedzeniu RE, po czym następuje dyskusja. Po posiedzeniu RE premier udziela ustnych informacji na posiedzeniu plenarnym. W Szwecji, podobnie jak w Słowacji, premier bierze udział w debatach komisji ds. europejskich *ex ante* oraz przedstawia stanowisko rządu. Jednak w przypadku Riksdagu po posiedzeniu RE premier zostaje wezwany do przedstawienia rezultatów posiedzenia również na sesji plenarnej. Po prezentacji premiera parlamentarzyści mogą zadawać pytania. Warto przy tym zauważyć, że zaangażowanie premiera dotyczące raportowania na temat RE jest wymagane również ze strony parlamentów formalnie słabych, tj. w Portugalii i we Włoszech (European Center for Parliamentary Research and Development, 2018). Jedynie w Hiszpanii, Polsce i Rumunii bezpośrednie zaangażowanie premiera w proces raportowania na temat RE nie jest praktykowane. W Polsce przedstawicielem rządu właściwym do składania informacji przed parlamentarną komisją ds. UE w tej sprawie jest minister ds. europejskich.

Tabela 7. Różne modele parlamentarnej kontroli posiedzeń Rady Europejskiej

Forma kontroli parlamentarnej	Państwo członkowskie
Raportowanie na posiedzeniach parlamentarnej komisji ds. europejskich	Polska, Słowacja, Łotwa, Estonia, Finlandia
Raportowanie podczas sesji plenarnej	Dania, Szwecja, Niemcy, Holandia, Francja, Portugalia, Włochy, Węgry
Bezpośrednie zaangażowanie szefa rządu w proces raportowania	Austria, Finlandia, Dania, Estonia, Niemcy, Słowacja, Portugalia, Szwecja, Włochy, Węgry

Źródło: opracowanie własne.

Analiza praktyk ostatnich lat pokazuje, że posiedzenia Rady Europejskiej są coraz ważniejsze dla parlamentów narodowych, a ich kontrola parlamentarna przyjęła bardziej systematyczną formę. Zebrane dane wskazują przy tym na różnorodność stosowanych instrumentów kontroli działań rządów na forum RE. Choć w większości parlamentów dominuje zarówno kontrola *ex ante*, jak i *ex post*, to różni je format spotkań (tj. ograniczenie do komisji parlamentarnych lub włączenie sesji plenarnych), ich systematyczność oraz kwestia udziału premiera. Parlamente najbardziej aktywne w ramach monitorowania szczytów RE oraz stosujące wszystkie wyżej wymienione formy nadzoru to na ogół te, które mają silne formalne uprawnienia w sferze spraw UE, co doskonale obrazuje przypadek duński, szwedzki czy niemiecki. Polski parlament, w którym nie praktykuje się ani debat plenarnych, ani osobistego raportowania premiera, wypada na tle swoich odpowiedników dosyć słabo. Lokalizacja nadzoru nad posiedzeniami RE w komisjach parlamentarnych zamiast sesji plenarnych odzwierciedla zazwyczaj dominujący system kontroli spraw europejskich, oparty na zaangażowaniu węższej grupy ekspertów. Ograniczenie debat do komisji parlamentarnych hamuje również skutecznie proces szerszej europeizacji parlamentu, a także nie daje możliwości większego udziału mediów w raportowaniu na temat spraw europejskich. Biorąc pod uwagę, że szczyty Rady Europejskiej są z reguły interesujące z punktu widzenia interesów strategicznych państw członkowskich oraz palących kwestii związanych z kierunkiem ewolucji UE, można założyć, że polityczne dyskusje na te tematy w ramach sesji plenarnych przyciągnęłyby uwagę większej liczby odbiorców, w tym zwykłych obywateli. Jednocześnie dyscyplinowałyby rządzących do rzetelnego przedstawiania i komunikowania osiągnięć UE oraz zwiększyłyby stopień demokratycznej rozliczalności władzy wykonawczej.

Rozdział 6

Kontrola zasady pomocniczości w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania

Jak wspomniano w rozdziale 2, traktat lizboński przyznał parlamentom narodowym bezpośrednią i kluczową rolę strażników zasady pomocniczości (*guardians of subsidiarity*) w unijnym procesie legislacyjnym (art. 5 ust. 3 TUE). Formalnoprawne aspekty tej roli zostały określone w dołączonym do traktatu Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania (SWO). Podczas gdy w rozdziale 2 przedstawiono ogólne zasady traktatowe dotyczące tego mechanizmu¹⁴⁹, poniższy rozdział koncentruje się na krytycznej analizie funkcjonowania SWO w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Analizuje przy tym wiele potencjalnych czynników warunkujących parlamentarną aktywność w ramach tej areny.

6.1. Kilka komentarzy natury formalnoprawnej

W ramach SWO parlamenty informują Komisję Europejską – jako głównego inicjatora aktów ustawodawczych – o potencjalnym naruszeniu zasady pomocniczości w treści jej projektów legislacyjnych, przedstawiając tzw. uzasadnione opinie (UO). Zgodnie z art. 5 ust. 3 TUE zasada pomocniczości stanowi, że: „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, 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 Unii”. Chociaż określenia „wystarczający” lub „lepszy” można interpretować za pomocą różnych kryteriów, powszechnie przyjmuje się, że celem, który przyświeca i nadaje sens zasadzie pomocniczości, jest maksymalna (względna) skuteczność działania danego poziomu zarządzania publicznego

¹⁴⁹ Zob. rozdział 2, podrozdział dotyczący traktatu lizbońskiego.

w ramach kompetencji dzielonych¹⁵⁰ (więcej na temat: prawnych i politycznych aspektów zasady pomocniczości: Kiiver, 2012 oraz Mik, 2014; ewolucji tej koncepcji w traktatach UE: Duff, 1993; ewolucji w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE: Horsley, 2012). W tym sensie UE może interweniować tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać skuteczniej niż kraje UE, odpowiednio na szczeblu krajowym lub lokalnym, przynosząc swoim działaniem zauważalną wartość dodaną (*added value of EU action*). Przykładem takiej sytuacji może być działanie skierowane na rozwiązywanie problemów o charakterze transnarodowym, które nie mogą być skutecznie i uniwersalnie uregulowane osobno przez poszczególne kraje członkowskie, lub okoliczności, w których działanie narodowe lub brak działania mogą być niezgodne z wymogami traktatów. Komisja Europejska ma przy tym obowiązek przedstawienia w swoich projektach wniosków ustawodawczych tzw. oceny skutków regulacji (*impact assessment*), w której – oprócz analizy związanej z zasadą pomocniczości – powinny zostać uwzględnione potencjalne skutki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe proponowanych przepisów. Powody, dla których można stwierdzić, że cel regulacyjny da się „lepiej osiągnąć na poziomie UE” (tj. drugi warunek pomocniczości)¹⁵¹, Komisja powinna uzasadnić wskaźnikami jakościowymi i, w razie potrzeby, ilościowymi. Wniosek ustawodawczy ma również uwzględniać wszelkie obciążenia finansowe lub administracyjne dla sektora publicznego lub prywatnego w związku z realizacją proponowanej polityki. Podsumowując: w ramach SWO do obowiązku KE należy umieszczenie w każdym projekcie aktu ustawodawczego szczegółowych informacji umożliwiających ocenę jego zgodności z zasadą pomocniczości, a do parlamentów narodowych – kontrola, czy takowe wyjaśnienia są wystarczające oraz czy planowane regulacje w istocie spełniają wymogi pomocniczości.

W tym miejscu należy zauważyć, że art. 5 Protokołu nr 2 TUE nakłada również na Komisję obowiązek uzasadniania planowanych działań ustawodawczych pod kątem zasady proporcjonalności. Zasada ta, określona w art. 5 TUE i stanowiąca oprócz pomocniczości jedną z podstaw działania Unii, mówi, że treść i forma działania (Unii) nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów wyznaczonych w traktatach. Choć proporcjonalność jest ściśle powiązana z zasadą pomocniczości, paradoksalnie nie jest ona przedmiotem kontroli wykonywanej przez parlamenty narodowe w ramach SWO. Artykuł 6 Protokołu nr 2 ogranicza zakres SWO wyłącznie do oceny zasady pomocniczości. Innymi słowy, z formalnoprawnego punktu widzenia UO wydana przez parlament narodowy nie powinna się odnosić do żadnych innych aspektów analizowanego projektu poza

¹⁵⁰ Warto przypomnieć, że obejmują one szeroki katalog polityk publicznych, do których należą m.in. ochrona środowiska, rynek wewnętrzny, polityka energetyczna oraz budząca polityczne kontrowersje polityka migracyjna i azylowa. Szczegółowy podział kompetencji znajduje się w art. 2–6 TUE.

¹⁵¹ Pierwszy stanowi niewystarczające działanie na poziomie państw członkowskich.

pomocniczością. Ograniczenie to od początku funkcjonowania SWO stanowiło obiekt krytyki prawników i politologów (Kiiver, 2012; Jancic, 2015; więcej na ten temat poniżej).

W odróżnieniu od krajowej areny kontroli egzekutywy analizowanej w poprzednim rozdziale SWO stanowi arenę zewnętrznego, bezpośredniego i kolektywnego wpływu parlamentów narodowych na działalność instytucji unijnych, głównie Komisji. Zewnętrzny charakter SWO polega na jego formalnym uregulowaniu traktatowym, niezależnym od narodowych uwarunkowań konstytucyjnych lub przepisów krajowych. Oznacza to mniej więcej tyle, że bez względu na tzw. formalną siłę parlamentu w obszarze spraw europejskich uregulowaną w ramach krajowego systemu konstytucyjnego każda izba parlamentarna ma traktatowo przyznane, niezbywalne prawo do opiniowania unijnych wniosków legislacyjnych pod kątem zasady pomocniczości oraz do bezpośredniej komunikacji w tej kwestii z Komisją Europejską. Bezpośredniość oznacza, że parlamenty procedują projekty aktów ustawodawczych otrzymane bezpośrednio od KE i mają prawo do przesyłania tej ostatniej swoich komentarzy w formie UO, bez pośrednictwa własnej egzekutywy. Wreszcie kolektywny charakter SWO wiąże się z wymogiem uzyskania określonej liczby UO w celu aktywacji „żółtej” lub „pomarańczowej kartki”, co zobowiązuje Komisję do formalnej reakcji. Innymi słowy, mocy sprawczej nie mają indywidualne UO, lecz tylko ich odpowiednia agregacja. Przypomnijmy, że w przypadku gdy UO wyrażone są przez co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom w ramach SWO (tj. 19 głosów przed brexitem, 18 obecnie)¹⁵², parlamenty podnoszą „żółtą kartkę”. W jej wyniku projekt legislacyjny zostaje poddany ponownej analizie, po której Komisja lub inny autor projektu, po uprzednim uzasadnieniu, może go podtrzymać, zmodyfikować lub wycofać. Jeśli zastrzeżenia wyrażone w UO poparte są co najmniej połową głosów (29 głosów przed brexitem, 28 obecnie), to podnoszona jest „pomarańczowa kartka”. Jeśli wówczas – po dokonaniu przeglądu projektu – Komisja zdecyduje się go utrzymać, ustawodawcy europejscy (większością 55% członków Rady lub zwykłą większością w Parlamencie Europejskim) decydują, czy zablokować wniosek Komisji, czy też nie. Jeżeli którykolwiek z nich podzieli opinię parlamentów narodowych w sprawie naruszenia zasady pomocniczości, wniosek legislacyjny zostaje wycofany. Co ważne, traktat lizboński przyznał również parlamentom prawo wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości, w odniesieniu do którego wyraziły wcześniej swoją UO.

¹⁵² Protokół nr 2 TUE określa, że każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego (w systemie dwuizbowym każda z izb dysponuje jednym głosem). Przed brexitem – wobec 28 państw członkowskich – dawało to w sumie 56 możliwych głosów w ramach SWO. Każda UO liczy się jako jeden głos, jeżeli została wydana przez jedną izbę w dwuizbowym parlamencie, i dwa głosy, jeśli wydana jest przez jednoizbowy parlament.

6.2. Polityczne efekty SWO – dotychczasowe „żółte kartki”

W ciągu dziesięciu lat funkcjonowania SWO – od grudnia 2009¹⁵³ do grudnia 2019 roku – parlamenty narodowe podniosły kolektywnie tylko trzy „żółte kartki”, nie użyto natomiast żadnej „pomarańczowej kartki” i żaden parlament nie zwrócił się bezpośrednio do TSUE w sprawie naruszenia zasady pomocniczości. Pierwsza „żółta kartka” została podniesiona w maju 2012 roku w odniesieniu do projektu rozporządzenia Komisji w sprawie korzystania z prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II)¹⁵⁴. Jego celem było opracowanie obowiązujących na poziomie UE ram prawnych podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku, w kontekście wspólnego rynku¹⁵⁵. W szczególności projekt miał wyjaśnić zależność między prawem do podejmowania działań zbiorowych a korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług w UE. W odniesieniu do projektu rozporządzenia parlamenty narodowe dostarczyły Komisji Europejskiej 12 UO, które w sumie stanowiły 19 głosów w ramach SWO¹⁵⁶. Oprócz odniesień do pomocniczości część zarzutów parlamentów dotyczyła braku kompetencji UE w regulowanej dziedzinie, niewłaściwego doboru podstawy prawnej i formy regulacji, a także aspektów dotyczących proporcjonalności (szerzej o tym: Adamiec, 2012; Cooper, 2015). Wśród ekspertów i badaczy panuje zgoda co do tego, że tworząc projekt rozporządzenia Monti II, KE faktycznie uchybiła obowiązkowi uzasadnienia zachowania zasady pomocniczości w szczegółowym oświadczeniu przewidzianym w art. 5 Protokołu nr 2 TUE. Nie wykazała przy tym, w jaki sposób uwzględniła dwa kryteria określone w art. 5 ust. 2 TUE w celu oceny przestrzegania zasady pomocniczości: tj. fakt, że proponowane działanie nie może zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu na poziomie państwa członkowskiego oraz że zostanie lepiej zrealizowane na poziomie Unii (por. Jancic, 2015; Fromage, Kreilinger, 2017). Prawie cztery miesiące po podniesieniu pierwszej „żółtej kartki”, 12 września 2012 roku, Komisja ogłosiła wycofanie projektu Monti II. Paradoksalnie jednak decyzja ta nie była podyktowana zastrzeżeniami parlamentów zawartymi w UO, gdyż KE uznała, że nie doszło do naruszenia zasady pomocniczości. W swojej decyzji

¹⁵³ Podczas gdy SWO oficjalnie zaczął działać 1 grudnia 2009 roku (w dniu wejścia w życie traktatu lizbońskiego), pierwsze UO zaczęły być wydawane w kwietniu 2010 roku.

¹⁵⁴ COM (2012)130 final.

¹⁵⁵ Z uzasadnienia wniosku wynika, że projekt miał się przyczynić do realizacji celów określonych w art. 3 ust. 3 TUE, art. 9 i 152 TFUE, a także zapewnić przestrzeganie art. 28 Karty praw podstawowych, gwarantującego prawo do rokowań i działań zbiorowych.

¹⁵⁶ Parlamenty jednoizbowe, które przedłożyły swoje opinie, to: duński Folketing, fińska Eduskunta, luksemburska Izba Deputowanych, łotewski Saeima, maltańska Izba Reprezentantów, portugalskie Zgromadzenie Republiki, szwedzki Riksdag. Ponadto UO zgłosiły izby parlamentów dwuizbowych: belgijska Izba Reprezentantów, francuski Senat, holenderska Izba Reprezentantów, polski Sejm i brytyjska Izba Gmin.

Komisja kierowała się raczej obawami dotyczącymi potencjalnie niewystarczającego poparcia wniosku w PE i Radzie (por. Fabbrini, Granat, 2013).

Druga „żółta kartka” została podniesiona w październiku 2013 roku wobec propozycji rozporządzenia KE w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (European Public Prosecutor Office, EPPO). Organ ten miałby za zadanie ścigać przestępstwa przeciwko unijnym interesom finansowym (więcej na ten temat: Grzelak, 2015). Zastrzeżenia do projektu ustawodawczego zgłosiło wówczas 14 parlamentów narodowych reprezentujących w sumie 18 głosów w ramach SWO¹⁵⁷. Poza argumentami ściśle dotyczącymi zasady pomocniczości parlamenty podniosły również inne problemy związane z proponowanymi rozwiązaniami, dotyczące struktury Prokuratury Europejskiej, a także charakteru i zakresu jej kompetencji¹⁵⁸. Część z nich uznała również, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób przyczyn, dla których jej wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. W odpowiedzi w komunikacie z 27 listopada 2013 roku Komisja odrzuciła zarzut naruszenia zasady pomocniczości i postanowiła utrzymać wniosek. Należy zauważyć, że w tym przypadku była ona faktycznie uprawniona do złożenia projektu legislacyjnego, gdyż w art. 86 TFUE prawodawca wyraźnie przewidział możliwość ustanowienia w ramach UE organu Prokuratury Europejskiej, do której obowiązków należeć może dochodzenie i ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii i wnoszenie spraw przed sądy państw członkowskich. Nie oznacza to jednak, że – w wymiarze formalnym – KE dotrzymała zobowiązania do wyczerpującego uzasadnienia potrzeby wyboru takiej, a nie innej formy regulacji, a także jej wartości dodanej. Ponadto w swojej odpowiedzi na „żółtą kartkę” Komisja nie rozbudowała wcześniejszego wywodu o wskaźniki ilościowe i jakościowe zgodne z wymogami Protokołu nr 2. Te uchybienia stały się obiektem krytyki ekspertów i badaczy (por. Mik, 2014; Fromage, Kreiling, 2017).

Warto jednak zaobserwować pozytywną ewolucję pod względem reakcji Komisji na UO parlamentarne w ramach SWO, obrazującą jej zwiększoną otwartość i gotowość do podjęcia dyskusji. Podczas gdy po zgłoszeniu pierwszej „żółtej kartki” Komisja nie odniosła się w odpowiedni sposób do wszystkich zastrzeżeń izb parlamentarnych wyrażonych w UO i nie podjęła z nimi żadnej formy dialogu, jej

¹⁵⁷ Jak stwierdzono powyżej, w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości próg wymagany do podniesienia „żółtej kartki” został obniżony do jednej czwartej ogólnej liczby głosów przyznanych parlamentom w ramach SWO. W przypadku projektu EPPO UO przyjęły: cypryjska Izba Reprezentantów (2 głosy), czeski Senat (1 głos); węgierskie Zgromadzenie Narodowe (2 głosy), obie izby irlandzkiego parlamentu (2 głosy), maltańska Izba Reprezentantów (2 głosy), holenderska Izba Reprezentantów (Tweede Kamer) i Senat (Eerste Kamer) (2 głosy), rumuńska Izba Deputowanych (1 głos), słoweńskie Zgromadzenie Państwowe (1 głos), szwedzki Riksdag (2 głosy), Izba Gmin i Izba Lordów (2 głosy).

¹⁵⁸ Treść poszczególnych UO dostępna jest w bazie danych IPEX, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>.

odpowiedź w sprawie EPPO liczyła aż 13 stron i zawierała o wiele obszerniejszą argumentację. Ponadto, oprócz publikacji ogólnego komunikatu skierowanego do wszystkich parlamentów (jak w przypadku Monti II), Komisja wystosowała również indywidualne odpowiedzi do każdej z izb, które przedłożyły UO. W niektórych przypadkach izby parlamentarne przedstawiły drugą, a nawet trzecią opinię, co doprowadziło do swoistego dialogu międzyinstytucjonalnego (Fromage, Kreilinger, 2017). Chociaż druga „żółta kartka” nie zatrzymała unijnego procesu legislacyjnego, to wywołała dalszą debatę na temat wniosku Komisji na szczelbu Rady UE. Ostatecznie tylko 20 z 28 państw członkowskich wzięło udział w tworzeniu Prokuratury Europejskiej w ramach tzw. wzmocnionej współpracy.

Trzecią „żółtą kartkę” parlamenty narodowe podniosły w maju 2016 roku wobec projektu zmiany dyrektywy w sprawie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług¹⁵⁹. Jednym z założeń planowanych zmian było wprowadzenie zasady, że pracownik oddelegowany do pracy w innym kraju członkowskim UE miałby prawo do takiego samego wynagrodzenia jak pracownik lokalny, w tym do premii lub dodatków przyznawanych na takim samym stanowisku¹⁶⁰ (więcej na temat założeń dyrektywy: Fromage, Kreilinger, 2017). Zastrzeżenia do dokumentu zgłosiło wówczas 14 izb parlamentarnych, zbierając w sumie 22 głosy w ramach SWO¹⁶¹. Nowym aspektem trzeciej „żółtej kartki” było rozłożenie geograficzne UO, które wyłoniło swoisty regionalny blok interesów. Dziesięć z jedenastu państw członkowskich, których izby parlamentarne wydały UO, znajduje się w Europie Środkowej i Wschodniej¹⁶². Sprzeciw tych ostatnich w stosunku do propozycji zmiany przepisów był wyrazem ich obaw o utratę konkurencyjności jako głównych eksporterów pracowników delegowanych. Zdaniem rządów i przedsiębiorców z tych państw, planowane regulacje znacząco podniosłyby koszty funkcjonowania firm wysyłających pracowników na rynki zagraniczne i tym samym obniżyły konkurencyjność w ramach wspólnego rynku. Z kolei państwa opowiadające się za większą regulacją w tym zakresie, takie jak Francja czy Niemcy, motywowały swoje stanowisko potrzebą ochrony pracowników pochodzących właśnie z Europy Środkowej i Wschodniej przed dumpingiem socjalnym.

¹⁵⁹ Projekt dyrektywy nie był nową propozycją legislacyjną, lecz miał na celu zmianę obowiązującej dyrektywy 96/71/WE z 1996 roku dotyczącej delegowania pracowników.

¹⁶⁰ W myśl przedstawionej przez ówczesnego przewodniczącego KE Jeana-Claude’a Junckera zasady „równa płaca za taką samą pracę”.

¹⁶¹ Liczba głosów oznaczona w nawiasie: rumuńska Izba Reprezentantów (1), rumuński Senat (1), czeska Izba Reprezentantów (1) i Senat (1), polski Sejm (1) i Senat (1), litewski Seimas (2), duński Folketing (2), chorwacki Hrvatski sabor (2), łotewska Saeima (2), bułgarskie Zgromadzenie Narodowe (2), węgierskie Zgromadzenie Narodowe (2), estońskie Riigikogu (2), słowacka Národná rada (2).

¹⁶² Jedenastym krajem była Dania.

W odpowiedzi na trzecią „żółtą kartkę” 20 lipca 2016 roku Komisja odrzuciła zastrzeżenia związane z zasadą pomocniczości, ponownie uzasadniła swój wniosek i postanowiła kontynuować proces legislacyjny¹⁶³. Podobnie jak w przypadku EPPO, oprócz ogólnego komunikatu odnoszącego się do kwestii pomocniczości Komisja wystosowała do parlamentów narodowych indywidualne odpowiedzi, w których odniosła się do innych poruszanych w UO kwestii. Pomimo sprzeciwu wielu państw członkowskich i wynikającego z tego podziału politycznego między „starymi” a „nowymi” członkami Unii wniosek ostatecznie uzyskał niezbędną większość głosów w Radzie UE i wszedł w życie w ramach ustawodawstwa unijnego.

W przypadku trzeciej „żółtej kartki” należy zwrócić uwagę, że choć *de facto* proponowane zmiany nie łamią zasady pomocniczości, to Komisja ponownie nie wywiązała się z formalnego wymogu odpowiedniego uzasadnienia planowanych działań pod kątem powyższej zasady. Choć faktem jest, że delegowanie pracowników ma wymiar transgraniczny i że państwa członkowskie nie byłyby w stanie same uregulować tej kwestii, a także że obowiązująca już w tym zakresie dyrektywa okazała się niewystarczająca, aby zapobiec rozwojowi obecnych problemów, to samo uzasadnienie Komisji odnośnie do potrzeby nowej regulacji było szczególnie zwięzłe i sprowadzało się do stwierdzenia, że „zmianę istniejącej dyrektywy można osiągnąć jedynie przez przyjęcie nowej”¹⁶⁴. O ile rozumowanie to jest logiczne, o tyle nie oznacza automatycznie, że cel zmiany istniejącej dyrektywy da się uzyskać wyłącznie proponowanymi środkami (por. Fromage, Kreilinger, 2017). Z tego względu krytyka, która spadła na KE ze strony parlamentów narodowych, wydaje się uzasadniona. Ponieważ kwestia samej argumentacji zasadności planowanych kroków legislacyjnych przez KE była już podnoszona w kontekście poprzednich „żółtych kartek”, parlamenty narodowe mogły czuć się szczególnie rozczarowane faktem, że nawet gdy udało im się osiągnąć wysoki próg w celu uruchomienia procedury, Komisja nie tylko nie zmieniła swojego wniosku, lecz także nie poprawiła uzasadnienia pomocniczości w projekcie ustawodawczym.

Przedstawione powyżej efekty dotychczasowych trzech „żółtych kartek” mogą skłaniać do dwojakiego rodzaju wniosków. Z jednej strony pokazują one, że zarówno parlamenty narodowe, jak i Komisja traktują SWO dość instrumentalnie. Te pierwsze wykorzystują go do celów politycznych, aby wyrazić sprzeciw wobec proponowanych rozwiązań politycznych UE, twierdząc, że Komisja narusza zasadę pomocniczości, nawet jeśli w istocie tak się nie dzieje¹⁶⁵. Chociaż takie działanie można częściowo wyjaśnić faktem, że parlamenty narodowe są instytucjami

¹⁶³ Komisja uzasadniła swoją decyzję w komunikacie COM(2016) 505.

¹⁶⁴ Komisja Europejska, *Explanatory Memorandum to the Proposal for a Revision of the Posted Workers Directive*, punkt 2.2.

¹⁶⁵ Fakt wykorzystywania SWO do celów politycznych, niezgodnie z literą traktatów, został nawet podniesiony przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w 29 raporcie półrocznym COSAC (zob. COSAC, 2018a, aneksy).

politycznymi (a nie prawnymi), które w ocenie projektów ustawodawczych kierują się głównie argumentami politycznymi – czyli również pewną uznaniowością, to pozostaje ono w konflikcie z formalnym, wąskim zakresem kontroli zasady pomocniczości określonym w Protokole nr 2 TUE. Z tego punktu widzenia ostateczna decyzja w sprawie legitymizacji interwencji politycznej na najlepszym możliwym poziomie zarządzania jest raczej wynikiem politycznej interpretacji oraz argumentów uzasadnionych ekonomicznie niż obiektywnej oceny formalnoprawnej. Komisja z kolei działa w ramach SWO w sposób dyskrecyjny i – do pewnego stopnia – koniunkturalistyczny, wycofując projekty legislacyjne mające małą szansę na ostateczne zatwierdzenie w Radzie, a ignorując zastrzeżenia parlamentów w razie pewności, że wniosek zyska wystarczające poparcie na forum Rady. Jak wykazała trzecia „żółta kartka”, dzieje się tak nawet wtedy, gdy niektóre aspekty pomocniczości wymagają dalszych wyjaśnień. Z drugiej strony jedynie trzy przypadki uruchomienia „żółtej kartki”, spośród których Komisja zdecydowała się wycofać projekt ustawodawczy tylko raz, a dwa razy, po uprzednim uzasadnieniu, podtrzymała swoje propozycje legislacyjne, mogą skłaniać do negatywnej oceny SWO jako mechanizmu nieprzynoszącego oczekiwanych rezultatów w postaci blokowania niechcianego przez parlamenty narodowe prawodawstwa unijnego. O ile powyższa, „wąska” ocena SWO jest w istocie rozczarowująca, o tyle prowadzone przeze mnie badania skłaniają do postawienia hipotezy, że w odniesieniu do kontroli zasady pomocniczości zdolność skutecznego weta nie powinna być jedyną oznaką efektywności systemu lub jej braku.

6.3. Transformacyjne efekty SWO – więcej niż parlamentarne weto

W rzeczywistości, co jest faktem zaskakującym pomijanym w literaturze i debatach publicznych, mała liczba „żółtych kartek” może świadczyć o tym, że w przeciwieństwie do tego, co głoszą eurosceptycy, Komisja Europejska, jako główny inicjator legislacji, nie łamie systematycznie zasady pomocniczości przez niezgodne z prawem i nieuzasadnione forsowanie rozwiązań politycznych lub ingerowanie w obszar kompetencji państw członkowskich. Podstawowym celem SWO było właśnie zapewnienie parlamentom krajowym możliwości pełnienia aktywnego nadzoru nad wykonywaniem kompetencji między państwami członkowskimi a UE. Choć kontrola zasady przyznania (*conferral*), odnoszącej się *stricte* do podziału kompetencji, nie wchodzi w zakres przedmiotowy SWO, to podczas tworzenia projektów aktów ustawodawczych Komisja Europejska jest zobowiązana do określenia podstawy prawnej proponowanych regulacji (czyli uprawnienia Unii do podjęcia działań), która jest następnie weryfikowana przez parlamenty narodowe w ramach kontroli zasady pomocniczości, a ostatecznie przez Trybunał Sprawiedliwości UE. W odniesieniu do faktycznego wykonywania kompetencji ustawodawczych zasada

pomocniczości wymaga od UE pewnej racjonalności i umiarkowania, pociągając za sobą dwojaką logikę postępowania parlamentów narodowych w ramach SWO: tj. *negatywną*, wyrażoną przez prawo do powiedzenia „nie” nieuzasadnionej (nieefektywnej) i prowadzącej do niepotrzebnej centralizacji decyzji interwencji legislacyjnej na poziomie UE; oraz *pozytywną*, zgodnie z którą Unia powinna podjąć działania, aby pomóc państwom członkowskim, gdy te nie są w stanie osiągnąć pożądaných rezultatów za pomocą interwencji na poziomie krajowym. Jak wspomniano wcześniej, taka sytuacja może wystąpić ze względu na ponadnarodowy i transnarodowy charakter zidentyfikowanych problemów oraz fakt, że istniejące ramy prawne na poziomie krajowym okazują się niewystarczające, aby je rozwiązać. W świetle powyższego tylko trzy „żółte kartki” podniesione w ciągu dziesięciu lat mogą oznaczać, że to właśnie ta druga logika dominuje w europejskim procesie decyzyjnym.

6.3.1. Weryfikacja regulacyjnego umiarkowania UE

Spójrzmy zatem na SWO w szerszej perspektywie, obejmującej statystykę aktywności parlamentarnej wykraczającej poza przypadki „żółtych kartek”. W analizowanym okresie, w ciągu dziesięciu lat – od grudnia 2009 do grudnia 2019 roku – parlamenty krajowe przesłały do Komisji Europejskiej 469 UO (zob. diagram 3). Nie jest to duża liczba z uwagi na to, że odnosi się do 785 projektów aktów legislacyjnych podlegających kontroli zasady pomocniczości, co daje średnio mniej niż jedną UO na projekt unijny¹⁶⁶. Ponadto większość UO koncentrowała się na stosunkowo niewielkiej liczbie wniosków legislacyjnych, z których tylko 16 uzyskało więcej niż sześć UO, czyli co najmniej 50% głosów niezbędnych do podniesienia „żółtej kartki” (por. Cooper, 2019)¹⁶⁷. Jeśli zatem weźmiemy pod uwagę, że parlamenty narodowe prowadzą systematyczną kontrolę projektów aktów legislacyjnych UE pod względem ich zgodności z zasadą pomocniczości, to mała liczba UO potwierdza, iż przeważająca większość projektów unijnych jest postrzegana przez krajowych ustawodawców jako uzasadniona i przynosząca wartość dodaną.

Istnieje jednak pogląd, że niska liczba UO wynika z niewystarczającego czasu (osiem tygodni), jaki wyznaczono parlamentom na wydanie opinii i koordynowanie stanowisk z izbami ustawodawczymi innych państw. Innymi słowy, zakłada się, że gdyby czas przeznaczony na sporządzenie UO był dłuższy, parlamenty znalazłyby więcej przypadków naruszenia zasady pomocniczości. Chociaż

¹⁶⁶ Tę liczbę opracowano na podstawie danych uzyskanych z bazy IPEX i EPconnect.

¹⁶⁷ Statystyki za lata 2010–2017 pochodzą z badań przeprowadzonych przez Coopera (2018), natomiast te dotyczące lat 2018–2019 zostały opracowane przeze mnie na podstawie bazy danych IPEX oraz raportów Komisji Europejskiej. W latach 2018–2019 nie było wniosków ustawodawczych UE, które uzyskałyby więcej niż 4 UO.

ograniczenie czasowe może stanowić wyzwanie dla współpracy międzyparlamentarnej (por. COSAC, 2018a), to przedstawianie go jako głównego powodu niskiej liczby UO nie wydaje się przekonujące. Pomijając fakt, że nie wszystkie parlamenty postrzegają osiem tygodni jako okres niewystarczający (np. niemiecki Bundestag), dotychczasowa praktyka wskazuje, że izby parlamentarne potrafią mobilizować się dość skutecznie w ciągu tego okresu, jeśli tylko mają odpowiednią motywację polityczną. Już pierwsza „żółta kartka” w przypadku Monti II dowiodła, że parlamenty dysponują kolektywnymi narzędziami informacyjnymi i logistycznymi, za pomocą których koordynują swoje wysiłki w celu osiągnięcia wspólnego rezultatu, czyli określonej liczby UO (Cooper, 2012). Jednym z takich czynników są przedstawiciele parlamentów narodowych oddelegowani do Brukseli, którzy piastując swoje stanowiska przy Parlamencie Europejskim, utrzymują ze sobą nawzajem systematyczny kontakt. Umiejętność szybkiej i efektywnej koordynacji stanowisk została również zilustrowana na przykładzie trzeciej „żółtej kartki” w sprawie delegowania pracowników. Niektóre izby parlamentarne stały się aktywne w tym ustawodawczym rozdaniu, pomimo że przyjęły wcześniej bardzo niewiele UO. Aż dziewięć z nich – pod wpływem swoich odpowiedników w innych państwach członkowskich – zaktywizowało się i zdołało wystosować UO w ciągu zaledwie jednego (ostatniego) tygodnia przed upływem terminu SWO (Fromage, Kreiling, 2017: 145).

Mała liczba UO oraz „żółtych kartek” może również przywoływać na myśl wczesną prognozę Tapio Raunio (2010), że SWO pozostanie jedynie działaniem pozorowanym, ponieważ naruszenie przez UE zasady pomocniczości nie stanowi prawdziwego problemu w europejskim procesie politycznym. Niniejsza analiza dąży w kierunku pokazania, że choć druga część konstatacji Raunio jest w istocie prawdziwa, to jej pierwsza część jest błędna. To właśnie dzięki funkcjonowaniu SWO ówczesna wąska „wiedza ekspercka” stała się udziałem parlamentarzystów państw członkowskich, którzy są przedstawicielami społeczeństwa. Innymi słowy, udział parlamentów narodowych w kontroli procesu kształtowania polityki UE skutkujący jedynie trzema „żółtymi kartkami” powinien wywrzeć efekt transformacyjny o charakterze legitymizującym, polegający na poprawie percepcji społecznej unijnych przepisów jako racjonalnych, potrzebnych i korzystnych. Problem polega na tym, że ten efekt SWO nie jest skutecznie komunikowany opinii publicznej ani przez członków krajowych parlamentów, ani przez instytucje UE. Zamiast tego nadal słyszy się o „narzucaniu” przez Komisję rozwiązań politycznych państwom członkowskim lub bezprawnym naruszaniu ich kompetencji¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Podczas swojej pracy w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych wielokrotnie spotykałam się i polemizowałam z wypowiedziami krajowych oraz międzynarodowych polityków oraz liderów opinii, którzy w swoich wystąpieniach publicznych oskarżali UE o łamanie zasad pomocniczości oraz podziału kompetencji. Wykazywali przy tym brak wiedzy odnośnie do funkcjonowania SWO, a także rzeczywistego podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy państwa

Interpretacja SWO jako narzędzia służącego do weryfikacji umiarkowania czy też zasadności działań legislacyjnych UE jest w pewnym stopniu zgodna z opiniami wyrażonymi przez parlamenty narodowe w 29 półrocznym raporcie COSAC. Na pytanie, czy istnieją obszary polityki, w których proces decyzyjny i/lub implementacja polityk powinny zostać przeniesione w całości (lub w części) z poziomu UE na poziom państwa członkowskiego, tylko sześć z 39 izb parlamentarnych reprezentujących pięć państw członkowskich odpowiedziało „tak”. Spośród nich jedynie niemiecki Bundesrat wskazał konkretne dziedziny, w których należy wprowadzić korekty przez „zmniejszenie liczby regulacji” – takie jak polityka bezpieczeństwa wewnętrznego, polityka rynku pracy, opieka społeczna oraz sfera edukacji, badań i kultury (COSAC, 2018a: raport i aneks). Nie jest jednak jasne, jakie konkretne inicjatywy unijne Bundesrat miał na myśli, gdyż wymienione obszary polityki, poza badaniami, nie należą do dziedziny kompetencji dzielonych. Należy wskazać podkreślić, że spośród sześciu wspomnianych wyżej izb trzy należą do najbardziej zadowolonych z funkcjonowania samego SWO¹⁶⁹ (COSAC 2018a; raport i aneks). Pomijając jednak efekt transformacyjny związany z pozytywnym postrzeganiem wykonywania przez Unię kompetencji dzielonych, można wyodrębnić kilka innych aspektów SWO, które przyczyniły się do zwiększenia przedstawicielskiego wymiaru legitymizacji demokratycznej UE.

6.3.2. Mechanizm politycznej rozliczalności Komisji

Philipp Kiiver prawdopodobnie jako jeden z pierwszych badaczy przedstawił konceptualizację SWO jako mechanizmu rozliczalności politycznej (2012). Jego zdaniem, główną wartością dodaną tego systemu nie jest wetowanie projektów pochodzących z Brukseli, ale uzasadnianie i wyjaśnianie nowych przepisów przez instytucje UE. Nie ulega wątpliwości, że SWO zapewnił pierwszy – i do chwili obecnej jedyny – bezpośredni kanał kontroli parlamentarnej nad prawodawstwem UE obejmujący potencjalne sankcje. Rola SWO w zakresie odpowiedzialności i rozliczalności polega nie tylko na tym, że parlamenty mają prawo zgłaszania zastrzeżeń do wniosków ustawodawczych Komisji, lecz także na tym, że ta ostatnia jest zobowiązana do ich rozpatrzenia i wyjaśnienia. W ten sposób Komisja, jako organ wykonawczy horyzontalnie odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim (PE) i Radą UE, stała się dodatkowo (wertykalnie) odpowiedzialna przed kolektywem parlamentów narodowych pod groźbą konsekwencji (tj. „żółta” lub „pomarańczowa kartka”). Co więcej, funkcjonowanie SWO stanowiło dodatkowy element unijnego systemu *checks and balances*, a także wzmocniło koncepcję *positive sum legitimacy*

członkowskie a UE, przypisując tym pierwszym wyłączne uprawnienia decyzyjne chociażby w zakresie migracji i azylu.

¹⁶⁹ Niemiecki Bundesrat, francuski i belgijski Sénat.

(DeBardeleben, Hurrelmann, 2007: 21), która zakłada, że różne poziomy zarządzania pogłębiają nawzajem swoją legitymizację przez współpracę i wymianę zasobów. W tym sensie uzasadnione opinie parlamentów narodowych procedowane są również przez komisje sektorowe PE, przyczyniając się do wzrostu nadzoru tego ostatniego nad kształtowaniem polityki UE w dalszych fazach legislacyjnych. W podobnym duchu, choć w moim przekonaniu nieco przesadnie, Cooper interpretował SWO jako „wirtualną trzecią izbę”, która zwiększa „legitymizację demokratyczną UE, umożliwiając szerszą reprezentację narodów demosów” (Cooper, 2012: 444).

6.3.3. Narzędzie europeizacji wewnątrzparlamentarnej

Badania empiryczne wykazały również, że uruchomienie SWO zainicjowało szeroko zakrojony proces europeizacji administracji parlamentarnych oraz, choć w mniejszym stopniu, elit parlamentarnych (Cooper, 2012). Polegała ona nie tylko na reorganizacji instytucjonalnej, uruchomieniu nowych procedur i mobilizacji dodatkowych zasobów ludzkich praktycznie we wszystkich izbach parlamentów krajowych (zob. COSAC, 2010; Borońska-Hryniewiecka, 2013a), lecz także na ustanowieniu nowych form współpracy międzyparlamentarnej i tworzeniu transnarodowych sieci kontaktów w sprawach UE (zob. Cooper, 2015; Goldoni, 2016). Wśród innych środków parlamenty wprowadziły cotygodniowe spotkania koordynacyjne swoich przedstawicieli w Brukseli i utworzyły wspomnianą wcześniej wspólną internetową bazę danych IPEX.

Jednak zamiast uszczuplać zasoby przeznaczone na pełnienie kluczowych funkcji parlamentarnych, takich jak legislacja oraz kontrola rządu (czego obawiał się Pieter De Wilde w swoim głośnym artykule z 2012 roku), ustanowienie SWO uruchomiło proces tzw. *spill-over* polegający na uczeniu się nowych form aktywności – tym samym motywując parlamenty do wcześniejszej i aktywniejszej interwencji w proces kształtowania polityk publicznych w UE, również poza kontrolą zasady pomocniczości. Badania dotyczące zmian, które zaszły po traktacie lizbońskim w austriackim Nationalratie i holenderskiej Tweede Kamer, przeprowadzone przez Erica Miklina (2017) ilustrują te procesy. Autor ten dowiódł, że wpływ SWO na zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy UE jest większy, niż się powszechnie spodziewano. Zaprezentował przy tym, jak SWO zwiększył aktywność parlamentarną analizowanych izb w zakresie wywierania wpływu na stanowisko własnych rządów w sprawach unijnych. Praktyka pokazuje również, że od uruchomienia SWO wzrosło zaangażowanie izb parlamentarnych w tzw. dialog polityczny z Komisją Europejską¹⁷⁰. Wreszcie wprowadzenie SWO zwiększyło świadomość instytucjonalną co do konieczności konsultowania unijnych projektów legislacyjnych z parlamentami regionalnymi i lokalnymi, mającymi uprawnienia ustawodawcze.

¹⁷⁰ Więcej na ten temat w rozdziale 7.

Tym samym SWO dokonał znaczącej transformacji w dynamice międzyinstytucjonalnej w państwach zdecentralizowanych, w myśl koncepcji MLG (szerzej na ten temat: Borońska-Hryniewiecka, 2017b)¹⁷¹.

6.3.4. *Platforma polityzacji Europy*

Ponieważ zastrzeżenia do unijnych projektów aktów legislacyjnych wyrażone przez parlamenty w ramach SWO zależą w dużej mierze od orientacji programowej krajowych partii politycznych oraz prowadzonych przez nie dyskusji wewnątrzparlamentarnych, procedurę wczesnego ostrzegania można również interpretować jako arenę służącą polityzacji unijnego procesu legislacyjnego, która z kolei prowadzi do zbliżenia Unii do obywatela (wyborcy), a tym samym zwiększenia jej demokratycznej legitymizacji (por. Føllesdal, Hix, 2006). Literatura empiryczna do pewnego stopnia potwierdza ten aspekt kontroli zasady pomocniczości. Na przykład Katjana Gattermann i Claudia Heffler w swoich badaniach dotyczących 40 izb parlamentarnych w latach 2010–2013 wykazały, że aktywność parlamentarna w ramach SWO zależy w dużej mierze od motywacji politycznej samych parlamentarzystów. Potwierdziły, że na szczeblu krajowym liczba UO zależna jest od stopnia partyjnej kontestacji UE, a także od wagi i pilności projektów aktów ustawodawczych (Gattermann, Heffler, 2015). Podobnie Christopher Williams i Shaun Bevan (2016) dowiedli, że większy poziom społecznego eurosceptycyzmu wpływa na publikację większej liczby UO przez parlamenty narodowe, odzwierciedlając w ten sposób preferencje wyborcze w procesie kształtowania polityki europejskiej przez państwa członkowskie. Można założyć, że debaty polityczne na temat treści i celów instrumentów polityk UE toczone w ramach SWO, a także wynikające z nich dyskusje o charakterze i przyszłości polityki UE, jakkolwiek krytyczne wobec UE, mają istotne znaczenie dla demokracji unijnej i przyczyniają się do budowania lepszego zrozumienia Unii. Tym samym zaangażowanie parlamentarne w SWO można rozumieć jako jedno z ogniw wypełniających lukę między sferą unijną a polityką krajową.

6.3.5. *Regulacyjny instrument dyscyplinujący*

Jak wspomniano wcześniej, art. 5 Protokołu nr 2 dołączonego do traktatu lizbońskiego nakłada na Komisję obowiązek przedstawienia w swoich projektach

¹⁷¹ Obecnie w UE jest 71 parlamentów regionalnych (lub regionalnych zgromadzeń ustawodawczych), które mają konstytucyjne kompetencje w zakresie stanowienia prawa w różnych dziedzinach polityk publicznych. Parlamente regionalne można znaleźć w siedmiu państwach członkowskich: Austrii, Belgii, Niemczech, Hiszpanii, we Włoszech, w Portugalii (Madera i Azory) oraz Finlandii (Wyspy Alandzkie).

wniosków ustawodawczych tzw. oceny skutków (*impact assessment*), która powinna brać pod uwagę potencjalne konsekwencje ekonomiczne, społeczne i środowiskowe proponowanych przepisów. Powody, dla których można stwierdzić, że cel ustawodawczy da się „lepiej osiągnąć na poziomie UE”, należy uzasadnić wskaźnikami jakościowymi i, w razie potrzeby, ilościowymi. Wniosek ustawodawczy powinien również uwzględniać wszelkie obciążenia finansowe lub administracyjne dla sektora publicznego i prywatnego w związku z realizacją proponowanej polityki. Jakość przeprowadzanych przez KE ocen skutków regulacji jest systematycznie weryfikowana przez Radę do spraw Kontroli Regulacyjnej (Regulatory Scrutiny Board, RSB) – na wpół niezależny organ ekspercki ustanowiony w ramach unijnego programu lepszego stanowienia prawa. Analiza raportów RSB z lat 2012–2018 pokazuje, że jakość ocen skutków regulacji dokonywanych przez Komisję poprawiła się w ciągu ostatnich lat. Podczas gdy w 2012 roku RSB uznała 47% przeprowadzonych ocen za niezadowalające pod względem argumentów dotyczących pomocniczości i proporcjonalności, w 2018 roku wezwwała do poprawy jedynie 28% analizowanych ocen (Regulatory Scrutiny Board, 2012–2018). Można założyć, że informacje pochodzące od parlamentów narodowych, a powstałe w wyniku ich uczestnictwa w SWO, przynajmniej w pewnym stopniu przyczyniły się do tej poprawy, wywierając wpływ dyscyplinujący na opracowanie przez Komisję prawodawstwa UE. Chociaż RSB nie może uzyskać dostępu do UO, zanim przeanalizuje oceny skutków regulacji przygotowane przez Komisję (KE tworzy oceny skutków przed publikacją projektów będących przedmiotem UO), to przewodnicząca RSB Veronica Gaffey przyznała, że Rada uważnie przygląda się opiniom otrzymanym od państw członkowskich, w tym od parlamentów narodowych (wywiad telefoniczny, 23 marca 2020 roku). Opinie te obejmują różne spostrzeżenia parlamentów związane z jakością propozycji legislacyjnych UE generowanych w procesie monitorowania polityki europejskiej.

Podczas gdy większość parlamentów rozpoczyna analizę dokumentów unijnych od oceny pomocniczości (z powodu ograniczonego czasu ośmiu tygodni na wydanie potencjalnej UO), po podjęciu decyzji o uruchomieniu lub zaniechaniu procedury wczesnego ostrzegania wiele izb decyduje się również na wyrażenie innych uwag wobec analizowanych projektów. Często skutkuje to przedłożeniem opinii w ramach tzw. dialogu politycznego, obejmującego swoim zasięgiem przedmiotowym szersze spektrum kwestii aniżeli tylko pomocniczość, w tym aspekty proporcjonalności i podstawy prawnej (więcej na temat dialogu politycznego w rozdziale 7). W rzeczywistości liczba opinii w ramach dialogu politycznego wzrosła po ustanowieniu SWO (Rozenberg, 2017; Komisja Europejska, 2019b). Poza tym, jak wykazała analiza dotychczasowych „żółtych kartek”, pomimo wąskiego zakresu SWO wiele izb używa tego kanału komunikacji z KE do wyrażenia opinii niezwiązanych z pomocniczością (por. Borońska-Hryniewiecka, 2013d). Jak dowodzą raporty półroczne COSAC (np. 2012b i 2018a), prawie wszystkie izby ustawodawcze

uwzględniają zasadę proporcjonalności podczas analizy projektów ustawodawczych w ramach SWO, uważając, że w innym przypadku kontrola pomocniczości nie jest do końca skuteczna. Co ważniejsze, jak widać na przykładzie drugiej i trzeciej „żółtej kartki”, Komisja odnosi się również do szerszych zastrzeżeń parlamentów narodowych dotyczących zasady proporcjonalności. Podsumowując, można uznać, że kontrola pomocniczości w ramach SWO staje się punktem wyjścia, który – choć sam w sobie nie przynosi wymiernych efektów legislacyjnych – stymuluje szerszą komunikację między ustawodawcą krajowym a Komisją w procesie tworzenia unijnych polityk publicznych. KE przyznaje przy tym, że „opinie parlamentów krajowych stanowią nieocenione źródło wiedzy, wykorzystywane w interakcji z innymi instytucjami” (Komisja Europejska 2017: 7, tłumaczenie własne).

Wreszcie nowe badania rzucają pozytywne światło na szerszy wpływ polityczny SWO w ramach europejskiego procesu decyzyjnego. Zdaniem Coopera (2019), jeśli rozszerzymy analizę systemu kontroli pomocniczości o sytuacje, w których parlamenty zbliżyły się do uruchomienia „żółtej kartki”, to dostrzeżemy pozytywne i długofalowe oddziaływanie UO na proces ustawodawczy. Jak wykazał ten autor, w kilku przypadkach interwencje parlamentów narodowych miały widoczne przełożenie na ostateczny wynik legislacyjny, częściowo dzięki wywarceniu presji na stanowiska negocjacyjne własnych rządów w Radzie UE.

6.4. Parlamenty narodowe jako gracze blokujący.

Statystyki, procedury i hipotezy badawcze¹⁷²

Analizując dynamikę SWO na poziomie zagregowanym, w ciągu dziesięciu lat (2010–2019) mogliśmy zaobserwować raczej fluktuację liczby UO zamiast stabilnego trendu (zob. diagram 3). W ciągu pierwszych czterech lat funkcjonowania SWO (2010–2013) liczba UO stale rosła, osiągając swój szczyt w 2013 roku, aby jednak radykalnie spaść w 2014 roku i zarejestrować pierwszy najniższy poziom w roku 2015. Spadek UO był jednak przejściowy, ponieważ ich liczba ponownie wzrosła w 2016 roku. Drugi trend wzrostowy był natomiast krótszy niż poprzedni, ponieważ liczba UO zaczęła ponownie spadać już w 2017, aby osiągnąć nowy najniższy poziom w 2019 roku, kiedy to nie zarejestrowano żadnej uzasadnionej opinii (!).

Jakkolwiek pierwszy spadek liczby UO można wytłumaczyć cyklem wyborczym przed wyborami do PE (maj 2014 roku), zakończeniem kadencji Komisji Barroso (listopad 2014 roku) i zmniejszeniem liczby wniosków legislacyjnych przedstawionych przez Komisję Junckera na początku jej mandatu (2015), powodów drugiego spadku należy raczej dopatrywać się w ogólnym rozczarowaniu parlamentów narodowych w odniesieniu do wpływu, jaki mogą wywierać przez SWO. Spadkowi

¹⁷² Hipotezy badawcze przedstawione w niniejszym rozdziale dotyczą wyłącznie areny kontroli zasady pomocniczości.

całkowitej liczby UO w ciągu ostatnich trzech lat towarzyszył podobny spadek liczby UO wydanych przez poszczególne parlamenty (IPEX, 2019). Uderzające jest to, że w całym 2019 roku parlamenty narodowe nie wydały ani jednej UO. Pozostaje pytanie, czy będzie to tylko tymczasowy zastój związany ze zmianą Komisji, czy raczej stabilna tendencja.

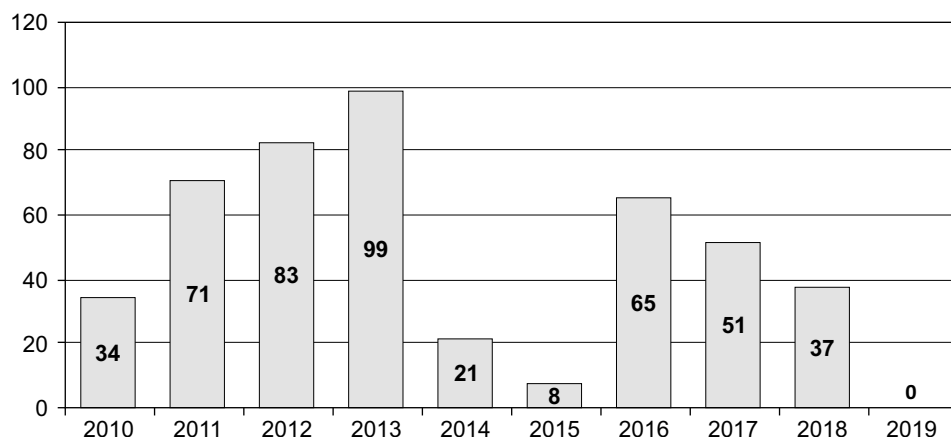


Diagram 3. Liczba uzasadnionych opinii w ramach SWO (arena 2)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z bazy IPEX oraz rocznych sprawozdań Komisji Europejskiej na temat stosunków z parlamentami krajowymi.

W latach 2010–2019 większość (ponad 50%) spośród 469 UO została wydana przez stosunkowo niewielką liczbę ośmiu izb parlamentarnych (zob. diagram 4). Zdecydowanie najbardziej aktywną izbą w ramach SWO jest szwedzki Riksdag, który wydał łącznie 79 UO, co stanowi około 17% wszystkich UO sporządzonych przez parlamenty narodowe do chwili obecnej. Tuż za nim plasują się francuski Sénat (29 UO), austriacki Bundesrat (28 UO), holenderska Tweede Kamer (26 UO) oraz, do czasu brexitu, brytyjska Izba Gmin (24 UO). Do najmniej aktywnych w ramach SWO izb można zaliczyć fińską Eduskuntę (3 UO), estońskie Riigikogu (2 UO), belgijski Sénat (2 UO), chorwacki Hrvatski sabor (2 UO) oraz obie izby słoweńskiego parlamentu, w tym jego izbę wyższą (Državni svet), która jako jedyna do tej pory nie opublikowała ani jednej UO. Polski Sejm i Senat znajdują się w gronie izb średnio aktywnych pod względem liczby przyjętych opinii (odpowiednio 15 i 17 UO).

Jak można się spodziewać, procedury wewnętrzne, które stosują parlamenty narodowe w zakresie kontroli zasady pomocniczości, różnią się od siebie. Na przykład Riksdag ma ustawowy obowiązek (a nie tylko prawo) kontroli wszystkich projektów aktów prawnych UE w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości. Co więcej, to komisje sektorowe, a nie komisja ds. europejskich (KSE), analizują dany projekt legislacyjny i przedstawiają UO, która potem jest akceptowana na

forum plenarnym (Auel, 2018). Ze względu na ten podział pracy stałe komisje badają prawne i merytoryczne aspekty wszystkich wniosków UE, zapewniając w ten sposób niezbędną wiedzę ekspercką na wczesnym etapie procesu legislacyjnego.

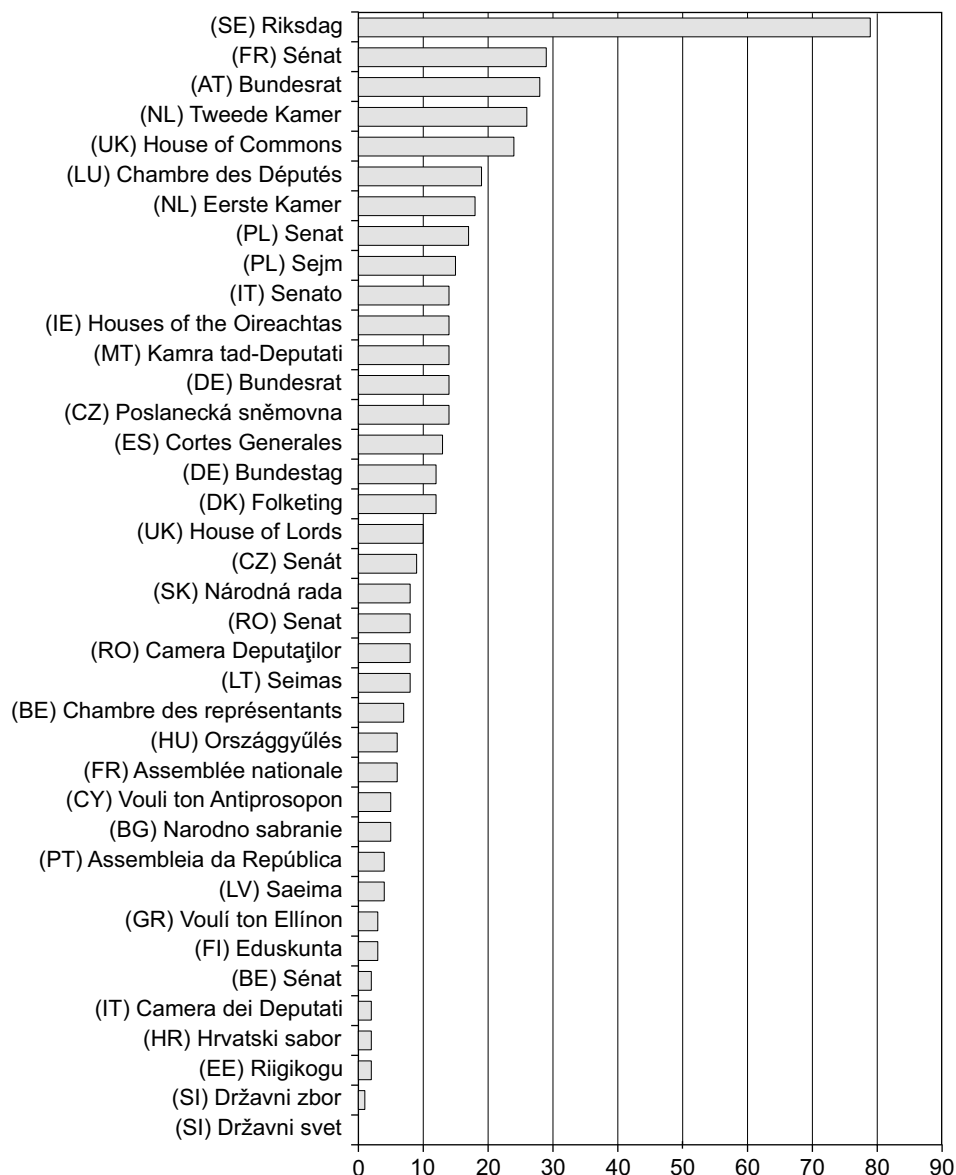


Diagram 4. Aktywność parlamentów narodowych w ramach SWO w latach 2010–2019 (liczba uzasadnionych opinii)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z bazy IPEX oraz rocznych sprawozdań Komisji Europejskiej na temat stosunków z parlamentami krajowymi (zob. bibliografia).

W holenderskiej Tweede Kamer system skrutynizacji aktów ustawodawczych UE ma charakter dużo bardziej selektywny. Na początku każdego roku parlamentarna komisja ds. europejskich omawia program prac KE (*Commission work program*) wraz z członkiem rządu przydzielonym do spraw UE, podczas gdy komisje sektorowe dodatkowo analizują sekcje dotyczące ich portfolio (por. Högenauer, 2015). Tweede Kamer organizuje następnie debatę na temat programu prac KE wraz z Eerste Kamer. Na tej podstawie sporządza się listę zagadnień priorytetowych, wskazując, które dokumenty parlament chce poddać kontroli ogólnej i testowi pomocniczości. W polskim Sejmie wstępnej oceny zgodności projektu aktu ustawodawczego UE z zasadą pomocniczości dokonuje parlamentarna komisja ds. UE. W razie zastrzeżeń dotyczących pomocniczości KSE ma za zadanie przygotować stosowny projekt uchwały, dołączając do niej UO, którą marszałek Sejmu przekazuje właściwym organom UE dopiero po jej zatwierdzeniu na posiedzeniu plenarnym (por. Cieślík, 2019). Przypomnijmy również, że zgodnie z tzw. ustawą kooperacyjną rząd jest zobowiązany do przedstawienia komisji ds. UE własnego stanowiska w odniesieniu do danego dokumentu unijnego, wskazującego na jego zgodność lub niezgodność z zasadą pomocniczości.

Budując hipotezy związane z czynnikami wpływającymi na mobilizację parlamentów narodowych na arenie SWO, należy brać pod uwagę dwie ogólne przesłanki. Po pierwsze, jak wyjaśniono w rozdziale 3, reprezentuje ona mechanizm europeizacji, który wymógł na parlamentach różnego rodzaju reakcje natury adaptacyjnej. Po drugie, stanowi ona strukturę szans (*opportunity structure*) na wywarcie wpływu na proces legislacyjny UE. Podążając tym tokiem rozumowania, zakładam, że stopień, w jakim izby ustawodawcze wykorzystują tę arenę, może zależeć od złożonego zestawu czynników, poczynając od wewnątrzparlamentarnej organizacji kontroli pomocniczości, przez interesy i preferencje polityczne członków parlamentu, aż po sposób postrzegania własnych ról związanych z UE lub percepcję analizowanej areny.

6.4.1. Formalna siła parlamentu czy wewnętrzna organizacja kontroli?

W odniesieniu do SWO zakłada się, że formalne prerogatywy nie powinny mieć większego znaczenia jako czynnik wyjaśniający aktywność parlamentarną w ramach tej areny, ponieważ uczestnictwo w niej jest regulowane traktatem i niezależne od przepisów krajowych. W istocie badania empiryczne nie potwierdzają założenia, że silniejsze parlamenty są bardziej aktywne w ramach SWO. Niektóre z formalnie najsilniejszych izb parlamentarnych aktywnie wydają UO (tj. szwedzki Riksdag lub holenderska Tweede Kamer), podczas gdy inne (tj. estońskie Riigikogu lub fińska Eduskunta) minimalnie korzystają z systemu kontroli pomocniczości (zob. diagram 4 powyżej). Jest to spójne z założeniami teoretycznymi zawartymi

w rozdziale 3 mówiącymi, że uprawnienia formalne nie powinny być traktowane jako uniwersalny czynnik determinujący faktyczną aktywność parlamentarną w sprawach europejskich.

O ile jednak siła parlamentu nie ma ogólnego przełożenia na aktywność w ramach SWO, o tyle zasoby administracyjne oraz organizacja pracy uważane były w początkowym okresie za kluczowy czynnik decydujący o tym, czy izba jest w stanie przedstawić UO, czy nie. W tym kontekście badacze twierdzili, że wewnętrzny podział pracy między komisje (Neuhold, 2011), a także koordynacja nadzoru między izbami tego samego parlamentu (Cooper, 2012) mają znaczenie w przypadku zaangażowania w SWO. Zgodnie z ogólnym założeniem, że zaangażowanie komisji sektorowych, wraz z ich zasobami ludzkimi oraz ekspertyzą, zwiększa efektywność kontroli europejskiego procesu decyzyjnego (Hegeland, Neuhold, 2002; Neuhold, 2011; Raunio, 2005; Winzen, 2012), przyjmuje się, iż ich udział w kontroli zasady pomocniczości może zwiększać szanse na przedstawienie większej liczby UO. Zebrane dane nie pozwalają jednak na jednoznaczne potwierdzenie tej hipotezy. Chociaż aktywność szwedzkiego Riksdagu w ramach zdecentralizowanej kontroli pomocniczości potwierdza istotność tej zmiennej, to przypadek francuskiego Sénatu czy austriackiego Bundesratu, w których to głównie KSE odpowiada za skrutynizację projektów UE oraz wydawanie UO – już niekoniecznie (zob. diagram 4). Jeśli chodzi o koordynację między izbami, to sytuacja również nie przedstawia się jednoznacznie. Większość ankietowanych izb przyznała, że informuje drugą izbę o decyzji na temat wydania UO. Nie wskazywano przy tym jednak, jakoby współpraca w tym zakresie miała zwiększyć ogólne zaangażowanie parlamentu w ramach SWO. Co ciekawe, zasoby administracyjne w sensie liczby urzędników również nie wyjaśniają faktycznej aktywności w niektórych przypadkach, ponieważ komisja ds. UE polskiego Sejmu zatrudnia większą liczbę pracowników administracyjnych (12) niż Riksdag (10), mimo że ta pierwsza izba wydaje znacznie mniej UO.

6.4.2. *Motywacja polityczna: eurosceptycyzm oraz istotność sektora polityki*

Przyjmując perspektywę racjonalnego wyboru, zakłada się, że główną motywacją parlamentarzystów do przedstawienia UO jest zdobycie poparcia wyborców (perspektywa reelekcji) oraz chęć wpłynięcia na kierunek polityki publicznej (por. Auel, Christiansen, 2015). Te dwie siły napędowe mogą się uaktywniać pod wpływem różnych zmiennych, lecz w przypadku SWO najlepiej wyjaśnia je stosunek do UE mierzony poziomem eurosceptycyzmu oraz kwestia istotności danego projektu legislacyjnego KE ze względu na dziedzinę polityki, której on dotyczy (tzw. *policy salience*). W pierwszym przypadku wydawanie UO traktuje się jako pewną manifestację sprzeciwu wobec integracji europejskiej i dalszej europeizacji. Jest to zasadniczo

decyzja polityczna mająca na celu utrzymanie prawa do interwencji legislacyjnej w zakresie kompetencji dzielonych po stronie państw członkowskich, a tym samym utrudnienie centralizacji władzy decyzyjnej w instytucjach UE. Wydanie UO wymaga przy tym od krajowych izb parlamentarnych publicznego oświadczenia, że projekt aktu ustawodawczego narusza zasadę pomocniczości. Można zatem założyć, że aktywność parlamentarna w ramach SWO zależeć będzie od poziomu eurosceptycyzmu zarówno na poziomie partyjnym, jak i społecznym. W tym sensie parlamenty z większością eurosceptyczną powinny częściej wykorzystywać SWO jako sposób wyrażenia sprzeciwu wobec polityk UE. Jednak badania porównawcze przeprowadzone przeze mnie w latach 2014–2019 w odniesieniu do Polski i Francji nie potwierdziły tej zależności. W analizowanym okresie zarówno większość sejmowa kierowana przez eurosceptyczny PiS, jak i euroentuzjastyczna większość parlamentarna En Marche w ramach francuskiego Zgromadzenia Narodowego wydały taką samą liczbę – cztery UO (Borońska-Hryniewiecka, 2020).

Tabela 8. Aktywność Sejmu w ramach SWO (arena 2)

	Liczba uzasadnionych opinii
Siódma kadencja Sejmu (2011–2015) (większość koalicyjna PO-PSL)	11
Ósma kadencja Sejmu (2015–2019) (większościowy blok Zjednoczonej Prawicy)	4

Źródło: opracowanie własne.

Aby zweryfikować hipotezę o wpływie partyjnego eurosceptycyzmu na aktywność w ramach SWO w kontekście polskim, rozszerzyłam okres analizy o lata uwzględniające siódmą kadencję Sejmu podczas mandatu proeuropejskiej większości PO-PSL (2011–2015) i porównałam ją z kadencją kierowanego przez PiS bloku tzw. Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019 (*ceteris paribus*). Porównanie to pokazuje, że w siódmej kadencji sejmowa komisja ds. UE wydała 11 UO, podczas ósmej zaś tylko cztery UO (zob. tabela 8).

Wyższa liczba UO przyjętych przez bardziej przyjazną Unii koalicję PO-PSL ponownie nie potwierdza założenia dotyczącego eurosceptycyzmu. Może natomiast wskazywać na inną zależność, a mianowicie na wyższy poziom kontestacji UE w ramach koalicji PO-PSL¹⁷³. Podobnie jak w kwestii kontroli rządu, zakłada się

¹⁷³ PSL przejawia bardziej konserwatywne i nieco bardziej sceptyczne podejście do UE niż PO, natomiast dwaj partnerzy w bloku politycznym kierowanym przez PiS (Solidarna Polska i Polska Razem) należeli do tego samego klubu parlamentarnego, a ich posłowie byli wcześniej członkami PiS. Ich stanowisko wobec UE jest zatem spójne.

bowiem, że wyższy poziom zróżnicowania programowo-ideologicznego w zakresie spraw europejskich będzie skutkować większą liczbą wniosków o wydanie UO aniżeli w przypadku ideologicznie spójnych koalicji. Taką korelację w kontekście SWO potwierdziły Gattermann i Hefftlar (2015) w badaniu aktywności 40 izb parlamentarnych w odniesieniu do 441 projektów legislacyjnych UE w latach 2010–2013.

W świetle zależności między poziomem społecznego eurosceptycyzmu a aktywnością parlamentu w ramach SWO hipoteza opiera się na założeniu, że chcąc zdobyć więcej głosów i zapewnić sobie reelekcję, partie rządzące będą reagować na społeczne postawy wobec UE, starając się forsować rozwiązania polityczne hamujące integrację, zgodnie z preferencjami swoich wyborców. Zakłada się zatem, że partie rządzące w krajach o wysokim poziomie społecznego eurosceptycyzmu będą próbowały odwoływać się do krajowych resentymentów i interesów politycznych, wydając UO w ramach SWO. Wspomniane wyżej badania Williamsa i Bevana (2016) dotyczące parlamentarnej aktywności w zakresie kontroli pomocniczości w latach 2010–2014 potwierdziły tę zależność. Przykładami krajów o wysokim poziomie społecznego eurosceptycyzmu, których parlamenty wydają wysoką liczbę UO, są Austria oraz Francja. Stosunek ich społeczeństw do UE stał się bardziej krytyczny po przystąpieniu do Unii i w badanym okresie pozostawał poniżej średniej unijnej¹⁷⁴. Zmienna ta nie tłumaczy jednak wyjątkowo wysokiej aktywności szwedzkiego Riksdagu w ramach SWO¹⁷⁵.

W odniesieniu do kwestii istotności sektora polityki (*policy salience*) zainteresowanie członków parlamentu danym unijnym dossier jest motywowane chęcią reagowania na kwestie polityczne ważne zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak i strategicznego interesu państwa. Pozytywną korelację między istotnością sektora polityki a aktywnością parlamentarną w sprawach europejskich udowodnili wcześniej Finke i Dannwolf (2013). Z kolei Gattermann i Hefftlar (2015) wykazały, że strategiczna ważność analizowanych projektów dla parlamentów okazała się czynnikiem determinującym liczbę UO w ramach SWO. W tym sensie „żółta kartka” podniesiona przez parlamenty narodowe jest odczytywana jako swojego rodzaju „dzwonek alarmujący” instytucje unijne, że dany projekt stanowi istotny temat debaty politycznej w danym kraju. Tak było w przypadku nowelizacji dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, która zaktywizowała wiele izb parlamentarnych niewykazujących wcześniej większego zainteresowania SWO (więcej na ten temat: Fromage, Kreiling, 2017). Podobnie sytuacja wyglądała w odniesieniu do propozycji legislacyjnych KE w zakresie polityki migracyjnej i azyłowej

¹⁷⁴ Zgodnie z badaniami Eurobarometru 84, w 2015 roku 65% Francuzów i Austriaków nie ufało UE. Zgodnie z badaniami Eurobarometru 89, w 2018 roku nadal tylko 34% Francuzów ufało UE, natomiast w Austrii zaufanie wzrosło z 26% w 2015 roku do 43%, źródło: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>, dostęp 25.06.2020.

¹⁷⁵ Zaufanie Szwedów do UE wzrosło z 46% w 2015 roku do 51% w 2018, źródło: ibidem.

(wniosku Komisji z 9 września 2015 roku dotyczącego ustanowienia kryzysowego mechanizmu relokacji oraz wniosku z 4 maja 2016 roku ustanawiającego tzw. korekcyjny mechanizm przydziału). UO opublikowały wówczas głównie parlamenty, których kraje sprzeciwiały się opracowanym przez Komisję rozwiązaniom dotyczącym przyjmowania uchodźców z Bliskiego Wschodu (por. Dulak, 2018)¹⁷⁶.

6.4.3. *Percepcja areny*

Przeprowadzone przeze mnie badania wykazały, że stopień aktywności w ramach SWO w dużej mierze zależy od tego, w jaki sposób parlamenty postrzegają tę arenę. Ciekawe jest, że różnice w percepcji dotyczą już samego znaczenia i zasadności mechanizmu kontroli pomocniczości. Podczas gdy niektóre parlamenty, jak chociażby szwedzki Riksdag, postrzegają udział w SWO jako zobowiązanie wynikające z traktatu, inne – w tym fińska Eduskunta – traktują go jako narzędzie opcjonalne, z którego nie trzeba korzystać w sposób systematyczny. Taki stan rzeczy skutkuje sytuacją, w której Riksdag poddaje analizie pomocniczości wszystkie dokumenty legislacyjne KE. Ponadto według szwedzkich respondentów posłowie z całego spektrum politycznego postrzegają korzystanie z SWO jako obowiązek wobec wyborcy i jako środek ochrony interesów narodowych (por. Mastenbroek i in., 2014). Zdaniem czołowej badaczki parlamentów narodowych w UE, Katrin Auel, szwedzki system kontroli polityki europejskiej cierpi z powodu skoncentrowania się na SWO, ponieważ odbywa się to kosztem uwagi bardziej ukierunkowanej na strategiczne kwestie unijne, a także brakiem zaangażowania w debaty parlamentarne na forum plenarnym (Auel, 2018). Z kolei fiński parlament podjął w 2009 roku polityczną decyzję, aby nie prowadzić systematycznych kontroli pomocniczości, lecz ograniczać się tylko do „niezwykle rzadkich przypadków, w których istnieje podejrzenie naruszenia tej zasady”. Takie działanie zaowocowało jedynie trzema UO w ciągu dziesięciu lat.

Poziom aktywności parlamentarnej w ramach SWO koreluje także z percepcją efektywności tej areny. W tym względzie fiński parlament jest jednym z najostrzejszych krytyków faktycznego funkcjonowania mechanizmu wczesnego ostrzegania, stwierdza bowiem, że sposób, w jaki traktat formułuje zasady jej kontroli, uniemożliwia skuteczne wpływanie na proces legislacyjny. Przedstawiciel Eduskunty wyjaśnił przy tym w ramach kwestionariusza autorskiego: „Uznano, że mechanizm nie zapewnia żadnego dodatkowego wpływu na politykę europejską w porównaniu z istniejącymi uprawnieniami konstytucyjnymi Eduskunty. Z tego powodu udział w SWO wydaje się bezcelowy”. Z kolei Riksdag – jako izba, która do tej pory wydała

¹⁷⁶ Czeskie Poslanecká sněmovna i Senát złożyły odnośnie do tych projektów łącznie cztery UO, węgierskie Országgyűlés dwie, rumuńska Camera Deputaților dwie, słowacka Národná rada dwie, polski Sejm i Senat dwie oraz włoski Senato della Repubblica jedną.

największą liczbę UO – uważa prowadzone przez siebie kontrole pomocniczości za potrzebne i politycznie istotne, a systematyczny i kolektywny udział parlamentów narodowych w SWO za „przyczyniający się do demokratycznej legitymizacji prawodawstwa UE i do aktywnej oceny przez instytucje UE aspektów pomocniczości” (por. Riksdag, 2018).

Niektóre izby, na przykład francuskie Assemblée nationale, nie korzystają aktywnie z SWO, gdyż postrzegają go jako „negatywne narzędzie weta, które wypycha parlamenty narodowe w rolę hamulcowych procesu integracji” (wywiad: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku). Z kolei francuscy senatorowie rozumieją ten mechanizm jako „sposób na zapewnienie, aby Unia działała wydajnie, dlatego z entuzjazmem angażują się w opracowywanie UO” (wywiad: Sénat, 16 kwietnia 2019 roku). Obrazuje to fakt, że percepcja areny może różnić się nawet pomiędzy izbami tego samego parlamentu.

Powracając z kolei do przypadku polskiego, można sądzić, że alternatywnym powodem wspomnianego wyżej spadku liczby UO w ósmej kadencji Sejmu (2015–2019) byłaby pogarszająca się opinia parlamentarzystów o skuteczności SWO jako mechanizmu blokującego unijną legislację po tym, jak Komisja nie uwzględniła trzeciej „żółtej kartki” w sprawie pracowników delegowanych, co było strategicznym priorytetem dla Polski. Zawód niektórych parlamentarzystów obrazują słowa posłanki PiS Izabeli Kloc wygłoszone w lipcu 2016 roku na posiedzeniu plenarnym poświęconym wynikowi brytyjskiego referendum: „Nie możemy się godzić na nieuwzględnianie woli 11 państw przez Komisję Europejską. Ostatni przykład tzw. żółtej kartki w sprawie pracowników delegowanych jest bardzo wymowny. Komisję Europejską Brexit jeszcze niewiele nauczył” (Sejm, 2016a: 353). Podczas tego samego posiedzenia ówczesna premier rządu, Beata Szydło, mówiła: „11 państw, 11 parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej sprzeciwiło się rozwiązaniom, które zostały wprowadzone wobec delegowania pracowników. Komisja Europejska to odrzuca, ignoruje. I to kiedy? Po Brexicie. Żadnych wniosków, żadnych refleksji. Urzędnicy europejscy siedzący w Komisji Europejskiej, w instytucjach europejskich, myślą, że ciągle będzie tak samo, jak było. Nie będzie tak samo” (ibidem: 364).

6.4.4. Funkcja i skład drugich izb

Podczas analizowania aktywności parlamentarnej w ramach SWO zauważa się pewną zależność, a mianowicie, że w krajach zdecentralizowanych (takich jak Austria, Francja¹⁷⁷, Niemcy, Włochy) drugie izby są bardziej aktywne niż pierwsze.

¹⁷⁷ Francja jest formalnie państwem unitarnym, lecz jej struktura administracyjna zorganizowana jest w sposób zdecentralizowany na mocy konstytucji z 1958 roku. Regiony zostały prawnie stworzone w 1972 roku, natomiast tak zwane ustawy Defferre’a z lat 1982 i 1983 zapoczątkowały

Zależność tę można wyjaśnić faktem, że ze względu na swoją funkcję drugie izby są bardziej skoncentrowane na reprezentacji oraz obronie kompetencji i interesów gospodarczych władz regionalnych i lokalnych, zwracając szczególną uwagę na kwestie pomocniczości, proporcjonalności i wartości dodanej unijnych przepisów. Dodatkowo działają również inne okoliczności, na przykład skład drugich izb, który – jak w przypadku Francji – różni się pomiędzy dwoma izbami parlamentu. Fakt ten powoduje, że francuski Sénat nie jest z reguły powiązany większością parlamentarną z rządem, co skłania go do odgrywania bardziej aktywnej i niezależnej roli jako „organu nadzorującego rząd” i „kształtującego politykę” aniżeli w przypadku izby niższej. Francuscy senatorowie postrzegają przy tym SWO „jako jedno z niewielu narzędzi zwiększających ich europejską rolę we francuskim systemie parlamentarnym”, w którym pozycja Senatu w sprawach UE jest słabsza niż Zgromadzenia Narodowego (wywiad: Sénat, 16 kwietnia 2019 roku; por. Thomas, Tacea, 2015). Również w Austrii występuje podobny efekt instytucjonalny. Jak zauważa Eric Miklin (2015), i co zostało potwierdzone w odpowiedzi na kwestionariusz autorski, SWO wzmocnił ogólną pozycję, a nawet rację bytu austriackiego Bundesratu, który przyjął kluczową rolę w przeprowadzaniu testów pomocniczości.

6.4.5. SWO a autonomia parlamentarna

Aktywność parlamentów narodowych w ramach SWO jest doskonałym studium przypadku służącym do weryfikacji tezy postawionej przez Katrin Auel i Christine Neuhold (2017) odnośnie do roli parlamentów narodowych w UE jako europejskich „graczy”, a nie jedynie aktorów krajowych. We wspomnianym już wcześniej artykule opublikowanym w 2017 roku w *Journal of European Public Policy* SWO traktowany jest jako jedna z aren aktywności parlamentarnej, na której izby ustawodawcze „działają jako gracze zbiorowi, formalnie niezależni od swoich rządów, które nie odgrywają już hierarchicznej pozycji gate-keepera” (Auel, Neuhold, 2017: 1550). Z formalnoprawnego punktu widzenia taka emancypacja jest oczywiście możliwa. Aktywność parlamentów jako bezpośrednich interlokutorów Komisji w ramach SWO jest uprawnieniem nadanym im przez traktat, niezależnie od posiadanych kompetencji krajowych. Ten stan rzeczy skłania jednak do postawienia pytania natury empirycznej: czy operacjonalizacja funkcji strażników pomocniczości w ramach SWO w istocie zwiększyła autonomię parlamentarną w stosunku do krajowej egzekutywy w sferze spraw europejskich, czyniąc z nich *de facto* samodzielnych „graczy”?

proces decentralizacji. Ich efektem było m.in. ustanowienie władz terytorialnych reprezentowanych przez zgromadzenia regionalne wybierane w wyborach bezpośrednich. Kolejne reformy zapewniły autonomię finansową władz lokalnych oraz nowe kompetencje ustawodawcze. Senat francuski jest reprezentantem władz lokalnych i regionalnych na poziomie narodowym.

Bezsprzecznie SWO wzmocnił w pewien sposób krajowy mechanizm rozliczalności politycznej rządów przed parlamentami narodowymi, zobowiązując te pierwsze, które dotychczas dominowały w unijnym procesie legislacyjnym, do zwracania większej uwagi na opinie swoich parlamentarnych pryncypałów. Należy jednak pamiętać, że pomimo szerszych możliwości działania logiczną motywacją większości parlamentarnej pozostaje nadal wspieranie egzekutywy w prowadzeniu polityki europejskiej. Do tego celu może być również wykorzystywany SWO. Najbardziej prawdopodobne jest, że izba parlamentarna wyda UO, jeśli rząd jest także zaniepokojony potencjalnym naruszeniem zasady pomocniczości. Lojalność większości parlamentarnej wobec rządu może też ograniczać liczbę potencjalnych UO wyłącznie do tych zasygnalizowanych przez władzę wykonawczą. Choć opozycja parlamentarna może otwarcie kwestionować takie stanowisko, to z reguły brakuje jej większości, aby przegłosować przedłożenie dodatkowych UO. Badania empiryczne potwierdzają powyższe założenia.

Trzy przypadki „żółtych kartek” pokazały, że działania parlamentów krajowych w zakresie kontroli pomocniczości są w dużym stopniu powiązane z rządem, a UO stanowią emanację konkretnych stanowisk państw w sprawie danej polityki UE (Bellamy, Kröger, 2014; Fromage, Kreilinger, 2017). Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez parlamenty narodowe w 27 raporcie półrocznym COSAC dotyczącym relacji z rządem w sprawie kontroli pomocniczości, nieco mniej niż połowa ankietowanych izb parlamentarnych (17 z 37) zawsze otrzymuje informację o stanowisku rządu w sprawie projektu aktu ustawodawczego w terminie ośmiu tygodni. Tylko jeden respondent zgłosił, że otrzymuje taką informację rzadko (francuski Sénat) lub nie otrzymuje jej nigdy (belgijski Sénat) (COSAC, 2017a). Z kolei kwestionariusze przeprowadzone przeze mnie w okresie od czerwca do grudnia 2019 roku wśród urzędników wyższego szczebla w komisjach do spraw europejskich parlamentów narodowych ujawniły, że w większości przypadków istnieje nieformalna koordynacja polityczna między większością parlamentarną i egzekutywą. Na przykład przedstawiciel włoskiego Senato przyznaje: „choć UO zwykle wynikają z wewnętrznej parlamentarnej debaty, są zazwyczaj przekazywane rządowi, aby uzyskać jego (nieoficjalną) zgodę”. Czeski Senát informuje natomiast, że „stanowisko rządu jest jednym ze źródeł, na podstawie których sprawozdawca parlamentarny decyduje o tym, jaką opinię zarekomendować komisji do spraw UE”. Zaznacza przy tym, że „prawie wszystkie UO przyjęte przez Senát dotyczyły wniosków, które zostały krytycznie ocenione również przez rząd”. Konsultacje z egzekutywą przed wystosowaniem oficjalnej UO potwierdziły również niemiecki Bundesrat, fińska Eduskunta, francuskie Assemblée nationale, parlamenty Polski, Grecji, Węgier oraz Austrii. W swojej analizie dotyczącej „żółtej kartki” w sprawie Monti II Cooper wskazał także na ciekawy przypadek hiszpański, kiedy to rząd starał się wpłynąć na parlament, aby ten nie przyjmował UO (Cooper, 2015).

Bliższa analiza udziału polskich i francuskich izb niższych w SWO w kadencji Komisji Junckera (2014–2019) również potwierdza powyższe ustalenia. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu autorskim, choć sejmowa komisja ds. UE nigdy nie rozpoczęła procedury przyjmowania UO wyłącznie na podstawie wskazówek rządu, niepopartych analizą parlamentarną, to przedstawiciel rządu jest obecny na posiedzeniach KSE – kiedy UO zostaje przyjęta, oraz podczas pierwszego czytania rezolucji na forum plenarnym. W obu tych sytuacjach może on zabrać głos. Parlament i rząd wymieniają również informacje o aktualnym stanie pracy nad danym dokumentem w drodze kontaktów nieformalnych poszczególnych posłów (wywiad: Sejm, 14 maja 2019 roku). Analiza zawartości UO wydanych przez Sejm w latach 2014–2015 wskazuje, że 75% nich wyraźnie poparło stanowisko rządu. Z kolei podczas wywiadów przeprowadzonych we francuskim Zgromadzeniu Narodowym urzędnicy z komisji ds. UE przyznali, że UO nigdy nie stanowią „problemu politycznego” dla władzy wykonawczej (wywiad: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku).

Spośród 25 izb, które udzieliły odpowiedzi w ramach kwestionariusza autorskiego, tylko pięć stwierdziło, że ich UO są przyjmowane niezależnie od władzy wykonawczej (duński Folketing, szwedzki Riksdag, francuski Sénat i obie izby holenderskiego parlamentu). W odniesieniu do Holandii Kiiver (2009: 34) wykazał, że już w okresie testów kontroli pomocniczości przeprowadzanych przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego holenderska Tweede Kamer wydawała opinie niezależne od rządu, krytykując elementy projektów legislacyjnych UE, wobec których egzekutywa nie wyraziła zastrzeżeń. W odpowiedzi do kwestionariusza przedstawiciel holenderskiej Izby Reprezentantów zaznaczył jednak, że chociaż rząd i parlament nie koordynują ze sobą UO i prowadzą niezależną analizę projektów unijnych, to ten ostatni jest powiadamiany przez rząd o swojej ocenie pomocniczości i może uwzględnić tę informację we własnej UO. W szwedzkim Riksdagu, choć kontrola pomocniczości prowadzona jest w ścisłym kontakcie z rządem w tym sensie, że parlamentarna komisja sektorowa może zwrócić się do rządu o przedstawienie oceny dotyczącej zastosowania zasady pomocniczości w danym projekcie ustawodawczym UE, Riksdag niezależnie podejmuje decyzje w sprawie wydania lub nie UO. Jak zauważył w komentarzu do kwestionariusza przedstawiciel szwedzkiego parlamentu: „choć nie ma dostępnych danych, można śmiało powiedzieć, że Riksdag wydał wiele UO wobec projektów unijnych, które rząd ocenił jako zgodne z zasadą pomocniczości”. Taki stan rzeczy jest w jakimś stopniu związany z większą częstotliwością występowania w Szwecji rządów mniejszościowych, a przy tym parlamentów, które są bardziej niezależne od władzy wykonawczej. Wreszcie francuski Sénat jest również przykładem autonomicznego gracza w ramach SWO. Jak wspomniano wyżej, bardzo rzadko otrzymuje on stanowisko rządu w kwestii zasady pomocniczości. Nie zmienia to jednak faktu, że senackie UO są nie tylko bardzo liczne, lecz także średnio dwa

razy dłuższe niż w przypadku izby niższej i wykraczające poza kwestie dotyczące naruszenia zasady pomocniczości. Nie jest to zaskakujące z kilku powodów. Jak wspomniano wyżej, ze względu na swoją funkcję francuski Sénat jest bardziej wrażliwy na punkcie obrony lokalnych kompetencji i interesów gospodarczych, zwracając uwagę na kwestie proporcjonalności i wartości dodanej przepisów UE. Ponadto senatorowie postrzegają SWO jako jedno z narzędzi zwiększających ich europejską funkcję we francuskim systemie parlamentarnym (wywiad: Sénat, 18 kwietnia 2019 roku).

6.5. Od graczy blokujących do proaktywnych dyskutantów polityki europejskiej

Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie SWO stanowiło dla parlamentów narodowych najważniejszą innowację demokratyczną wprowadzoną przez traktat lizboński, co nadało im bezpośrednią rolę w europejskim procesie legislacyjnym. Przegląd literatury i zebrane dowody empiryczne ujawniają, że SWO wzmocnił reprezentacyjny wymiar systemu politycznego UE, ustanawiając bezpośredni i jedyny mechanizm rozliczalności między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi. Podjęcie kontroli pomocniczości uruchomiło również wielopoziomowy proces europeizacji administracji i elit parlamentarnych, stymulując nowe formy współpracy między-parlamentarnej. Możliwość wydawania UO przyspieszyła przy tym polityzację działań i projektów UE w kontekście krajowym. Wreszcie SWO stanowi dodatkowy element wysiłków na rzecz lepszego stanowienia prawa w UE, wywierając pośredni, pozytywny wpływ na dyscyplinę regulacyjną Komisji i jakość jej ocen skutków regulacji. Badania nie potwierdzają jednak, aby mechanizm ten zwiększył autonomię parlamentów narodowych w stosunku do rządów krajowych w takim stopniu, iż – na poziomie zagregowanym – można uznać te pierwsze za niezależnych graczy na arenie unijnej.

Pomimo powyższych pozytywnych efektów transformacyjnych charakter i cel SWO pozostaje zasadniczo kwestionowany nie tylko wśród obserwatorów akademickich, w tym prawników i politologów, lecz także wśród samych parlamentarzystów. Zbyt wąski zakres mechanizmu, tj. ograniczony do monitorowania zasady pomocniczości, nie gwarantuje bowiem parlamentom pożądanego wpływu na kształt unijnej legislacji. W istocie, biorąc pod uwagę przedstawione w powyższym rozdziale słabości, należy uznać, że SWO wymaga dalszej reformy w postępującym procesie konstytucjonalizacji UE. Przyjmując bardziej krytyczną i wybiegającą w przyszłość perspektywę analityczną, trzeba zatem zapytać, co można uczynić, aby wzmocnić i poszerzyć rolę parlamentów narodowych jako strażników europejskiego procesu legislacyjnego, jednocześnie nie niwecząc dotychczasowych, pozytywnych skutków traktatu lizbońskiego. Przede wszystkim widoczna

jest potrzeba ożywienia SWO jako sensownej procedury kontroli parlamentarnej. Chociaż niektóre ulepszenia techniczne zgodne z postulatami parlamentów narodowych zostały już ogłoszone przez Komisję w następstwie sprawozdania Grupy Zadaniowej ds. pomocniczości, proporcjonalności i uzyskiwania lepszych rezultatów przy mniejszych nakładach pracy¹⁷⁸, to konieczne są również bardziej znaczące zmiany wymagające reformy traktatu. Najbardziej krytykowany element SWO, tj. jego wąski zakres, ograniczony do oceny pomocniczości, powinien zostać rozszerzony. Zasygnalizowana w raporcie wspomnianej powyżej Grupy Zadaniowej gotowość Komisji Europejskiej do włączenia proporcjonalności i podstawy prawnej do procedury kontroli SWO to dobry znak (Komisja Europejska, 2018b). Kolejną niezbędną korektą jest przedłużenie okresu kontroli do 12 tygodni, co również zostało zatwierdzone przez Grupę Zadaniową.

Niepokojące jest jednak to, że 2019 był pierwszym rokiem od wprowadzenia SWO, w którym nie wydano żadnych nowych UO. Jest mało prawdopodobne, aby powodem takiego stanu rzeczy był absolutny brak zastrzeżeń parlamentarnych dotyczących projektów wniosków legislacyjnych Komisji. Wątpliwe jest również uzasadnienie tego kampanią przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w połączeniu z końcem kadencji Komisji Junckera¹⁷⁹. Powstaje zatem pytanie, czy parlamentarzyści zdecydowali się zignorować SWO, aby wyrazić swoje rozczarowanie tym mechanizmem, manifestując tym samym, że jego potencjał demokratyczny został już wyczerpany¹⁸⁰. Bez względu na to, czy tak jest, czy nie, zarówno dla instytucji UE, państw członkowskich, jak i parlamentów narodowych staje się jasne, że zasada pomocniczości nie może pozostać głównym wektorem wpływów parlamentarnych w europejskim procesie legislacyjnym. Nie tylko dlatego, że jest on względnie nieskuteczny, ale przede wszystkim dlatego, że nie stanowi satysfakcjonującej roli dla rosnącej liczby izb parlamentarnych (COSAC, 2018a). Po pierwsze, SWO pozwala na kontrolowanie kształtowania polityki UE tylko na etapie pierwszej wersji projektu aktu legislacyjnego przedstawionego przez Komisję. Po drugie, stawia parlamenty narodowe w pozycji defensywnej wobec UE i przypisuje im negatywną rolę instytucji blokujących dalszą integrację europejską. Z tego powodu, podczas gdy zreformowany SWO powinien nadal działać

¹⁷⁸ Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently została ustanowiona w 2016 roku pod kierownictwem pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Fransa Timmermansa. Grupa opublikowała raport końcowy w marcu 2018 roku. Treść raportu zob. https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_ga?2nd-language=pl#report, dostęp 20.03.2020.

¹⁷⁹ W 2014 roku, który również był rokiem wyborów do PE oraz końcem kadencji Komisji Barroso, parlamenty narodowe wydały 21 UO.

¹⁸⁰ W 2020 roku parlamenty narodowe wydały 12 uzasadnionych opinii, a zatem po roku wyborczym 2019 nastąpiła ponowna, lecz tym razem mniej znacząca tendencja wzrostowa.

jako procedura kontroli, należy go uzupełnić o inną, bardziej konstruktywną arenę aktywności parlamentarnej w UE. Jednym ze sposobów realizacji tego postulatu jest instytucjonalizacja mechanizmu tzw. zielonej kartki, który zostanie omówiony w kolejnym rozdziale.

Dialog polityczny oraz inicjatywa „zielonej kartki”

Analiza statystyk dotyczących relacji między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską pokazuje, że odsetek tzw. uzasadnionych opinii w ramach SWO, w porównaniu z ogólną liczbą opinii parlamentarnych dotyczących wszelkich inicjatyw Komisji¹⁸¹, jest bardzo niski i wynosi około 10% (Komisja Europejska, 2018a). Pozostałe 90% to opinie wydane przez parlamenty w ramach tzw. dialogu politycznego. Sytuacja ta dowodzi, że podczas gdy wykrywanie naruszeń zasady pomocniczości jest zjawiskiem marginalnym, krajowi ustawodawcy wykorzystują inne narzędzie bezpośredniej komunikacji z inicjatorem europejskiej legislacji, aby wyrazić swoje opinie i zastrzeżenia.

Jednym z celów tego rozdziału jest analiza funkcjonowania dialogu politycznego – mniej sformalizowanej, aczkolwiek bardziej popularnej wśród parlamentów krajowych areny dyskusji z Komisją Europejską. Zgodnie z główną osią badawczą tej książki wytyczoną na wstępie, podstawowe pytanie, na które będę starała się odpowiedzieć w niniejszym rozdziale, brzmi: „Dlaczego niektóre parlamenty narodowe są bardziej aktywne w »komunikowaniu się« z Komisją, podczas gdy inne pozostają w dużej mierze uśpione?”. W tym kontekście interesuje mnie, dlaczego parlamenty narodowe wykorzystują swój ograniczony czas i zasoby kadrowe na komentowanie wniosków Komisji w ramach pozatraktatowego mechanizmu pozabawionego prawnych gwarancji wpływu na europejski proces decyzyjny.

Drugim celem tego rozdziału jest przyjrzenie się stosunkowo nowemu mechanizmowi parlamentarnej aktywności na arenie UE pod nazwą „zielonej kartki”. Choć mechanizm ten nie został do tej pory zinstytucjonalizowany na poziomie unijnym, na potrzeby niniejszej analizy jest on traktowany jako swoistego rodzaju wyznacznik ambicji parlamentarnych w zakresie polityki europejskiej, w szczególności stopnia, w jakim parlamenty krajowe są gotowe odgrywać rolę proaktywną poza areną narodową, na poziomie UE. W tym przypadku również będę poszukiwać odpowiedzi na pytania wykraczające poza poziom aktywności parlamentów

¹⁸¹ Odnoszących się zarówno do wniosków legislacyjnych, jak i dokumentów nielegislacyjnych, tj. komunikatów, rocznych programów prac Komisji, białych i zielonych ksiąg, rezolucji, raportów i sprawozdań.

w ramach „zielonej kartki”, a dotyczące czynników warunkujących tę aktywność, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii percepcji tej areny oraz roli, jaką parlamenty powinny docelowo odgrywać w polityce europejskiej. Inicjatywa „zielonej kartki” zasługuje na szczególną uwagę nie tylko w kontekście wysiłków na rzecz wzmocnienia roli parlamentów narodowych w kształtowaniu polityki UE, lecz także dlatego, że ujawnia nowe aspekty dynamiki międzyparlamentarnej w sprawach unijnych.

7.1. Dialog polityczny

Jak wspomniano w rozdziale 2, w 2006 roku, z inicjatywy ówczesnego przewodniczącego José Manuela Barroso, Komisja Europejska ustanowiła tzw. dialog polityczny z parlamentami krajów członkowskich, w ramach którego te ostatnie otrzymały możliwość ustosunkowania się na piśmie do wszelkich projektów dokumentów unijnych wychodzących spod pióra Komisji. Ustanowiony dialog polityczny jest szerszy od SWO zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. W pierwszym przypadku dotyczy on wszystkich aspektów agendy politycznej KE, w tym projektów aktów ustawodawczych (dyrektyw, rozporządzeń i decyzji), jak również dokumentów nieustawodawczych, takich jak zalecenia, komunikaty, strategie polityczne, zielone lub białe księgi oraz roczne programy prac Komisji¹⁸². W drugim przypadku, w odróżnieniu od wąskiego zakresu kontroli zasady pomocniczości w ramach SWO, dialog polityczny umożliwia izbom parlamentarnym wyrażanie opinii na temat szerokiego spektrum zagadnień, tj. istoty i celowości proponowanych rozwiązań, ich podstawy prawnej oraz proporcjonalności. Przypomnijmy, że ta ostatnia wymaga, aby treść i forma działania UE nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wyznaczonych w traktatach, i ma zastosowanie do wszystkich sektorów polityki, w tym również do kompetencji wyłącznych UE, tj. unii celnej, polityki konkurencji, polityki pieniężnej dla strefy euro, ochrony morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólnej polityki handlowej. Wreszcie, inaczej niż w przypadku zbiorowego wysiłku przedkładania określonej liczby UO, arena dialogu politycznego umożliwia indywidualną wymianę informacji między poszczególnymi parlamentami a Komisją, ta ostatnia zaś odpowiada na piśmie na opinie parlamentarne. Pomimo istniejących słabości tej procedury (zob. szczególnie Jancic, 2015; Rozenberg, 2017) jej niekwestionowaną wartością jest fakt, że zapewnia ona szerszy kanał rozliczalności politycznej, w ramach którego Komisja zgadza się wyjaśniać i dyskutować własne projekty polityczne. Ponad 5000 opinii wysłanych przez parlamenty krajowe w latach 2006–2019 w ramach dialogu politycznego ilustruje ciągle znaczenie tej areny aktywności. Choć parlamenty narodowe nie

¹⁸² Obecnie coraz więcej parlamentów wykazuje zainteresowanie tymi ostatnimi (Komisja Europejska, 2018a).

wydały w 2019 roku ani jednej UO, to do Komisji wysłano 156 opinii w ramach procedury dialogu politycznego, co oznacza nieustające zainteresowanie krajowych ustawodawców wymianą poglądów i spostrzeżeń z inicjatorem unijnego prawa.

7.1.1. Hipotezy badawcze

Budując hipotezy dotyczące czynników warunkujących aktywność parlamentów na arenie dialogu politycznego, po pierwsze, nie można pominąć aspektu formalnych uprawnień parlamentarnych w sferze kontroli spraw europejskich. Wydawać by się mogło, że parlamenty o silnych uprawnieniach kontrolno-mandatujących wobec własnych rządów będą bardziej skłonne do występowania w roli bezpośredniego interlokutora również w stosunku do Komisji Europejskiej. Mając bowiem prawo do współkreowania krajowej polityki europejskiej, powinny czuć się nie tylko kompetentne, lecz także uprawnione do opiniowania tych samych inicjatyw względem instytucji unijnej. Dotychczasowe badania nie wykazały jednak korelacji między formalną siłą parlamentu w sprawach UE a poziomem uczestnictwa w dialogu politycznym (Rozenberg, 2017; Rasmussen, Dionigi, 2018).

Po drugie, można zakładać, że parlamenty faktycznie aktywne w zakresie opiniowania unijnych propozycji przez wydawanie opinii czy rezolucji skierowanych wobec własnej egzekutywy (arena 1) będą chciały pójść o krok dalej i być również słyszalne w Brukseli. Badania szcztąkowe pozwalają też zauważyć pewną zależność między areną dialogu politycznego a SWO (arena 2). Wyrażna jest bowiem tendencja do duplikowania aktywności parlamentarnej w obrębie tych dwóch aren. Na przykład w przypadku trzeciej „żółtej kartki” w sprawie delegowania pracowników sześć parlamentów oprócz przesłania UO przekazało również Komisji swoje uwagi w ramach dialogu politycznego. Niektóre z nich zrobiły to w ramach ośmiodziesięciodniowego okresu przeznaczonego na kontrolę zasady pomocniczości. Warto zauważyć, że niektóre parlamenty wystosowały osobno sformułowane opinie jako wkłady w ramach dialogu politycznego (francuski Sénat), podczas gdy inne izby (francuskie Zgromadzenie Narodowe, brytyjska Izba Gmin) po prostu wykorzystały dokument przygotowany na szczeblu krajowym w ramach SWO i przekazały go Komisji (Fromage, Kreilinger, 2017). Można się zatem spodziewać pozytywnej korelacji między liczbą UO a liczbą opinii w ramach dialogu.

Po trzecie, z formalnego punktu widzenia, dialog polityczny – jako arena zewnętrzna (zob. diagram 1) – pozwala parlamentom na bezpośredni kontakt z Komisją, a tym samym na bezpośrednie wywieranie wpływu na prawodawstwo unijne, formalnie rzecz biorąc, niezależnie od rządu. Stanowi jednocześnie dla parlamentów dodatkową strukturę szans, tj. arenę artykulacji interesów. Z tego względu kanał ten może być częściej wykorzystywany przez izby o słabszej pozycji kontrolno-mandatującej wobec rządu lub przez te, które czują się marginalizowane

na arenie krajowej, a mają ambicje, aby ich głos stał się słyszalny w Brukseli. Taka sytuacja może dotyczyć również rządów mniejszościowych, jeśli większość parlamentarna ma autonomię wypowiedzania się w ramach dialogu politycznego, lub innych izb, których skład nie odzwierciedla politycznie większości rządzącej.

Po czwarte, w ramach dialogu politycznego, w większym stopniu niż w odniesieniu do SWO, aktywność parlamentarna jest sprawą dobrowolną i fakultatywną. Wynika to z faktu, że SWO jest mechanizmem traktatowym, który niejako nakłada na parlamenty pewien obowiązek stania na straży przestrzegania zasady pomocniczości. Choć nie jest mechanizmem obowiązkowym, parlamenty mogą czuć się moralnie zobligowane do wypełniania tej funkcji przez formułowanie UO (por. Miklin, 2015). Z kolei dialog polityczny nie jest ani mechanizmem traktatowym, ani nie jest usankcjonowany prawnie. Ponadto, ponieważ nie ma charakteru wiążącego, nie obliguje on Komisji do zajęcia określonego stanowiska. Biorąc pod uwagę te przesłanki, zakłada się, że zaangażowanie parlamentów w dialog polityczny może być w większej mierze uzależnione od istotności danego sektora polityki (*policy salience*), a także od przekonań i percepcji samych posłów odnośnie do względnej skuteczności tej areny jako (1) kanału wpływu na Komisję Europejską, a także (2) platformy realizacji własnych ról parlamentarnych w UE. W drugim przypadku, nawiązując do socjologicznej odmiany nowego instytucjonalizmu omówionej w rozdziale 3, oczekuje się, że aktywność parlamentarna w dialogu politycznym będzie większa, jeśli posłowie uznają go za mechanizm zwiększający legitymizację UE, zgodny z ich europejską rolą dyskutanta i opiniodawcy (por. Wessels, 2005).

Wreszcie percepcja areny w połączeniu z realizacją własnej roli na forum UE łączy się w pewien sposób z innym czynnikiem, który może warunkować aktywność parlamentarną na arenie dialogu politycznego, to znaczy z poziomem eurosceptycyzmu większości parlamentarnej. Partie eurosceptyczne wykazują zwykle niższy poziom zaufania do instytucji UE i ich zdolności reagowania. Zakładając zatem, że posłowie reprezentujący poglądy eurosceptyczne wątpią w możliwość prowadzenia konstruktywnego dialogu z Komisją Europejską – można przypuszczać, że uznają tę formułę komunikacji za nieskuteczną i nie będą chętni, aby z niej korzystać. Eurosceptyczna większość może przy tym uważać SWO za podstawowe narzędzie kontroli poczynąń Komisji, a zatem rozliczalności politycznej UE, i koncentrować swoje działania na tej arenie.

7.1.2. *Parlamenty jako aktywni dyskutanci vis-à-vis Komisji Europejskiej?* *Testowanie hipotez*

W ciągu dziesięciu lat funkcjonowania dialogu politycznego (2010–2019) parlamenty narodowe przesłały do Komisji Europejskiej ponad 4958 opinii. Większość spośród nich (ponad 50%) została wydana przez stosunkowo niewielką liczbę

pięciu izb parlamentarnych. Nieproporcjonalnie najaktywniejszą izbą w ramach dialogu politycznego jest portugalska Assembleia da República, która wystosowała łącznie ponad 1042 opinie, co stanowi około 21% wszystkich opinii wydanych przez parlamenty narodowe do końca 2019 roku (zob. diagram 5). Druga w kolejności izba – włoski Senato – przekazała ich o połowę mniej, tj. 529. Do czołówki peletonu należą również czeski Senát, niemiecki Bundesrat oraz obie izby rumuńskiego parlamentu. Podobnie jak w przypadku SWO, jedynie słoweński Državni svet nie przesłał do Komisji żadnej opinii w ramach dialogu.

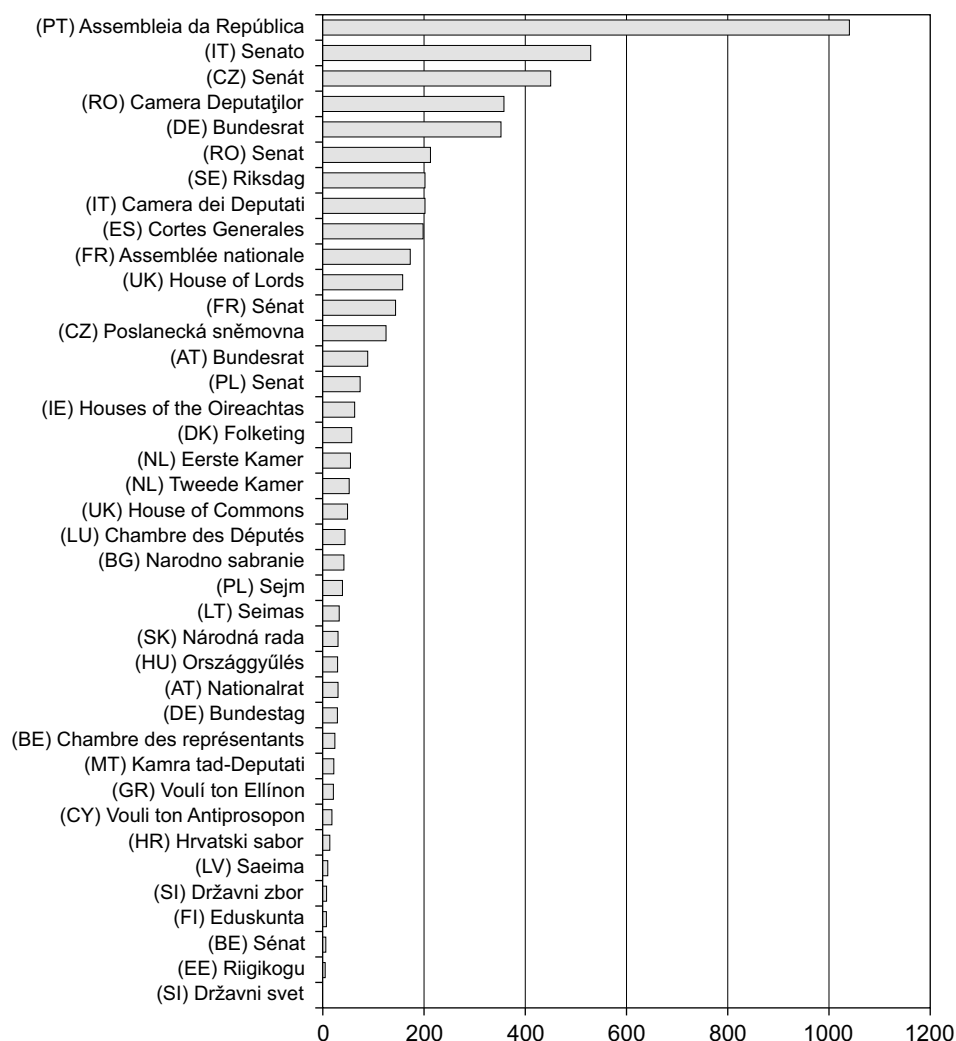


Diagram 5. Aktywność parlamentów w ramach dialogu politycznego (2010–2019, liczba opinii wysłanych do KE) (arena 3)

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o motywację parlamentów do udziału w dialogu politycznym, odpowiedzi udzielone w kwestionariuszu wskazują, że spośród 25 przebadanych izb większość postrzega tę arenę jako możliwość wydania opinii na temat istotnych elementów propozycji prawodawstwa UE wykraczających poza kwestię zasady pomocniczości, szczególnie w sprawach budzących duże zainteresowanie polityczne (*policy salience*). Jest też okazją do zadania Komisji pytań technicznych i podkreślenia punktów wymagających poprawek, aby przyczynić się do lepszego stanowienia prawa w UE. Warto przy tym zaznaczyć, że jedynie dwie izby wskazały dialog polityczny jako okazję do wyrażenia poważnych zastrzeżeń lub sprzeciwu wobec proponowanego prawodawstwa bądź polityki Komisji Europejskiej w danym akcie prawnym (czeska Poslanecká sněmovna oraz słowacka Národná rada).

Dane empiryczne nie potwierdzają korelacji między siłą instytucjonalną parlamentów a ich aktywnością w dialogu politycznym. Portugalskie Zgromadzenie Republiki, będące najbardziej aktywną izbą, ma słabe uprawnienia formalne w sprawach europejskich, podczas gdy kolejne izby, tj. czeski i włoski Senat oraz niemiecki Bundesrat, zaliczają się do grupy względnie silnych parlamentów (por. Auel, Rozenberg, Tacea, 2015a; Winzen, 2012). Z kolei izby o silnych uprawnieniach, tj. fińska Eduskunta czy estońskie Riigikogu, należą do najmniej aktywnych w ramach dialogu. Zgodnie z odpowiedzią udzieloną w kwestionariuszu autorskim, w 2009 roku Eduskunta zdecydowała się, poza nielicznymi wyjątkami, nie uczestniczyć w arenie dialogu politycznego z powodów ustrojowych: to fiński rząd realizuje politykę europejską oraz jest odpowiedzialny za kontakty z instytucjami UE (zob. również poniżej).

Hipoteza, że izby faktycznie aktywne w zakresie kontroli rządu będą również aktywne w ramach dialogu politycznego, została częściowo potwierdzona. Spośród dziesięciu izb najbardziej aktywnych na forum areny 1 pięć należy również do najbardziej aktywnych w ramach dialogu politycznego, tj. czeski Senát, niemiecki Bundesrat, włoska Camera dei Deputati, szwedzki Riksdag oraz francuskie Assemblée nationale (zob. tabela 9). W przypadku czeskiego Senatu powodem takiego stanu rzeczy jest jego kumulatywne podejście do aktywności w sprawach europejskich. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu autorskim, jest ustaloną praktyką, że każda rezolucja plenarna wyrażająca opinię Senatu na temat dokumentu unijnego, tj. projektów aktów ustawodawczych, komunikatów czy sprawozdań, jest przekazywana Komisji Europejskiej w ramach dialogu politycznego.

Jeśli do zestawienia aktywności w ramach poszczególnych aren dodamy SWO, to jedynie szwedzki Riksdag znajdzie się w dziesiątce najbardziej aktywnych izb w ramach każdej z trzech aren (tabela 9). Należy przy tym pamiętać, że izba ta uczestniczy w dialogu politycznym w sposób nieformalny, wysyłając swoje opinie poza jego oficjalną formułą (zob. niżej). Dane empiryczne na poziomie zagregowanym nie potwierdzają hipotezy, że aktywność w ramach SWO przekłada się proporcjonalnie na aktywność w ramach dialogu politycznego. Cztery spośród dziesięciu

najaktywniejszych parlamentów w dialogu politycznym rzadko korzystają z SWO (tj. portugalskie Zgromadzenie Republiki, włoska Izba Deputowanych, francuskie Zgromadzenie Narodowe czy obie izby rumuńskiego parlamentu).

Tabela 9. Zestawienie aktywności parlamentów na arenie 1, 2 i 3

Kontrola rządu	SWO	Dialog polityczny
1. Eduskunta (FI)	1. Riksdag (SE)	1. Assembleia da República (PT)
2. Riksdag (SE)	2. Nationalrat (AT)	2. Senato (IT)
3. Poslanecká sněmovna (CZ)	3. Sénat (FR)	3. Senát (CZ)
4. Bundesrat (DE)	4. Tweede Kamer (NL)	4. Camera Deputaţilor (RO)
5. Tweede Kamer (NL)	5. Izba Gmin (UK)	5. Bundesrat (DE)
6. Senát (CZ)	6. Chambre des représentants (BE)	6. Senat (RO)
7. Národní rada (SK)	7. Eerste Kamer (NL)	7. Camera dei Deputati (IT)
8. Camera dei Deputati (IT)	8. Senat (PL)	8. Riksdag (SE)
9. Assemblée nationale (FR)	9. Sejm (PL)	9. Cortes Generales (ES)
10. Sénat (FR)	10. Národní rada (SK)	10. Assemblée nationale (FR)

Źródło: opracowanie własne.

Warto zauważyć, że trzy spośród izb najbardziej aktywnych w dialogu politycznym są izbami wyższymi. W literaturze na temat roli parlamentów narodowych w sprawach UE ustalono, że niemiecki Bundesrat i – przed brexitem – Izba Lordów odgrywają bardziej aktywną rolę w sprawach UE w porównaniu z niższymi izbami. Obie izby zyskały też reputację „europejskich ekspertów” dzięki swojej fachowej wiedzy o UE i zdolnościom analitycznym, a także regularnemu publikowaniu szczegółowych raportów dotyczących kwestii unijnych (Neuhold, Smith, 2015, s. 672). W odpowiedzi udzielonej w kwestionariuszu przedstawiciel Bundesratu zauważył, że izba ta ogólnie ceni dialog polityczny jako okazję do wnoszenia merytorycznego wkładu w proces legislacyjny na jego wczesnym etapie. Podkreślił również, że przygotowując opinie w ramach dialogu, Bundesrat może polegać na bogatym doświadczeniu krajów związkowych we wdrażaniu prawodawstwa UE.

Hipoteza dotycząca zależności między marginalizacją parlamentu na arenie krajowej w sferze spraw europejskich a jego większą aktywnością zewnętrzną znajduje swoje potwierdzenie w przypadku Portugalii; dialog polityczny okazał się bowiem punktem zwrotnym dla Zgromadzenia Republiki. Umożliwił on parlamentowi uniezależnienie się od informacji otrzymywanych wyłącznie od rządu oraz podniósł jego symboliczną rangę wobec egzekutywy. Jak zauważa Davor Jancic (2011), dzięki udziałowi w dialogu politycznym portugalskiemu Zgromadzeniu Republiki udało się odzyskać część utraconego w procesie integracji wpływu na unijny proces decyzyjny przez ukierunkowanie parlamentarnych uprawnień kontrolnych i opiniodawczych na instytucje UE. Innym przykładem użycia dialogu politycznego jako kompensacji własnego wpływu w polityce europejskiej jest czeski Senát. Ze względu na bardziej ograniczone uprawnienia w sprawach europejskich w porównaniu z Izbą Poselską wykorzystuje on dialog polityczny jako alternatywną arenę kontroli rządu (Hrabálek, Strelkov, 2015; Rasmussen, Dionigi, 2018). Jak zauważył w odpowiedzi udzielonej w kwestionariuszu przedstawiciel senackiej komisji ds. europejskich: „Rezolucje senackie wysyłane w ramach dialogu politycznego są skierowane przede wszystkim do rządu. Ze względu na ich publiczny charakter logiczne wydaje się wykorzystanie wszystkich możliwych kanałów oddziaływania na europejską politykę rządu oraz sprawy UE, nawet jeśli ich faktyczny wpływ jest bardzo ograniczony”. Można również przypuszczać, że skład polityczny izb wyższych może tłumaczyć ich większą aktywność w ramach dialogu politycznego. Zarówno niemiecki Bundesrat, jak i francuski Sénat mają często inną polityczną większość niż izby niższe, co sprawia, że chętniej piastują ścisłą kontrolę nad rządem w sferze spraw europejskich oraz wykazują ambicje bezpośredniego wywierania wpływu na politykę europejską (por. Rasmussen, Dionigi, 2018).

Analiza danych empirycznych pozwala również zaobserwować pewną korelację między percepcją skuteczności areny 3 w zestawieniu z własną rolą parlamentarną a aktywnością danej izby. Na przykład w odpowiedzi na pytanie o motywację stojącą za decyzją o udziale w dialogu politycznym przedstawiciel włoskiego Senatu – drugiej najbardziej aktywnej izby – wyraził przekonanie o potrzebie coraz większego zaangażowania parlamentów narodowych na szczeblu europejskim, zarówno w celu wzmocnienia legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego w UE, jak i zbliżenia europejskiego poziomu politycznego i legislacyjnego do obywateli. Zaznaczył przy tym, że dokumenty odzwierciedlające włoskie stanowisko „muszą znajdować się na europejskim stole”, co umożliwia właśnie dialog polityczny. Niska aktywność fińskiej Eduskunty obrazuje natomiast zachowawcze podejście do własnej europejskiej roli aktywnego gracza na poziomie UE. Odpowiedzi udzielone w kwestionariuszu wskazują, że po pierwsze, fiński parlament nie widzi potrzeby bezpośredniej komunikacji z Komisją Europejską, gdyż, zgodnie z konstytucją, jego stanowisko w sprawach UE jest wiążące dla rządu. Po drugie, fakt, iż dialog polityczny nie ma żadnego umocowania w traktatach europejskich,

osłabia motywację parlamentu, aby uczestniczyć w tym mechanizmie. Co ciekawe, z podobnych względów konstytucyjnych również szwedzki Riksdag formalnie nie uczestniczy w dialogu politycznym. Jak bowiem stanowi konstytucja, reprezentowanie Szwecji na arenie międzynarodowej, a tym samym wobec instytucji UE, jest obowiązkiem rządu. Ponadto, zgodnie z raportem przedstawionym w 2018 roku przez parlamentarną komisję śledczą ds. UE, kontakty i wymiana informacji z rządem w celu wpłynięcia na pozycję Szwecji w UE stanowią podstawę działalności parlamentarnej w zakresie spraw europejskich, a dodatkowe aktywności powinny jedynie uzupełnić te kontakty (Riksdag, 2018). Jak jednak wynika z odpowiedzi udzielonej w kwestionariuszu autorskim, w przeciwieństwie do Eduskunty administracja Riksdagu wysłała do Komisji Europejskiej pisemne opinie własnych komisji sektorowych dotyczące strategicznych dokumentów UE „wyłącznie w celach informacyjnych, poza oficjalną formułą dialogu politycznego”. Paradoks sytuacji polega na tym, że opinie te KE uznaje za wkład w ramach dialogu, czego Riksdag jest świadom. W konsekwencji Riksdag znajduje się w dziesiątce najbardziej aktywnych izb parlamentarnych pod względem liczby opinii wysłanych do Komisji (por. Auel, 2018).

Powyższe ustalenia dotyczące percepcji areny korelują również z wynikami przeprowadzonej przeze mnie analizy porównawczej aktywności francuskiego i polskiego parlamentu w ramach areny dialogu politycznego w czasie urzędowania Komisji Junckera. Obie izby francuskiego parlamentu – należące do grona dwunastu najbardziej aktywnych pod względem liczby wysłanych opinii (zob. diagram 3) – w okresie 2014–2019 wydały prawie dwukrotnie więcej opinii niż ich polskie odpowiedniki. Tę różnicę najlepiej tłumaczy sposób postrzegania dialogu politycznego przez oba parlamenty. Francuskie Zgromadzenie Narodowe uznaje tę procedurę za sposób wyrażenia opinii na temat szeroko rozumianych „politycznych aspektów inicjatyw UE”, wykraczających poza wąski zakres pomocniczości. Przyznaje przy tym, że „choć odpowiedzi Komisji nie zawsze są w pełni zadowalające, to zdarzają się przypadki, w których uwzględnia ona sugestie parlamentarne” (wywiad: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku). Właśnie dlatego komisja ds. europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego przekazuje wszystkie dokumenty opracowane w ramach kontroli rządu, w tym projekty rezolucji parlamentarnych, które nie zostały poddane głosowaniu na posiedzeniu komisji bądź sesji plenarnej, do Komisji Europejskiej w ramach dialogu politycznego. Francuski Sénat jest w tej kwestii bardziej wybiórczy (wywiad: Sénat, 16 kwietnia 2019 roku), lecz z uwagi na potrzebę efektywnej reprezentacji interesów lokalnych, podobnie jak niemiecki Bundesrat, również aktywnie uczestniczy w dialogu politycznym. Z kolei obie izby polskiego parlamentu, jak wskazuje 32 raport półroczny COSAC, wyrażają sceptycyzm co do skuteczności dialogu politycznego (COSAC, 2019: aneks, s. 154 i 160). Poza tym komisja ds. UE Sejmu – znajdującego się w drugiej dwudziestce pod względem liczby wysłanych opinii – wyjaśnia swoją stosunkowo

niską aktywność strategiczną selekcją tematów oraz dossier, wobec których wyraża pisemne uwagi (wywiad: Sejm, 14 maja 2019 roku).

Chcąc przetestować hipotezę dotyczącą eurosceptycyzmu większości parlamentarnej, porównałam liczbę opinii wydanych przez euroentuzjastyczną większość parlamentarną PO-PSL podczas siódmej kadencji Sejmu (2011–2015) z liczbą tych wydanych przez eurosceptyczną większość Zjednoczonej Prawicy w ósmej kadencji (2015–2019), *ceteris paribus*. Zestawienie to nie potwierdza hipotezy, jakoby eurosceptyczni posłowie bojkotowali w jakikolwiek sposób dialog polityczny. Przeciwnie, wydali oni więcej opinii (17) niż ich poprzednicy (16)¹⁸³.

W odniesieniu do pytania badawczego dotyczącego autonomii parlamentarnej w ramach areny dialogu politycznego w kwestionariuszu autorskim zapytano o to, czy dana izba zwykle konsultuje opinie przesłane do Komisji z rządem, czy też są one niezależne. Spośród 25 izb uczestniczących w badaniu tylko dziewięć odpowiedziało, że zazwyczaj wydaje opinie niezależnie od rządu lub informuje egzekutywę dopiero *ex post*¹⁸⁴. Warto zauważyć, że połowa izb, które wydają opinie w sposób autonomiczny, należy do grupy tzw. silnych parlamentów. Zdecydowana większość izb przyznaje, że koordynuje z rządem swoje opinie i rezolucje wysyłane do Komisji albo w sposób formalny – zasięgając stanowiska egzekutywy – albo przez nieformalne ustalenia międzyinstytucjonalne. Przykładem takiej nieformalnej praktyki jest polski Senat, który motywuje swoje zaangażowanie w dialog polityczny chęcią wspierania stanowiska rządu w ważnych sprawach z zakresu polityki europejskiej (wywiad: Senat, 26 kwietnia 2019 roku). Podobnie jest w przypadku czeskiej Izby Poselskiej. Pomimo relatywnie wysokiej liczby opinii wysłanych do KE w ramach dialogu w większości przypadków kwestie poruszone przez nią są zgodne ze stanowiskami rządu, a nawet bezpośrednio z nich przejęte (wywiad: czeski Senat, 18 maja 2020 roku).

7.2. Inicjatywa „zielonej kartki”

Jak wspomniano w rozdziale 2, zmiany instytucjonalne w sposobie zarządzania UE będące konsekwencją kryzysu finansowego oraz kryzysu strefy euro stanowiły jeden z impulsów do poszukiwania przez parlamenty narodowe nowych sposobów uczestnictwa w polityce europejskiej. Idea proaktywnego zaangażowania krajowych ustawodawców w kształtowanie polityki europejskiej została po raz pierwszy wyrażona w sposób formalny na posiedzeniu plenarnym COSAC w czerwcu 2013 roku w Dublinie, podczas którego w punkcie 31 Uwag XLIX Konferencji przyjęto:

¹⁸³ Dane uzyskane z platformy informacyjnej IPEX: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>, dostęp 25.01.2021.

¹⁸⁴ Belgijski, francuski i czeski Sénat, duński Folketing, obie izby holenderskiego parlamentu, Riksdag oraz portugalskie Zgromadzenie Republiki.

COSAC uważa, że parlamenty narodowe powinny być skuteczniej angażowane w proces ustawodawczy Unii Europejskiej, nie tylko w roli strażników zasady pomocniczości, ale także jako aktywni uczestnicy tego procesu. Zaangażowanie takie nie ograniczałoby się tylko do wydawania tzw. uzasadnionych opinii na temat projektów aktów ustawodawczych, mogących blokować takie akty, ale byłoby bardziej pozytywnym, przemyślanym i bardziej holistycznym podejściem, w którym parlamenty mogłyby zachęcać Komisję do opracowywania projektów ustawodawczych, które parlamenty uznają za niezbędne, lub do analizy i dostosowania istniejących projektów na podstawie podanego uzasadnienia¹⁸⁵.

Powyższa propozycja została nazwana „inicjatywą zielonej kartki” w raporcie dotyczącym roli parlamentów narodowych w UE opublikowanym w marcu 2014 roku przez brytyjską Izbę Lordów¹⁸⁶, a następnie omówiona w innych dokumentach opracowanych przez duński Folketing i holenderską Tweede Kamer¹⁸⁷. Działania koncepcyjne mające na celu zwiększenie parlamentarnego zaangażowania na szczeblu UE zbiegły się w czasie z obietnicą nawiązania silniejszego partnerstwa z parlamentami narodowymi przez powołaną w listopadzie 2014 roku nową Komisję Europejską pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera. 19 stycznia 2015 roku, przy okazji nieformalnego spotkania roboczego 14 izb parlamentarnych oraz PE w Brukseli, ustalono wstępny kształt i zakres tzw. zielonej kartki. Stosowne informacje w tej sprawie przedstawił 28 stycznia 2015 roku przewodniczący komisji ds. UE brytyjskiej Izby Lordów, lord Boswell, w liście do przewodniczącego Komisji Europejskiej¹⁸⁸. W dołączonym do listu tzw. dokumencie do dyskusji (*discussion paper*) zaprezentowano poszczególne założenia nowej inicjatywy.

Zasadniczo „zielona kartka” została zaprojektowana jako mechanizm umożliwiający grupie parlamentów krajowych wpływanie na kierunki i treść polityki unijnej dzięki bezpośredniej komunikacji z Komisją Europejską. W odróżnieniu jednak od istniejącej już formuły dialogu politycznego procedura ta nie miała polegać na opiniowaniu projektów Komisji, lecz na składaniu konstruktywnych sugestii nowych inicjatyw politycznych UE, tudzież przeglądu lub uchylania istniejącego

¹⁸⁵ Uwagi XLIX Konferencji COSAC, Dublin, 23–25 czerwca 2013 r., http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14823:xlx-cosac&catid=3&Itemid=246, dostęp 6.05.2020.

¹⁸⁶ <https://www.parliament.uk/documents/Role-of-National-Parliaments.pdf>, dostęp 25.01.2021.

¹⁸⁷ Analiza Folketingu zob. http://renginiai.lrs.lt/renginiai/EventDocument/6fa11f98-fc15-4443-8f3f-9a9b26d34c97/Folketing_Twenty-three%20recommendations_EN.pdf; raport Tweede Kamer zob. http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/news_items/ahead_in_europe_tcm181-238660_0.pdf, dostęp 22.05.2020.

¹⁸⁸ Treść listu wraz z dokumentem do dyskusji zob. <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/COSAC/20150128%20Letter%20to%20Chairpersons.pdf>, dostęp 23.05.2020.

już prawodawstwa, w tym aktów delegowanych i wykonawczych. W kwestiach proceduralnych „zielona kartka” miała się opierać na już istniejącej infrastrukturze dialogu politycznego oraz SWO. Wspomniany powyżej *discussion paper*, przedstawiający wstępne zasady współpracy międzyparlamentarnej w nowej formule, przewidywał, że:

- każda izba parlamentu narodowego powinna mieć prawo wszczęcia procedury „zielonej kartki”;
- każdy parlament narodowy powinien przyjąć własną wewnętrzną procedurę jej uruchamiania;
- przed zaproponowaniem „zielonej kartki” jej inicjator powinien rozesłać ją do pozostałych parlamentów narodowych wraz z zaproszeniem do jej podpisywania, a także mieć możliwość przeprowadzenia nieformalnych konsultacji w tym zakresie;
- parlamenty narodowe powinny mieć możliwość zgłaszania poprawek do proponowanej „zielonej kartki”;
- aby zakwalifikować wniosek autorstwa konkretnej izby parlamentarnej jako „zieloną kartkę”, musiałby on uzyskać poparcie wynoszące jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom w ramach SWO¹⁸⁹ i zostać przekazany Komisji Europejskiej w ciągu sześciu miesięcy od daty rozesłania projektu przez inicjujący parlament;
- podobnie jak w przypadku Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, Komisja powinna udzielać pisemnej odpowiedzi na „zielone kartki”, wyjaśniając, czy zamierza podjąć proponowane przez parlamenty działania, czy też nie, oraz podać powody swojej decyzji.

Autorzy projektu podkreślili jednocześnie, że inicjatywa ta ma pozostać procedurą o charakterze nieformalnym, bez konieczności wprowadzania zmian traktatowych, niepodważającą prawa Komisji Europejskiej do bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, a także roli PE w unijnym procesie ustawodawczym. LIII Konferencja COSAC w uwagach przyjętych w 2015 roku w Rydze zaapelowała do Komisji o poparcie „zielonej kartki” jako nowej formy pogłębionego dialogu politycznego.

7.2.1. Reakcje instytucji unijnych

Podejście Komisji Europejskiej do nowej inicjatywy było od samego początku ostrożne. Podczas gdy w czerwcu 2014 roku ówczesny przewodniczący José Manuel Barroso wyraził gotowość do rozważenia wkładu parlamentów narodowych dotyczącego ewentualnych propozycji ustawodawczych lub przeglądu istniejącego

¹⁸⁹ Dla porównania próg w ramach SWO to jedna trzecia głosów w przypadku „żółtej kartki” i zwykła większość głosów w przypadku „pomarańczowej kartki”.

prawodawstwa UE, kolejne kierownictwo Komisji zmieniło ton. W liście do łotewskiego Saeima z lutego 2015 roku nowo powołany pierwszy wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans stwierdził, że „zamiast rozpoczynać dyskusję na temat nowych, nieprzewidzianych w traktacie rozwiązań instytucjonalnych, kwestię tę należy potraktować w bardziej pragmatyczny i bezpośredni sposób”¹⁹⁰. Nie wyjaśnił jednak, co przez to rozumie. Wypowiedź tę należy rozpatrywać w świetle pozytywnej reakcji Komisji na pierwszą „zieloną kartkę”, którą uznała ona za „cenny wkład w debatę polityczną na szczycie UE” (Komisja Europejska, 2015b, zob. poniżej).

Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie „zielonej kartki” było w początkowym okresie równie zachowawcze¹⁹¹. Komisja spraw konstytucyjnych PE (AFCO) wskazała, że postrzega ją pozytywnie, o ile nie stanowi ona nieprzewidzianego w traktatach prawa inicjatywy ustawodawczej dla parlamentów narodowych i jeśli będzie traktowana jedynie jako wzmocnienie istniejącego dialogu politycznego¹⁹². Zupełnie inny pogląd wyraził jednak w wywiadzie urzędnik PE odpowiedzialny za stosunki międzyinstytucjonalne z parlamentami krajowymi. Jego zdaniem, procedurę „zielonej kartki”, rozumianą jako narzędzie inicjatywy legislacyjnej, należy odrzucić, ponieważ jest niezgodna z traktatami. Nie przewidywał on przy tym scenariusza, w którym parlamenty krajowe mogłyby proponować rozwiązania legislacyjne na poziomie UE w drodze dżentelmeńskiej umowy z Komisją. Zamiast tego, powołując się na sprawozdanie w sprawie stosunków między PE a parlamentami narodowymi opublikowane w marcu 2014 roku, zwrócił uwagę, że rolą tych ostatnich jest kontrola własnych rządów w zakresie polityki europejskiej, wyrażanie opinii w ramach SWO, a także wymiana poglądów z instytucjami UE w ramach dialogu politycznego. Uznał, że w tych sferach potencjał traktatu lizbońskiego pozostaje nadal niewykorzystany (wywiad: Parlament Europejski, 14 kwietnia 2015 roku). Początkowe, ostrożne stanowisko PE z okresu wzmożonej aktywności parlamentów narodowych wokół inicjatywy „zielonej kartki” było emanacją jego ambiwalentnego stosunku do swoich krajowych odpowiedników. Z jednej strony PE wspiera postulat zwiększenia demokratycznej legitymizacji UE przez wzmocnienie jej parlamentarnego wymiaru, z drugiej był zawsze sceptyczny w kwestii poszerzania uprawnień parlamentów krajowych, nieoficjalnie postrzegając to jako zagrożenie dla własnej pozycji (por. Borońska-Hryniewiecka, 2015b).

¹⁹⁰ Frans Timmermans, List do przewodniczących komisji ds. europejskich parlamentów narodowych w ramach spotkania przewodniczących COSAC w Rydze 1–2 lutego 2015 r., <http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/meeting-of-the-chairpersons-of-cosac-1-2-february-2015/>, dostęp 26.05.2020.

¹⁹¹ W żadnym z dwóch kwestionariuszy COSAC przeprowadzonych w 2015 r. PE nie odpowiedział na pytanie o jego stosunek do „zielonej kartki”.

¹⁹² Odpowiedź AFCO na pytanie nr 37 udzielona w ramach 23 raportu półrocznego COSAC (zob. COSAC, 2015a, aneksy).

W ostatnich latach zaobserwować można pozytywną ewolucję stanowisk zarówno PE, jak i Komisji odnośnie do „zielonej kartki”. Wedle 25 raportu półrocznego COSAC z 2016 roku komisja AFCO „z zadowoleniem przyjęła wszystkie inicjatywy mające na celu wzmocnienie dialogu politycznego z parlamentami narodowymi, z poszanowaniem określonych w traktatach kompetencji poszczególnych aktorów w procesie podejmowania decyzji. Nieformalny mechanizm umożliwiający parlamentom narodowym zwrócenie uwagi właściwych instytucji na znaczenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w danej kwestii bezapelacyjnie stanowiłby ważny wkład w tej dziedzinie” (COSAC, 2016a: aneks s. 13). Z kolei w rezolucji w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej UE, przyjętej w lutym 2017 roku, PE postulował, aby przyszłe zmiany traktatowe przewidywały uzupełnienie uprawnień parlamentów o procedurę „zielonej kartki”, zgodnie z którą mogłyby one przedkładać do rozpatrzenia Radzie (a nie Komisji) wnioski prawodawcze. Następnie w marcu 2017 roku komisja ds. prawnych PE (JURI) przyjęła projekt innej rezolucji, w której sugerowała rozważenie wprowadzenia omawianej inicjatywy bez zmian traktatowych, podkreślając, że nie powinno to osłabiać innych instytucji unijnych oraz zwykłej procedury ustawodawczej. Wreszcie, jak wynika z 29 raportu półrocznego COSAC, „zielona kartka” cieszyła się poparciem zarówno komisji AFCO, jak i JURI poprzedniej kadencji PE (COSAC, 2018a: aneks s. 347).

Stanowisko Komisji Europejskiej można natomiast wyprowadzić ze sprawozdania tzw. Grupy Zadaniowej ds. pomocniczości, proporcjonalności i uzyskiwania lepszych rezultatów przy mniejszych nakładach pracy, powstałego pod przewodnictwem Fransa Timmermansa. W dokumencie tym, sporządzonym w poprzedniej kadencji Komisji, autorzy zachęcali parlamenty narodowe do kontynuowania inicjatyw związanych z „zieloną kartką”, a Komisję – do pozytywnych reakcji na ich wkład (Komisja Europejska, 2018b: 12).

7.2.2. Czynniki warunkujące aktywność parlamentarną na arenie „zielonej kartki”

Próbując ustalić, dlaczego niektóre parlamenty angażują się w inicjatywę „zielonej kartki”, podczas gdy inne tego nie czynią, należy wziąć pod uwagę podobne czynniki jak w przypadku dialogu politycznego. Obie areny stanowią bowiem kanały bezpośredniej komunikacji z Komisją Europejską, nie mają formalnego umocowania w traktatach, a także umożliwiają parlamentom narodowym konstruktywny wpływ na unijny proces prawotwórczy. Ponadto sami inicjatorzy tej procedury optowali za ułożeniem jej w ramach istniejącej już infrastruktury dialogu politycznego (COSAC, 2015c).

Pierwszą hipotezą badawczą jest założenie, że parlamenty faktycznie aktywne na arenie dialogu politycznego (arena 3) chętnie podejmą nowe wyzwanie „zielonej

kartki”, uznając ją za „przejsię na wyższy poziom”, okazję do jeszcze bardziej konstruktywnego kształtowania agendy politycznej UE. Po drugie, tak jak w przypadku dialogu politycznego, „zielona kartka” może być częściej wykorzystywana przez izby o słabszej pozycji kontrolno-mandatującej wobec rządu lub przez te, które czują się marginalizowane na arenie krajowej, a mają ambicje, aby ich głos stał się słyszalny w Brukseli. Po trzecie, zgodnie z perspektywą racjonalnego wyboru – podobnie jak w przypadku każdej innej areny – czynnikiem decydującym o zaangażowaniu parlamentów na tej właśnie arenie może być tzw. *policy salience* danej inicjatywy z punktu widzenia interesów państwa członkowskiego. I wreszcie stopień aktywności parlamentarnej w ramach tej inicjatywy może być uzależniony od przekonań i percepcji samych posłów odnośnie do jej względnej skuteczności jako kanału wpływania na kierunki polityki UE, a także jej spójności z rolą, jaką przywykł odgrywać dany parlament w sferze spraw europejskich. Ponieważ w kontekście formułowania hipotez ten ostatni czynnik odróżnia arenę „zielonej kartki” od dialogu politycznego, pozwolę sobie poświęcić mu nieco więcej uwagi.

Na potrzeby niniejszej analizy zakłada się, że niemałe znaczenie dla podjęcia decyzji o angażowaniu się w mechanizm „zielonej kartki” ma jej oddolny i nieformalny charakter. W świetle perspektywy analitycznej europeizacji jest on traktowany jako oddolnie ustanowiona struktura szans (*opportunity structure*) oraz mechanizm europeizacji wywołujący reakcje adaptacyjne zarówno ze strony aktorów krajowych, jak i unijnych. W tym sensie, zgodnie z opinią czołowych przedstawicieli nurtu europeizacji w ramach studiów europejskich (Börzel, Risse, 2000; Featherstone, Radaelli, 2003), zakłada się, że mobilizacja parlamentów krajowych w ramach areny „zielonej kartki” może wywierać presję adaptacyjną na ich dotychczasowe relacje z innymi aktorami instytucjonalnymi. Owa presja jest wynikiem pewnego „niedopasowania” (*misfit*) między nowo powstałą strukturą szans a ugruntowanymi historycznie procesami instytucjonalnymi oraz wyobrażeniami aktorów o ich stosowności (*logic of appropriateness*). W przypadku „zielonej kartki” presja może dotyczyć relacji zarówno z krajową egzekutywą, jak i z kluczowymi instytucjami unijnymi. Aktywność parlamentów krajowych jako potencjalnych inicjatorów prawodawstwa UE może być bowiem kwestionowana jako podważająca ugruntowaną równowagę instytucjonalną oraz zależności, w ramach których to rządy narodowe na forum Rady Europejskiej lub Rady Ministrów mogą proponować nowe rozwiązania i kierunki działania UE, a tylko Komisja Europejska ma prawo formalnej inicjatywy ustawodawczej. W konsekwencji, operując językiem Börzel i Risse’a (2000), można uznać, że nieformalna mobilizacja parlamentów – jako potencjalnych inicjatorów rozwiązań legislacyjnych na poziomie UE – może wywołać pewne niedogodności (*inconvenience*), podważając istniejącą hierarchię i balans międzyinstytucjonalny, zarówno między podmiotami krajowymi, jak i instytucjami UE. A zatem sposób, w jaki aktorzy instytucjonalni zinterpretują inicjatywę „zielonej kartki” w ramach wspomnianej wyżej logiki stosowności (tj. jako mechanizm służący do realizacji

uznanych przez nich ról parlamentarnych czy jako ich podważenie), będzie miał decydujący wpływ na strategię działania parlamentów narodowych w ramach nowej areny aktywności. Zgodnie z badaniami empirycznymi na temat preferencji członków parlamentów narodowych związanych z UE przeprowadzonymi przez wspomnianego już Bernharda Wesselsa (2005), oczekuje się, że gotowość do uczestnictwa w tej procedurze będzie większa, jeśli posłowie uznają ją za mechanizm zwiększający demokratyczną legitymizację UE, jednocześnie zgodny z odgrywaną przez nich rolą parlamentarną.

Pewnym dodatkowym czynnikiem warunkującym aktywność parlamentów w ramach „zielonej kartki” może być również długość członkostwa w UE. Zakłada się bowiem, że parlamenty z tzw. nowych państw członkowskich mogą być bardziej otwarte na zmianę sposobu działania i przyjęcie nowej funkcji, gdyż nie tak dawno odgrywały aktywną rolę w przygotowaniach do przystąpienia do UE i musiały przystosować się do nowych wymagań instytucjonalnych. Ponadto mniej doświadczonym (zeuropeizowanym) posłom nowa aktywność na poziomie UE może również wydawać się bardziej prestiżowa niż tym, którzy działają na polu europejskim znacznie dłużej.

7.2.3. *Parlamenty narodowe w nowej roli: ambicje i ograniczenia*

Testując niejako własną gotowość operacyjną, a także możliwe reakcje instytucji unijnych, 28 stycznia 2015 roku brytyjska Izba Lordów zaproponowała dwa zagadnienia, które mogłyby się stać przedmiotem potencjalnych „zielonych kartek”, tj. kwestię marnotrawienia żywności w UE oraz problem opłat związanych z dokonywaniem bankowych transakcji transgranicznych. Dodatkowy temat dotyczący utworzenia Europejskiego Forum Biznesu poddał również pod rozwałę duński Folketing. W rezultacie networkingu i współpracy międzyparlamentarnej 22 lipca 2015 roku parlamenty narodowe uruchomiły pierwszą „zieloną kartkę” dotyczącą marnotrawienia żywności (*food waste*). Została ona zainicjowana przez brytyjską Izbę Lordów i otrzymała poparcie 16 izb ustawodawczych (zob. tabela 10)¹⁹³. W dokumencie parlamenty wezwały Komisję Europejską, aby przedstawiając nowy pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, przyjęła konkretne rozwiązania mające na celu ograniczenie marnotrawienia żywności w UE. Komisja formalnie odpowiedziała na inicjatywę 17 listopada 2015 roku (Komisja Europejska, 2015b)¹⁹⁴. Następnie 2 grudnia tego samego roku opublikowała pakiet legislacyjny

¹⁹³ Treść pierwszej „zielonej kartki” zob. <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/news-parliament-2015/green-card-food-waste-issued/>, dostęp 25.01.2021.

¹⁹⁴ Należy wspomnieć, że już w lipcu 2014 roku Komisja Europejska zaproponowała pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, ale z powodu zakończenia kadencji w listopadzie

dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, uwzględniając w nim większość sugestii zawartych w „zielonej kartce”. Zgodnie z zaleceniami parlamentów narodowych, Komisja zobowiązała się, między innymi, do opracowania wspólnej unijnej metodologii pomiaru zjawiska marnotrawienia żywności, ustanowienia platformy wymiany najlepszych praktyk w zakresie gospodarowania odpadami żywności pomiędzy państwami członkowskimi oraz innymi instytucjami, stworzenia zasad dotyczących przekazywania jedzenia do banków żywności oraz opracowania odpowiedniego prawodawstwa regulującego tzw. darowizny żywnościowe (Komisja Europejska, 2015a)¹⁹⁵.

Choć rozwiązania zaproponowane przez parlamenty narodowe w ramach pierwszej „zielonej kartki” nie stanowiły całościowego wniosku o charakterze ustawodawczym, to można uznać, że stały się dla Komisji Europejskiej dodatkowym bodźcem do podjęcia kroków legislacyjnych (Borońska-Hryniewiecka, 2017a). Nie było to jednak jedynym czynnikiem sprawczym. Innym była rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym z lipca 2015 roku wywołująca Komisję do określenia celów, środków i instrumentów skutecznego zwalczania marnotrawienia żywności. Warto również zauważyć, że w odpowiedzi udzielonej parlamentom krajowym Komisja określiła „zieloną kartkę” jako „opinię”, a nie „propozycję”, jasno wskazując, że traktuje ją jako element dialogu politycznego, a nie jako formę inicjatywy ustawodawczej (Komisja Europejska, 2015b).

W 2015 roku parlamenty narodowe rozpoczęły procedury kolejnych „zielonych kartek”: w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, której autorem było francuskie Zgromadzenie Narodowe¹⁹⁶, a także w sprawie rewizji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, której inicjatorem był łotewski Saeima. W pierwszym przypadku procedura została zainicjowana 26 października 2015 roku przez przewodniczącego komisji ds. europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego i zyskała poparcie dziewięciu izb parlamentarnych (zob. tabela 10). Komisja Europejska udzieliła formalnej odpowiedzi w listopadzie 2016 roku, nie podejmując jednak żadnych działań legislacyjnych (Komisja Europejska, 2016a). W drugim przypadku „zieloną kartkę” zawarto w liście przewodniczącej komisji ds. europejskich łotewskiego Saeima, Lolity Čigāne, skierowanym 23 listopada 2015 roku do parlamentów narodowych UE¹⁹⁷. Jednak

wycofała go w ramach zasady przerwania ciągłości politycznej (*political discontinuity principle*). Jednocześnie zobowiązała się do przedstawienia nowego wniosku w tej sprawie do końca 2015 roku.

¹⁹⁵ European Commission, Communication ‘Closing the Loop – An EU Action Plan for the Circular Economy’, COM(2015) 614; Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, COM(2015) 595.

¹⁹⁶ [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rapports/r2854/\(index\)/rapports](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rapports/r2854/(index)/rapports), dostęp 25.01.2021.

¹⁹⁷ <https://parlament.mt/media/89986/135.pdf>, dostęp 23.05.2020.

prace nad nią nie zostały sfinalizowane i nie trafiła ona oficjalnie do Komisji Europejskiej.

Tabela 10. Udział parlamentów narodowych w dotychczasowych inicjatywach „zielonej kartki” (arena 4)

Nazwa „zielonej kartki”	Sygnatariusze
W sprawie marnotrawienia żywności	House of Lords (inicjator wniosku), Narodno sabranie (BG), Hrvatski sabor (HR), Vouli ton Antiprosopon (CY), Poslanecká sněmovna (CZ), Senát (CZ), Sénat (FR), Assemblée nationale (FR), Országgyűlés (HU), Senato (IT), Seimas (LT), Saeima (LV), Kamra tad-Deputati (MT), Chambre des Députés (LU), Tweede Kamer (NL), Assembleia da República (PT), Národná rada (SK) – (17)
W sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw	Assemblée nationale (FR) (inicjator wniosku), House of Lords (UK), Assembleia da República (PT), Seimas (LT), Saeima (LV), Senato (IT), Tweede Kamer (NL), Vouli ton Ellinon (GR), Národná rada (SK) – (9)
W sprawie rewizji dyrektywy audiowizualnej ¹⁹⁸	Saeima (LV) (inicjator wniosku), Assemblée nationale oraz Sénat (FR) ¹⁹⁹ – (3)

Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się do postawionych w poprzednim podrozdziale hipotez dotyczących czynników warunkujących parlamentarne zaangażowanie w omawianą inicjatywę, można poczynić następujące obserwacje. Dla pewnej grupy parlamentów istnieje pozytywna zależność między ich aktywnością w ramach dialogu politycznego a areną „zielonej kartki”. Osiem z osiemnastu izb parlamentarnych, które brały udział w inicjatywach tego rodzaju, należy do dwudziestu najaktywniejszych w ramach dialogu politycznego (tj. portugalska Assembleia da República, obie izby francuskiego parlamentu, włoski Senato, czeska Poslanecká sněmovna oraz Senát, brytyjska Izba Lordów oraz holenderska Tweede Kamer). Jedynie w dwóch przypadkach aktywności w ramach tych aren są zupełnie odmienne. Łotewski Saeima, będąc sygnatariuszem dwóch „zielonych kartek” oraz inicjatorem trzeciej, należy

¹⁹⁸ Procedura nie została ukończona, a zatem nieznana jest oficjalna liczba potencjalnych sygnatariuszy. Poza przypadkiem polskim oraz francuskim nie udało mi się dotrzeć do żadnych informacji weryfikujących, które izby parlamentarne były skłonne podpisać trzecią „zieloną kartkę”.

¹⁹⁹ Przeprowadzone przeze mnie wywiady potwierdziły jedynie, że obie izby francuskiego parlamentu wyraziły polityczne poparcie dla łotewskiego wniosku.

do sześciu najmniej aktywnych izb w ramach dialogu politycznego. Jego aktywność na tej arenie tłumaczyć może fakt, że w pierwszym półroczu 2015 roku Łotwa sprawowała prezydencję w ramach Rady UE i postanowiła wykorzystać potencjał zainteresowania tą inicjatywą do wzmocnienia parlamentarnego wymiaru własnej prezydencji (wywiad telefoniczny: Saeima, 10 lutego 2016 roku). Z kolei rumuński Senat, szósty pod względem liczby wysłanych opinii w ramach dialogu, nie wziął udziału w żadnej „zielonej kartce” i otwarcie sprzeciwia się jej formalizacji (COSAC, 2015a, b: raporty i aneksy).

Przeprowadzona analiza wskazuje także na istotność czynnika słabszej formalnej pozycji lub marginalizacji izby wobec własnej egzekutywy na arenie krajowej. Praktycznie 95% izb aktywnych w ramach „zielonej kartki” należy do grupy umiarkowanie silnych (55%) lub słabych (38%) parlamentów w sferze spraw europejskich. Ponadto w przypadku tych pierwszych trzy z nich (tj. włoski i francuski Senat, a także Izba Lordów przed brexitem) są izbami wyższymi mającymi *de facto* słabszą pozycję niż izba niższa w kwestii polityki europejskiej. Oznaczałoby to, że zgodnie z oczekiwaniami arena „zielonej kartki” stanowi dla nich dodatkową strukturę szans na zaistnienie oraz wywarcie jakiegokolwiek wpływu na forum unijnym. Jedyną aktywną w ramach omawianej procedury izbą należącą do grupy najsilniejszych formalnie parlamentów jest holenderska Tweede Kamer.

Analiza szerokiego spektrum danych empirycznych wskazuje jednak, że decydującym czynnikiem determinującym parlamentarne zaangażowanie w inicjatywę „zielonej kartki”, a także wyjaśniającym odstępstwa w tym zakresie, jest parlamentarna percepcja areny oraz ocena własnej aktywności w jej ramach w zestawieniu z odgrywaną przez siebie rolą parlamentarną w UE. Idea „zielonej kartki” została po raz pierwszy poddana ocenie parlamentarnej w marcu 2015, a następnie w listopadzie tego samego roku za pomocą kwestionariuszy COSAC²⁰⁰. Odpowiedzi udzielone przez parlamenty ujawniły znaczne różnice w podejściu do nowej inicjatywy. Podczas gdy większość parlamentów narodowych była entuzjastycznie do niej nastawiona²⁰¹, wiele wyraziło również zastrzeżenia do jej statusu prawnego oraz wątpliwości odnośnie do jej skuteczności. Niektóre parlamenty wskazały, że nowa procedura może być niepotrzebna lub niezgodna z traktatami bądź ich konstytucjami krajowymi. Co ciekawe, trzy izby parlamentarne wyraziły wyraźny sprzeciw wobec idei „zielonej kartki” (fińska Eduskunta, włoska Camera dei Deputati i rumuński Senat), podczas gdy kilka innych zachowało sceptycyzm (polski Senat, estońskie Riigikogu i belgijska Chambre des représentants). Konsekwentnie żadna

²⁰⁰ 23 i 24 raport półroczny COSAC oraz opinie przedstawicieli parlamentów narodowych podczas spotkania grupy roboczej COSAC w listopadzie 2015 roku.

²⁰¹ 23 spośród 27 izb, które udzieliły odpowiedzi, wyraziły poparcie dla „zielonej kartki” jako procedury, która opierałaby się na istniejącym dialogu politycznym (bez żadnych zmian traktatowych) i umożliwiała parlamentom narodowym przedstawianie Komisji Europejskiej sugestii dotyczących wniosków politycznych lub ustawodawczych.

z wyżej wymienionych izb nie wzięła udziału w dotychczasowych inicjatywach. Uzasadniając swoje stanowisko, Eduskunta wskazała, że mechanizm ten wymagałby od instytucji UE podejmowania decyzji wykraczających poza ramy traktatowe, co skomplikowałoby obecny proces decyzyjny w UE, nie przynosząc znaczącej wartości dodanej (COSAC, 2015a, b: raport i aneksy). Podobnie włoska Camera dei Deputati podkreśliła, że w obliczu dobrze ugruntowanej praktyki dialogu politycznego nie jest konieczne ustanawianie dodatkowych mechanizmów wymiany informacji między Komisją a parlamentami narodowymi. Opinia ta stawia izbę niższą włoskiego parlamentu w opozycji do włoskiego Senatu, który aktywnie wykorzystał dwie okazje udziału w „zielonej kartce” (zob. tabela 10). Zarówno rumuńska, jak i polska izba wyższa odrzuciły sformalizowanie procedury „zielonej kartki”, ponieważ wymagałyby one zmiany traktatu, a polski Senat powołał się również na ograniczenia konstytucyjne w zakresie inicjowania polityki UE. Wreszcie Riigikogu woli koncentrować się na kontroli działań egzekutywy związanych z UE niż na „nowych niesprawdzonych procedurach”. Wśród innych głosów belgijska Izba Reprezentantów należąca do grupy najsłabszych parlamentów ostrzegła, że „zielona kartka” może nałożyć dodatkowe obciążenia administracyjne na parlament (zob. COSAC, 2015a, b: raport i aneksy).

Zarówno raporty COSAC, jak i dane pozyskane za pomocą kwestionariusza autorskiego oraz wywiadów ujawniają, że izby aktywne w ramach dotychczasowych „zielonych kartek” postrzegają ten mechanizm jako konstruktywny sposób zaangażowania w europejski proces polityczny, a własną aktywność w ramach tej areny jako zgodną z rolą, jaką powinien odgrywać parlament narodowy w strukturze instytucjonalnej UE. Zależność tę doskonale ilustruje przypadek Francji. Obie izby parlamentu podpisały pierwszą i drugą „zieloną kartkę”, a także nieoficjalnie poparły trzecią propozycję opublikowaną w listopadzie 2015 roku przez łotewski Saeima (wywiady: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku; Sénat, 16 kwietnia 2019 roku). Mniej więcej w tym samym czasie francuska izba wyższa wykazała również ambicje polityczne, aby zainicjować własną „zieloną kartkę”. W oświadczeniu dotyczącym programu prac Komisji Europejskiej na rok 2016 przewodniczący Senatowi Jean Bizet zasugerował złożenie takiej propozycji w sprawie zwalczania terroryzmu w UE – kwestii o strategicznym znaczeniu dla Francji. Francuski Sénat wyraził również gotowość przygotowania „zielonych kartek” w sprawie unii energetycznej i agendy cyfrowej (COSAC, 2015a), które jednak nigdy się nie ziściły. Zapytane podczas wywiadów o ich stosunek do tej areny francuskie izby odpowiedziały, że postrzegają ją jako sposób na zwiększenie ich konstruktywnego zaangażowania w kształtowanie polityki europejskiej. Zgromadzenie Narodowe preferuje przy tym aktywność w ramach tego mechanizmu zamiast „negatywnej logiki wydawania opinii w ramach SWO”, przewidując możliwość wysłania propozycji politycznych do Komisji Europejskiej, nawet w przypadku gdy minimalny próg wymagany dla „zielonej kartki” nie zostanie osiągnięty (por. COSAC, 2015a:

aneks s. 142–144). Podczas wywiadów kierownicy sekretariatów komisji ds. UE w obu izbach francuskiego parlamentu podkreślali, że ich instytucje postrzegają „zieloną kartkę” jako zgodną z rolą, jaką powinny odgrywać w UE, tj. instytucji współkształtujących politykę UE, a nie ją blokujących. Zapytani o status prawny „zielonej kartki” przyznali, że chociaż nie została ona usankcjonowana na poziomie unijnym, to uzyskała akceptację samej Komisji Europejskiej wyrażoną w odpowiedziach dotyczących pierwszych kartek (zob. powyżej). Powinna być zatem traktowana jako nieformalna inicjatywa pogłębionego dialogu politycznego oraz „wyraz dobrej woli” aktorów instytucjonalnych a nie dowód nowych uprawnień parlamentarnych (wywiady: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku; Sénat, 16 kwietnia 2019 roku). Ponadto w raporcie na temat roli parlamentów narodowych w UE przygotowanym w imieniu ówczesnej przewodniczącej komisji ds. europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego, Sabine Thillaye, możemy znaleźć wyraźne wezwanie do sformalizowania idei „zielonej kartki” na szczeblu unijnym. Thillaye postulowała w nim ustanowienie procedury, w ramach której parlamenty narodowe uzyskałyby prawo inicjatywy parlamentarnej porównywalne pod względem skutków z procedurą europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Assemblée nationale, 2018: 13, 31, 32).

W podobny sposób wypowiada się o „zielonej kartce” włoski Senato oraz portugalska Assembleia da República, będące sygnatariuszami inicjatyw w sprawie marnotrawienia żywności i odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. W wywiadzie telefonicznym włoski przedstawiciel senackiej komisji ds. europejskich podkreślił, że główną motywacją do aktywności na tej arenie jest, podobnie jak w przypadku dialogu politycznego, chęć wzmocnienia legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego w UE i zbliżenia europejskiego poziomu politycznego i legislacyjnego do obywateli. Ponadto „zielona kartka” może być ważnym instrumentem służącym zwróceniu uwagi instytucji europejskich na konkretne wymagania i potrzeby regionalne (wywiad: Senato della Repubblica, 4 października 2015 roku; por. COSAC, 2016a).

Faktyczna aktywność parlamentarna zdeterminowana przedstawionymi stanowiskami wobec „zielonej kartki” dzieli w pewnym sensie parlamenty narodowe na stanowczych strażników traktatów (*guardians of the treaties*) oraz bardziej elastycznych graczy. Różnice te można wyjaśnić różnorodnymi kulturami parlamentarnymi w poszczególnych państwach członkowskich i odmiennym postrzeganiem ról parlamentarnych w systemie politycznym UE. Podczas gdy brytyjska Izba Lordów i holenderska Tweede Kamer starają się być aktywnymi graczami w unijnym systemie legislacyjnym, szwedzki Riksdag, fińska Eduskunta i niemiecki Bundestag są zgodni co do tego, że parlamenty nie powinny odgrywać niezależnej roli na szczeblu UE, lecz ograniczyć się do kontrolowania działań własnych rządów w sferze polityki europejskiej (por. Mastenbroek, 2014). Jednak, co ciekawe, różnice w postrzeganiu mechanizmu „zielonej kartki” oraz roli parlamentów w UE są widoczne nawet

w ramach tych samych państw, pomiędzy izbami tego samego parlamentu, czego przykładem są Niemcy oraz Włochy.

Warto również podkreślić, że nie wszystkie izby, które nie uczestniczyły w żadnej z dotychczasowych inicjatyw „zielonej kartki”, kierowały się percepcją użyteczności czy prawomocności tego mechanizmu w procesie decyzyjnym UE. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu autorskim, holenderska Erste Kamer poddała dyskusji wszystkie wnioski związane z tą procedurą, ale w każdym przypadku właściwa komisja parlamentarna zdecydowała, że kwestia ta nie powinna być rozpatrywana na poziomie europejskim, i postanowiła nie wspierać tej inicjatywy. Podobnie stało się w przypadku niemieckiego Bundesratu, w którym dotychczasowe inicjatywy nie znalazły wystarczającego poparcia politycznego. Z kolei komisja ds. europejskich węgierskiego Országgyűlés zorganizowała w listopadzie 2016 roku specjalne posiedzenie w sprawie drugiej „zielonej kartki”, z udziałem członków węgierskiej Rady Biznesu i przedstawiciela rządu, w celu omówienia, czy działania UE w sprawach społecznej odpowiedzialności biznesu są konieczne czy nie. Wedle informacji uzyskanych w kwestionariuszu, ostatecznie izba nie zdecydowała się na przystąpienie do „zielonej kartki”. Należy zatem przyjąć, że istotne znaczenie dla decyzji o poparciu dla danej inicjatywy ma również zakres przedmiotowy oraz wspomniane wcześniej tzw. *issue salience* poszczególnych „zielonych kartek”. Na przykład zainicjowanie tej procedury w sprawie rewizji dyrektywy audiowizualnej miało dla Łotwy duże znaczenie strategiczne w związku z falą rosyjskiej dezinformacji, fake newsów oraz mowy nienawiści obecnej w jej przestrzeni informacyjnej (por. Mellkauls, 2016).

Wreszcie ostrożne, aczkolwiek przychylne stanowisko wobec „zielonej kartki” prezentuje parlament austriacki. Jak wynika z informacji uzyskanych w kwestionariuszu autorskim, w marcu 2016 roku komisja ds. europejskich Bundesratu oświadczyła podczas dyskusji nad tą procedurą, że chce wzmocnić swój udział w prawodawstwie UE nie tylko przez wydawanie uzasadnionych opinii w ramach kontroli pomocniczości, lecz także jako konstruktywny gracz, wnosząc aktywny wkład w dalszy rozwój UE. Jednak ze względu na brak odpowiednich ram prawnych we własnym regulaminie parlament austriacki postanowił wówczas „obserwować z zaciekawieniem sukces mechanizmu »zielonej kartki«”.

Brak nowych inicjatyw w ostatnich latach wskazuje, że parlamentarny entuzjazm w stosunku do „zielonej kartki” osłabł. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy wydaje się właśnie brak jednoznacznego poparcia ze strony samych zainteresowanych. Odpowiedzi zebrane w kwestionariuszu autorskim pokazują, że parlamenty mają odmienne opinie nie tylko na temat skuteczności procedury, lecz także w odniesieniu do ewentualnego sformalizowania jej w przyszłości. W odpowiedzi na pytanie, „czy chciałyby usankcjonowania »zielonej kartki« na poziomie unijnym, albo przez zmianę traktatów, albo w formie wzmocnionego dialogu politycznego”, tylko 16 z 25 izb odpowiedziało, że tak, a jedynie dziesięć poparło pomysł wprowadzenia

tego mechanizmu za pośrednictwem zmiany traktatowej. Siedem izb natomiast optowałoby za usankcjonowaniem go w sposób bardziej nieformalny, jako rodzaju wzmocnionego dialogu politycznego (austriacki Nationalrat i Bundesrat, łotewski Saeima, duński Folketing, węgierskie Országgyűlés, holenderska Tweede Kamer oraz grecki Vouli ton Ellinon). Co ciekawe, trzy izby wyraziły opozycję wobec idei sformalizowania „zielonej kartki” na poziomie UE. Włoska Izba Deputowanych swoje stanowisko uzasadniła faktem, iż postrzega Parlament Europejski jako jedynego prawowitego inicjatora legislacji na poziomie unijnym i optuje raczej za traktatowym wzmocnieniem tej instytucji przez wyposażenie jej w pełne prawo inicjatywy ustawodawczej na poziomie UE. Z kolei fińska Eduskunta, choć nie przyjęła formalnego stanowiska w tej sprawie, podkreśliła, że mechanizm ten stałby w pewnej sprzeczności z krajowymi uwarunkowaniami konstytucyjnymi, wcale nie zwiększając wpływu parlamentu na politykę europejską Finlandii. W podobnym duchu szwedzki Riksdag uważa, że ustanowienie „zielonej kartki” nie stanowiłoby dla niego żadnej wartości dodanej w odniesieniu do dostępnych narzędzi oddziaływania na politykę europejską.

7.2.4. *Polski parlament a „zielona kartka”*

Na koniec warto przyjrzeć się polskiej dynamice parlamentarnej w odniesieniu do „zielonej kartki”. Przypadek Polski jest interesujący z powodu swego paradoksu związanego ze stanowiskiem polskiego parlamentu wobec tej nowej inicjatywy. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której parlament państwa stawiającego się w roli jednego z najgłośniejszych orędowników wzmocnienia roli parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym UE (por. Szymański, 2016; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2019) dokonuje rzadko spotykanego samoograniczenia potencjalnej aktywności na forum UE, zaprzeczając tym samym politycznym postulatom własnego rządu.

Przypomnijmy, że ani Sejm, ani Senat nie wzięły do tej pory udziału w żadnej inicjatywie „zielonej kartki” przeprowadzonej przez parlamenty narodowe. Uzasadniając ten stan rzeczy, w odpowiedzi udzielonej w kwestionariuszu autorskim przedstawiciel kancelarii Sejmu wyjaśnił, że zgodnie z polskim prawem udział parlamentu w tej procedurze naruszałby określone w konstytucji kompetencje rządowe do prowadzenia polityki zagranicznej. Jak z kolei podkreślił przedstawiciel Senatu, istnieją obawy prawne wynikające z faktu, że na podstawie konstytucji polska izba wyższa nie ma uprawnień do działania w stosunkach zewnętrznych²⁰². W istocie, w obliczu wzmocnionej mobilizacji międzyparlamentarnej związanej

²⁰² Przedstawiciel senackiej komisji ds. zagranicznych i UE zgodził się jednocześnie, że wskazane byłoby sformalizowanie „zielonej kartki” w traktacie, co dałoby Senatowi podstawę prawną do działania i uczestnictwa w tej inicjatywie.

z inicjatywą „zielonej kartki” w 2015 roku, Sejm i Senat wystąpiły o trzy niezależne opinie prawne w sprawie możliwości uczestnictwa w tej procedurze w świetle prawa krajowego. Ogólny wniosek płynący z przedstawionych interpretacji był taki, że udział polskiego parlamentu w omawianym mechanizmie – rozumianym jako forma pośredniej inicjatywy legislacyjnej na poziomie UE – nie znajduje podstaw ani w prawodawstwie krajowym, ani unijnym, a także wykraczałby poza krajowe kompetencje parlamentarne, łamiąc tym samym konstytucyjną zasadę podziału władzy oraz równowagę instytucjonalną (Pawłowski, 2015; Grzeszczak, 2015; Popławska, 2015)²⁰³. Przeprowadzone w 2019 roku wywiady potwierdziły, że polskie izby nie zamierzają korzystać z mechanizmu „zielonej kartki” przed stworzeniem odpowiednich przepisów prawnych.

Jednak oprócz zastrzeżeń natury formalnoprawnej na uwagę zasługuje również polityczna percepcja tej inicjatywy ze strony polskich parlamentarzystów. Biorąc pod uwagę, że dyskusja na temat operacjonalizacji nowej procedury rozpoczęła się na poziomie unijnym (tj. w ramach współpracy międzyparlamentarnej) pod koniec 2014 roku, a faktyczne inicjatywy „zielonej kartki” zostały podjęte w 2015 roku, można było oczekiwać, że kwestia ta znajdzie się w agendzie posiedzeń komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu siódmej kadencji, za rządów koalicji PO-PSL. Analiza bazy danych Sejmu, w tym szczególnie z roku 2015, nie wykazała jednak żadnego posiedzenia, na którym omawiana byłaby kwestia „zielonej kartki”. Taki stan rzeczy może dziwić przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, w pierwszej połowie 2015 roku łotewska prezydencja w UE rozesłała do wszystkich parlamentów narodowych kwestionariusz dotyczący ich stanowiska odnośnie do „zielonej kartki”, w którym partycypował również Sejm RP. Po drugie, na przełomie maja i czerwca tego samego roku parlamentarzyści krajów unijnych oraz ich odpowiednicy z PE spotkali się w Rydze na posiedzeniu COSAC, aby przedyskutować sposoby zwiększenia udziału parlamentów w zarządzaniu UE, w tym właśnie inicjatywę „zielonej kartki”. Po trzecie wreszcie, naturalne wydaje się oczekiwanie, że proeuropejska większość parlamentarna reprezentowana przez PO oraz PSL uzna za wskazane przedyskutowanie na forum własnego parlamentu nowej inicjatywy transnarodowej, potencjalnie zwiększającej rolę parlamentów krajowych w procesie decyzyjnym UE.

Jednak kwestia „zielonej kartki” pojawiła się w agendzie sejmowej dopiero w ósmej kadencji, w pierwszym roku urzędowania tzw. Zjednoczonej Prawicy. Analiza protokołów z posiedzeń sejmowej komisji ds. UE z lat 2015–2016 pokazuje, że

²⁰³ Warto w tym miejscu zauważyć, że zagadnienie podstaw prawnych udziału Sejmu w dialogu politycznym z Komisją Europejską również było przedmiotem analiz prawnych (Czarny, 2014). Autorzy z jednej strony dopuszczali udział Sejmu w dialogu politycznym, choć z drugiej strony wskazywali brak wyraźnej podstawy prawnej do jego prowadzenia (zarówno na poziomie prawa UE, jak i na poziomie prawa krajowego) i w większości postulowali potrzebę uregulowania zagadnienia, przynajmniej w prawie krajowym.

podczas gdy opozycja wyrażała (nieco wprawdzie spóźniony) entuzjazm wobec tego mechanizmu jako dźwigni dla zwiększenia legitymacji demokratycznej UE, posłowie ówczesnej partii rządzącej (PiS) wykazywali daleko posunięty sceptycyzm co do jego prawomocności oraz skuteczności. Stanowisko to doskonale obrazuje wystąpienie posła sprawozdawcy na temat „zielonej kartki”, Szymona Szyrkowskiego *vel* Sęka z PiS, podczas obrad komisji ds. UE w dniu 31 marca 2016 roku. Odnosząc się do ewentualnego udziału Sejmu w tej procedurze, zwrócił on uwagę, że o ile uważa za zasadną dyskusję na temat roli parlamentów narodowych i chęci wzmocnienia ich kompetencji w procesie decyzyjnym, o tyle jednak ścieżka wprowadzania zmian powinna – w jego opinii – uwzględniać prawo międzynarodowe, włącznie z jego podstawową zasadą wyrażoną przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny, że to państwa są panami traktatu i to państwa ostatecznie decydują o rozwiązaniach, którym później się poddają. Uzasadniając swoje stanowisko, Szyrkowski *vel* Sęk wyjaśniał: „Nie kwestionuję tu różnych form dialogu politycznego, który ma bardziej charakter zinstytucjonalizowanej korespondencji z Komisją Europejską [...]. Jednak usytuowanie tak zwanych kartek dodatkowo poza traktatami byłoby [...] wprowadzeniem nowej procedury, która nie miałaby umocowania traktatowego. Istnieje nie tylko zagrożenie, że akceptacja tego rodzaju obejścia traktatów spopularyzowałaby tego rodzaju próby również w innych obszarach, ale należy brać pod uwagę również zagrożenie tego, że w którymś momencie jeden z interesariuszy, którzy poddali się wcześniej tym rozwiązaniom, zakwestionowałby ich walor prawny w momencie, w którym po prostu by mu to nie odpowiadało. Można sobie wyobrazić, że regularne lekceważenie głosu parlamentów narodowych wyrażanych w ramach zielonej kartki doprowadziłoby w dłuższej perspektywie czasu *de facto* do osłabienia autorytetu tychże parlamentów wbrew intencji tych, którzy chcieliby zieloną kartką głos parlamentów wzmocnić” (Sejm, 2016b: 8).

Inne wypowiedzi posłów PiS również obrazują sceptyczne nastawienie parlamentarzystów do inicjatywy „zielonej kartki” oraz preferencje wobec bardziej zachowawczej, a wręcz hamulcowej roli parlamentów narodowych w UE. Zdaniem posła Konrada Głębockiego: „w odróżnieniu od żółtej i zielonej kartki, to czerwona kartka zawiera w sobie perspektywę skutecznego wpływu na unijny proces legislacyjny, niezależnie od woli instytucji unijnych” (Sejm, 2016b: 6). Wypowiedź ta ilustruje entuzjazm większości rządzącej dla parlamentarnej roli „gate-keepera” dalszej integracji, a nie współkreatora polityki unijnej. Należy przypomnieć, że polski rząd był w swoim czasie zdecydowanym zwolennikiem postulowanego przez Davida Camerona nadania parlamentom narodowym prawa weta w stosunku do prawodawstwa UE w postaci tzw. mechanizmu czerwonej kartki (zob. wprowadzenie).

Równie interesująca z punktu widzenia analizy percepcji polskich parlamentarzystów odnośnie do roli, jaką powinny odgrywać parlamenty narodowe w UE, wydaje się wypowiedź mówcy goszczącego na wspomnianym wyżej posiedzeniu

komisji, prawicowego posła do PE, Marka Jurka²⁰⁴. Odnosząc się do inicjatywy „zielonej kartki”, poseł zadał pytanie, czy zwiększenie roli parlamentów narodowych w istocie ułatwia realizację interesów państwa polskiego. Komentował przy tym: „Oczywiście jest to ogromna atrakcja, bo możemy zabrać głos. Natomiast pytanie, jaki będzie tego efekt końcowy? [...] A jednocześnie wydaje się, że najlepszym forum do realizacji interesów państwa polskiego i do budowania takiej formy współpracy europejskiej, która najlepiej im odpowiada, ciągle w przewidywalnym czasie pozostaje mechanizm międzyrządowy, czyli decyzje Rady Europejskiej. [...] Dlatego zachęcam do ostrożności w ocenianiu wszystkich innych mechanizmów. Przy całym docenianiu opakowania, w którym one są podawane, bo demokratyzacja to brzmi pięknie” (Sejm, 2016b: 11).

Przedstawione powyżej wypowiedzi stanowić mogą jedno z wyjaśnień, dlaczego polski parlament bardzo ostrożnie podchodzi do wszelkich, nawet nieformalnych prób proponowania rozwiązań politycznych na arenie „zielonej kartki”²⁰⁵. Doskonale uzupełniają także zarysowany we wprowadzeniu do niniejszej książki stan debaty na temat roli parlamentów narodowych w UE. Wreszcie obrazują to, co już dawno zauważył Bernhard Wessels (2005) w swoich badaniach, a mianowicie że preferencje jednostkowych posłów odnośnie do kształtu instytucjonalnego UE oraz roli parlamentów narodowych determinują ich nastawienie i motywację do udziału w konkretnych działaniach w sferze polityki europejskiej.

²⁰⁴ Marek Jurek był posłem PiS do 2007 roku, kiedy założył własną partię Prawe Skrzydło Republiki. Jednak w 2014 roku został wybrany na posła do PE z ramienia PiS.

²⁰⁵ W 32 raporcie COSAC (grudzień 2019 roku) polski Sejm wyraził opinię, że parlamenty narodowe powinny otrzymać prawo inicjatywy na kształt „zielonej kartki”. W toku dalszych badań należy ustalić, czy wypowiedź ta reprezentuje stanowisko polityczne parlamentu, czy raczej jest to opinia administracyjna.

Współpraca międzyparlamentarna w Unii Europejskiej

W literaturze przedmiotu panuje powszechna zgoda, że zmiany, których doświadczyła demokracja parlamentarna w UE, wpłynęły na praktykę współpracy międzyparlamentarnej, prowadząc do wzbogacenia dialogu między organami przedstawicielskimi na różnych szczeblach unijnego zarządzania, a także w wymiarze międzynarodowym (m.in. Sprungk, 2013; Fasone, Lupo, 2016; Lupo, Griglio, 2018). W istocie podczas gdy integracja europejska poddała presji – i w pewien sposób ograniczyła – tradycyjne role parlamentów narodowych takie jak kontrola rządu oraz ustawodawstwo, nadała jednocześnie nowe znaczenie innym aspektom parlamentarnej aktywności, takim jak komunikacja międzyinstytucjonalna, współpraca transnarodowa i *networking*. Nie sposób zatem zakończyć analizę europejskiej aktywności parlamentów narodowych, nie biorąc pod uwagę ich zaangażowania we współpracę międzyparlamentarną, zarówno w wymiarze horyzontalnym, tj. kontaktów z odpowiednikami z innych państw członkowskich, jak i wertykalnym, tj. relacji z Parlamentem Europejskim.

Współpraca międzyparlamentarna stała się również ważnym elementem teoretycznych koncepcji opisujących zorientowaną na UE działalność parlamentów, takich jak chociażby *multi-level parliamentary field* autorstwa Bena Cruma i Erica Fossuma (2009) lub ostatnio *multi-arena playing field* Katrin Auel i Christine Neuhold (2017). Niektórzy badacze wskazują przy tym, że współpraca międzyparlamentarna stanowi jedno z remediów na omówione w rozdziale 5 słabości demokratycznej rozliczalności władzy wykonawczej w zakresie polityki europejskiej, zarówno na poziomie UE, jak i w kontekście krajowym. Ani sam PE, ani same parlamenty narodowe nie są bowiem w stanie efektywnie wypełniać funkcji nadzorczej w unijnym systemie zarządzania. Ten pierwszy nie dysponuje narzędziami pozwalającymi pociągnąć do odpowiedzialności sfragmentaryzowany układ organów wykonawczych na poziomie UE, ponieważ często brakuje mu formalnych uprawnień do wetowania, modyfikowania lub nawet oceny decyzji podjętych w ramach różnorodnych forów międzyrządowych albo im zapobiegania (Crum, Curtin, 2015). Z kolei każdy parlament krajowy może nadzorować i sankcjonować nie więcej niż jeden rząd narodowy. W tym kontekście autorzy

argumentują, że współpraca międzyparlamentarna stanowi „wartość dodaną” w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (Wouters, Raube, 2012), jest „bronią słabych” w stosunku do aktorów wykonawczych (Crum, Fossum, 2013) oraz rodzajem „trzeciej drogi” we wzmacnianiu demokratycznego uczestnictwa i legitymizacji UE (Manzella, 2012). Chociaż w przeciwieństwie do innych analizowanych w niniejszej książce rodzajów aktywności parlamentów narodowych w UE szeroko pojmowana współpraca międzyparlamentarna nie jest areną gwarantującą możliwości bezpośredniego wpływu na europejski proces decyzyjny²⁰⁶, to stanowi ona źródło innych korzyści strategicznych. Dominująca formuła tej współpracy w postaci tzw. konferencji międzyparlamentarnych (KMP), w ramach których dochodzi do spotkania przedstawicieli parlamentów krajowych, PE oraz Komisji Europejskiej, stanowi dla parlamentów narodowych okazję do nawiązywania dialogu, tworzenia sieci kontaktów oraz wymiany informacji i dobrych praktyk w obrębie polityki europejskiej. To dzięki tym działaniom o charakterze pośrednim – a nie ich bezpośredniemu wpływowi na konkretnych decydentów – konferencje międzyparlamentarne wyposażają parlamenty narodowe w dodatkowe zasoby, które przy odpowiedniej operacjonalizacji mogą pomóc im skuteczniej wywierać wpływ na sprawy UE. Z tego względu współpraca międzyparlamentarna może być traktowana jako swoista „arena wymiany” (Raunio, 2009: 10). Inni uczeni uważają również, że wartość dodana KMP polega na wzmocnieniu zdolności parlamentów do pełnienia funkcji nadzorczej nad władzą wykonawczą, a tym samym na poprawie demokratycznej legitymizacji UE (Gattermann, Hefftlar, 2015; Wouters, Raube, 2018). Diane Fromage zauważa, że chociaż konferencje międzyparlamentarne nie mają na celu rozliczania Komisji Europejskiej lub jakiegokolwiek innego organu, to pełnią swoje funkcje w sposób bardziej pośredni, umożliwiając wymianę informacji i dobrych praktyk, z których zarówno parlamentarzyści krajowi, jak i europosłowie mogą korzystać w ramach wykonywanej przez siebie kontroli ciał wykonawczych (Fromage, 2018: 14–15).

Celem tego rozdziału jest przedstawienie infrastruktury współpracy międzyparlamentarnej w UE z uwzględnieniem jej różnorodności zarówno przedmiotowej, jak i instytucjonalnej. Oprócz przeglądu istniejących form współpracy bliższa uwaga zostanie poświęcona jednej z nich – stosunkowo nowej Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE. Jej funkcjonowanie jest szczególnie relewantne w obliczu osłabienia prerogatyw parlamentów narodowych po kryzysie finansowym 2008 roku, a także w kontekście kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Rozdział zakończy

²⁰⁶ W przeciwieństwie do kontroli rządu, SWO, dialogu politycznego czy chociażby „zielonej kartki” konferencje międzyparlamentarne nie zapewniają ani bezpośredniej kontroli nad procesem kształtowania polityki UE, ani kanału wpływu na konkretnych decydentów. Nie mają bowiem autonomicznej mocy sprawczej, a ustalenia podczas nich zawarte nie mają charakteru wiążącego.

refleksja nad obecnym stanem współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim.

8.1. Unijna infrastruktura współpracy międzyparlamentarnej

Wzrost znaczenia współpracy międzyparlamentarnej w UE postępował stopniowo, a jej legalizacja nastąpiła stosunkowo późno. Pierwszą formą zorganizowanych kontaktów między parlamentami państw członkowskich oraz PE były spotkania tzw. Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE (KPPUE), które w latach siedemdziesiątych nabrały pewnej regularności²⁰⁷. W 1989 roku w Paryżu została z kolei powołana Konferencja Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires, COSAC), obecnie znana jako Konferencja Komisji ds. Unijnych Parlamentów UE²⁰⁸. Współpraca w ramach COSAC uległa dodatkowemu wzmocnieniu w traktacie z Maastricht, który wezwał strony do powołania międzyparlamentarnej platformy tworzącej kanał komunikacji pomiędzy ustawodawcami krajowymi a Parlamentem Europejskim. Z kolei traktat z Amsterdamu nadał COSAC charakter konsultacyjny, umożliwiając jej przedkładanie wszelkich uwag, które uzna za właściwe, pod rozprawę instytucjom UE (zob. rozdział 2).

Jednak współpraca międzyparlamentarna w wymiarze uniwersalnym uzyskała podstawy prawne dopiero w traktacie lizbońskim (2009 rok). W art. 12 TUE zatytułowanym „Zadania parlamentów narodowych” traktat stwierdza, że parlamenty narodowe „aktywnie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii”, między innymi uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między sobą oraz z Parlamentem Europejskim. Dołączony do TUE Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w UE pozwolił im wspólnie określać sposób organizacji skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w Unii (art. 9). Podążając zatem ścieżką wytyczoną w traktacie amsterdamskim, który wprowadził model „wspólnej koordynacji” między władzami ustawodawczymi za pośrednictwem COSAC, traktat lizboński uutorował drogę wzmocnionej współpracy w formule tzw. konferencji międzyparlamentarnych, kładąc tym samym podwaliny pod intensyfikację i dywersyfikację stosunków międzyparlamentarnych w konkretnych sektorach polityki publicznej. Mowa tutaj o trzech stosunkowo nowych gremiach, to znaczy KMP ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania

²⁰⁷ Pierwsze spotkanie KPPUE odbyło się w Rzymie w 1963 roku. Kolejne posiedzenie zorganizowano dopiero 10 lat później w Strasburgu z okazji rozszerzenia Wspólnoty. Od 1975 roku spotkania KPPUE odbywały się regularnie co dwa lata, a następnie, od 1999 roku, po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu, co roku. W skład KPPUE wchodzi przewodniczący parlamentów państw członkowskich UE i przewodniczący Parlamentu Europejskiego.

²⁰⁸ Nowa nazwa, zmieniona na mocy Regulaminu COSAC, obowiązuje od 2011 roku.

Gospodarczego w UE, a także Grupy ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europy.

Cele instytucjonalne nowych KMP (zob. poniżej) wykraczają poza te powierzone wcześniej istniejącym formom współpracy międzyparlamentarnej, które polegały na wymianie informacji i najlepszych praktyk między parlamentami na szczeblu krajowym i europejskim (Esposito, 2016). KMP są również uprawnione do oceny mechanizmów wdrażających polityki UE w tych dziedzinach, w których wpływ władzy wykonawczej jest nadmierny (Wouters, Raube, 2012). Oczekuje się, że nowe formy współpracy międzyparlamentarnej pozwolą osiągnąć jeszcze bardziej ambitny cel: zwiększyć zdolność parlamentów narodowych oraz PE do pełnienia funkcji nadzorczej w odniesieniu do władzy wykonawczej, a tym samym poprawić legitymację demokratyczną UE (Cooper, 2014; Gattermann, Heffler, 2015; Wouters, Raube, 2018).

8.1.1. Konferencja Parlamentarnych Komisji do spraw Unijnych (COSAC)

Prawdopodobnie najbardziej znanym forum współpracy międzyparlamentarnej w UE jest wspomniana wyżej Konferencja Parlamentarnych Komisji do spraw Unijnych (COSAC). Od momentu jej ustanowienia w 1989 roku konferencja ta przez wiele lat stanowiła jedyne forum współpracy i wymiany informacji między organami ustawodawczymi. Odegrała również ważną rolę w ramach tzw. procesu konstytucyjnego, który rozpoczął się od Konwentu w sprawie Przyszłości Europy, a zakończył wejściem w życie traktatu lizbońskiego. Przedstawiciele COSAC brali aktywny udział w obradach Konwentu, lobbując za zmianami traktatowymi wzmacniającymi udział parlamentów w unijnym procesie podejmowania decyzji.

W skład COSAC wchodzi delegacje składające się z maksymalnie sześciu członków komisji do spraw europejskich parlamentów narodowych oraz PE, w tym wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za stosunki z parlamentami narodowymi i przewodniczącego komisji spraw konstytucyjnych PE. COSAC ma przy tym stały sekretariat, który obsługuje jej wiele aktywności poza oficjalnymi spotkaniami²⁰⁹. Zgodnie z regulaminem przyjętym na XLV posiedzeniu COSAC w dniach 29–31 maja 2011 roku w Budapeszcie, konferencja ta spotyka się na posiedzeniach plenarnych dwa razy do roku w parlamencie państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE. Taki parlament jest również organizatorem i przewodniczącym spotkań. Posiedzenie COSAC jest jednak poprzedzone spotkaniem przewodniczących komisji ds. europejskich parlamentów państw członkowskich i przedstawiciela PE. Z tego względu niektórzy autorzy uznają, że w istocie COSAC spotyka się cztery razy do roku (Cooper, 2016).

²⁰⁹ Warto nadmienić, że jest to jedyny stały sekretariat współpracy międzyparlamentarnej w UE.

Jak przyznają badacze oraz praktycy, COSAC należy uznać za jeden z najważniejszych filarów współpracy międzyparlamentarnej i rozwoju roli parlamentów narodowych w UE (Cooper, 2012; Dias Pinheiro, 2016). Jej główną rolą jest wymiana poglądów, informacji i wiedzy specjalistycznej na temat polityki unijnej w celu wzmocnienia europejskich kompetencji parlamentów narodowych. Zapytane o najważniejszą wartość dodaną COSAC izby parlamentarne niemal jednogłośnie uznały tworzenie sieci kontaktów między parlamentami (*parliamentary networking*) oraz wymianę najlepszych praktyk za najbardziej udane aspekty spotkań konferencji (COSAC, 2014). Zgodnie z ustaleniami traktatowymi, COSAC może także przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważę PE, Radzie i Komisji. Jednak uwagi te nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska, a ustalenia, konkluzje czy rekomendacje sporządzone przez konferencję nie mają charakteru wiążącego dla żadnej ze stron.

Wymiernym i wartościowym aspektem współpracy międzyparlamentarnej w ramach COSAC są jej półroczne sprawozdania (*bi-annual reports*) publikowane od 2004 roku. Dostarczają one zarówno parlamentom, jak i ekspertom oraz badaczom przeglądowych informacji z pierwszej ręki dotyczących rozwoju praktyk parlamentarnych w państwach członkowskich w sferze polityki unijnej. Przez długi czas COSAC stanowiła również ważne forum koordynujące przedkładanie uzasadnionych opinii w ramach SWO (Cooper, 2012). Jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego konferencja przeprowadziła kilka pilotażowych testów pomocniczości w celu oceny skuteczności nowego instrumentu. Inicjatywa ta została uznana za bardzo przydatną dla większości parlamentów narodowych, ponieważ pomogła im wypracować wewnętrzne procedury kontroli pomocniczości i wyciągnąć wnioski z przykładów innych izb w celu przezwyciężenia trudności, takich jak na przykład przestrzeganie okresu ośmiu tygodni na wydanie uzasadnionej opinii (Kaczyński, 2011; Neuhold, 2011). Badania pokazują, że COSAC wniosła znaczący wkład w rozwój narzędzi kontroli parlamentarnej dzięki facylitacji procesu wzajemnego uczenia się i wymiany doświadczeń (Cygan, 2016; Dias Pinheiro, 2016). Innymi słowy, jej działalność przyczyniła się znacznie do postępu w europeizacji krajowych izb ustawodawczych, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i politycznym. Ze względu na swój skład COSAC szczególnie umocniła rolę komisji do spraw europejskich w parlamentach narodowych, umożliwiając im wypowiedanie się na forum transnarodowym w sprawach europejskich.

Chociaż pod względem instytucjonalnym COSAC stanowi najbardziej autonomiczne i ugruntowane forum współpracy międzyparlamentarnej, to w wyniku proliferacji innych formatów (zob. poniżej) przez ostatnie lata boryka się ze swoistym kryzysem tożsamości dotyczącym swojej roli i zakresu działań (por. Dias Pinheiro, 2016). Z jednej strony w ramach rotacyjnej prezydencji w Radzie UE opracowano tzw. wymiar parlamentarny prezydencji, obejmujący zestaw spotkań przewodniczących różnych komisji sektorowych wszystkich unijnych parlamentów, z drugiej

PE rozszerzył swoje interakcje z parlamentami narodowymi, między innymi przez wspólne spotkania parlamentarne (*joint parliamentary meetings*) i posiedzenia komisji (*interparliamentary committee meetings*). Ponadto, jak wspomniano wyżej, po wejściu w życie traktatu lizbońskiego ustanowiono dwie nowe konferencje międzyparlamentarne, tj. KMP ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz KMP ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE. Powyższe przeobrażenia ograniczyły zdolność COSAC do angażowania się w dyskusje na temat polityki europejskiej, po pierwsze dlatego, że wiązałoby się to z powielaniem funkcji poszczególnych forów. Po drugie, z uwagi na swój skład (tj. członkowie komisji ds. UE) COSAC utraciła przywilej eksperckiego forum dyskusji w konkretnych dziedzinach polityk sektorowych. Konferencja napotyka również pewne wewnętrzne dylematy, które zostały zobrazowane w odpowiedziach udzielonych przez parlamenty narodowe w ramach 21 raportu półrocznego COSAC. W odniesieniu do oceny jej efektywności prawie połowa ankietowanych izb parlamentarnych uznała, że jakość debat w ramach COSAC pozostawia wiele do życzenia. Krytyka dotyczyła głównie zbyt sformalizowanej dyskusji – opartej na przygotowanych wystąpieniach zamiast dynamicznej wymiany opinii – zbyt ogólnych tematów paneli, długich i często niezwiązanych z tematem przemówień zaproszonych mówców, a także ograniczonego czasu wypowiedzi poszczególnych delegatów (COSAC, 2014). Wreszcie dodatkowym czynnikiem marginalizującym COSAC jest fakt, że po wejściu w życie traktatu lizbońskiego odpowiedzialność za koordynowanie współpracy międzyparlamentarnej przejęła w dużym stopniu Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE.

8.1.2. Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE (KPPUE)

W odróżnieniu od COSAC w skład KPPUE wchodzi przewodniczący parlamentów państw członkowskich UE i przewodniczący PE²¹⁰. Ten wyższy pod względem procedencji skład determinuje jej rolę jako forum nadzorującego koordynację działalności międzyparlamentarnej w ramach UE, a także jako forum strategicznej dyskusji na temat roli i zadań parlamentów narodowych w strukturze europejskiej. Dodatkowym celem konferencji jest wymiana opinii, informacji i doświadczeń między przewodniczącymi na temat roli parlamentów i organizacji funkcji parlamentarnych w UE (art. 2 ust. 2 wytycznych KPPUE).

KPPUE zbiera się raz do roku, w pierwszej połowie roku kalendarzowego, a jej spotkanie jest organizowane przez kraj sprawujący prezydencję w Radzie UE. KPPUE obraduje na zasadzie konsensu, przy poszanowaniu autonomii i konstytucyjnego usytuowania biorących w niej udział przewodniczących. Jej spotkania kończą się przyjęciem konkluzji, które powinny odzwierciedlać wspólne

²¹⁰ Polskimi delegatami do KPPUE są marszałkowie Sejmu i Senatu.

stanowisko KPPUE, ale – podobnie jak w przypadku COSAC – nie są wiążące dla poszczególnych parlamentów. Konkluzje przekazywane są przewodniczącym Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej, Rady UE ds. Ogólnych oraz COSAC.

Pierwotnie utworzona w 1963 roku KPPUE przekształciła się w stałe forum współpracy międzyparlamentarnej dopiero w 1999 roku, po traktacie amsterdamskim. Realizując swoją rolę koordynatora działalności międzyparlamentarnej, po podpisaniu w 2004 roku traktatu konstytucyjnego, który znacznie wzmacniał rolę PE i parlamentów narodowych w UE, KPPUE przyjęła pierwsze Wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej, czyli tzw. wytyczne haskie (zmienione w Lizbonie w 2008); określono w nich cele, ramy, dziedziny i narzędzia tej współpracy. Jednym ze znaczących osiągnięć KPPUE było utworzenie wspomnianej już wcześniej Międzyparlamentarnej Platformy Wymiany Informacji w sprawach UE – IPEX – która została oficjalnie uruchomiona w 2006 roku. Inicjatywa, która powstała na podstawie zalecenia przyjętego przez KPPUE w 2000 roku, wymagała znacznego zaangażowania administracji parlamentarnych, w szczególności sekretariatów komisji ds. europejskich (Fasone, 2016). IPEX jest obecnie najczęściej używaną i stosowaną przez decydentów, administrację parlamentarną i badaczy bazą danych dotyczącą unijnej współpracy międzyparlamentarnej. Zawiera ona nie tylko informacje dotyczące wszystkich projektów aktów ustawodawczych i dokumentów UE podlegających SWO oraz dialogowi politycznemu, w tym opinie parlamentów narodowych i odpowiedzi Komisji Europejskiej, lecz także kalendarz wszystkich spotkań międzyparlamentarnych oraz aktualizowane informacje na temat aktywności poszczególnych izb parlamentarnych w ramach szeroko pojętej polityki europejskiej.

W ostatnich latach KPPUE zyskała na znaczeniu ze względu na rolę przypisaną współpracy międzyparlamentarnej przez traktat lizboński. Na mocy art. 9 Protokołu nr 1 TUE stała się ona liderem w kształtowaniu przyszłości stosunków międzyparlamentarnych (Fasone, 2016). W ramach nowych prerogatyw osiągnęła porozumienie oraz przyjęła wytyczne w sprawie ustanowienia wspomnianych wyżej dwóch nowych KMP: ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE, a także Grupy ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europy.

KPPUE, podobnie jak COSAC, boryka się z pewnymi obiektywnymi trudnościami natury instytucjonalnej i politycznej. Jedną z nich, która podważa jej faktyczną rolę przewodnią we współpracy międzyparlamentarnej, jest zbyt mała częstotliwość posiedzeń. Jedno spotkanie w roku nie wystarcza bowiem, aby w odpowiedni sposób koordynować dynamiczny system powiązań parlamentarnych. Ponadto konferencja nie ma żadnych stałych organów zdolnych do zapewnienia ciągłości swoich funkcji, wsparcia administracji parlamentów krajowych i nieprzerwanej wymiany informacji. Jak wskazuje Cristina Fasone (2016), rolę takiego

sfragmentaryzowanego rdzenia odgrywają sekretariaty generalne poszczególnych parlamentów narodowych²¹¹. Wspierają one przewodniczących podczas corocznych spotkań i konsultują się wzajemnie w sprawie porządku obrad i wszelkich innych kwestii związanych z funkcjonowaniem KPPUE. To one również określają ogólne kierunki współpracy w UE między administracjami parlamentarnymi. Jak zauważa Fasone (2014), administracyjna strona KPPUE zapewnia odpowiedni stopień stabilności jej działalności, podczas gdy jej polityczny wymiar wydaje się mniej sformalizowany, co jest problematyczne z punktu widzenia demokratycznej odpowiedzialności tego forum.

W kontekście relacji COSAC–KPPUE istnieje ryzyko, że zamiast stanowić dwie komplementarne formy współpracy, konferencje te będą duplikować swoje aktywności. Obie mogą bowiem promować wymianę informacji i najlepszych praktyk między ustawodawcami krajowymi a PE, kierować swoje rekomendacje do instytucji europejskich, a także kształtować organizację działań międzyparlamentarnych przez zwoływanie KMP. W tym kontekście zalecana byłaby dalsza reforma współpracy międzyparlamentarnej w postaci aktualizacji jej wytycznych w taki sposób, aby wyeliminować ryzyko powielania funkcji i ewentualnych niespójności.

8.1.3. Konferencja międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (KMP WPZiB-WPBiO) stanowi forum wymiany informacji i doświadczeń, mające ułatwić parlamentom narodowym i PE wykonywanie właściwych im funkcji w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Powołano ją w kwietniu 2011 roku na spotkaniu KPPUE w Brukseli, a ostateczne porozumienie w sprawie jej składu i formuły działania osiągnięto podczas KPPUE w kwietniu 2012 roku w Warszawie. Konferencja spotyka się dwa razy w roku w państwie sprawującym prezydencję Rady lub w PE w Brukseli²¹². W jej skład wchodzi delegacje poszczególnych parlamentów narodowych państw członkowskich UE oraz PE²¹³. Zgodnie z regulaminem konferencji przewodniczy parlament prezydencji, w ścisłej współpracy z PE (art. 3 ust. 2), który przyjmuje rolę współgospodarza spotkania. Co istotne, w przeciwieństwie do COSAC, w której formalny skład delegacji parlamentów

²¹¹ W przypadku Polski są to kancelarie Sejmu i Senatu.

²¹² Jednakże do września 2019 wszystkie spotkania odbyły się w stolicy państwa sprawującego prezydencję.

²¹³ Zgodnie z decyzją marszałka Sejmu RP z sierpnia 2012 roku delegacja do KMP WPZiB-WPBiO jest reprezentowana przez przewodniczących trzech komisji: Komisji do spraw Unii Europejskiej, Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej.

krajowych i PE wynosi tyle samo członków, delegacje w ramach tej sektorowej KMP mogą liczyć do sześciu członków z każdego parlamentu narodowego i aż 16 członków z PE²¹⁴. Parlamente z krajów kandydujących i z europejskich państw członkowskich NATO mogą być reprezentowane przez czterech obserwatorów. W odróżnieniu od COSAC KMP WPZiB-WPBiO nie ma stałego sekretariatu.

KMP WPZiB-WPBiO umożliwia członkom komisji ds. zagranicznych i obrony parlamentów narodowych wymianę informacji i najlepszych praktyk w zakresie nadzoru nad zaangażowaniem ich rządów w sprawy zagraniczne i obronne. Sama konferencja również, do pewnego stopnia, monitoruje powyższe dziedziny polityki UE, które podlegają Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ) i jej szefowi, Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ten ostatni osobiście uczestniczy w KMP WPZiB-WPBiO, najczęściej składając oświadczenia i odpowiadając na pytania zgromadzonych parlamentarzystów. Zdaniem badaczy zajmujących się aktywnością tej sektorowej KMP (np. Butler, 2015; Peters, 2017; Wouters, Raube, 2018) jej pierwotny potencjał polega na generowaniu i wymianie informacji oraz na angażowaniu unijnych decydentów, zwłaszcza wyższych rangą urzędników z ESDZ oraz samego Wysokiego Przedstawiciela, w debaty publiczne dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Stanowi to wartość dodaną szczególnie dla parlamentów narodowych, które – w odróżnieniu od PE – nie mają możliwości nawiązania kontaktu z kierownictwem ESDZ w stolicach państw. Na poziomie symbolicznym format ten zwiększa widoczność szczebla parlamentarnego wobec władzy wykonawczej w UE, a także podkreśla znaczenie demokratycznej kontroli WPZiB i WPBiO – sektorów zdominowanych przez negocjacje i przetargi międzyrządowe. Istnieje jednak konsensus co do tego, że konferencja ta nie stanowi autentycznego forum nadzoru nad organami wykonawczymi ani – tym bardziej – mechanizmu współkształtowania europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

8.1.4. Grupa ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu

Najnowszym formatem współpracy międzyparlamentarnej w wymiarze sektorowym jest utworzona w 2017 roku Grupa ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu (GWKPE), mająca na celu umożliwienie zarówno krajowym parlamentarzystom, jak i członkom PE sprawowania wspólnego nadzoru nad unijną agencją ds. współpracy policyjnej – Europolem. Chociaż, jak podkreśla Ian Cooper (2018),

²¹⁴ W rezolucji z dnia 7 lipca 2011 roku PE podkreślił, że optowałby za reprezentacją, która odzwierciedlałaby jego rolę w rozliczaniu WPZiB-WPBiO, uwzględniała europejski charakter ww. polityk i odpowiadała wewnętrznej różnorodności politycznej PE. Ponadto argumentował, że jego delegacja powinna być większa niż poszczególne delegacje krajowe, ponieważ wymaga delegowania ekspertów z różnego rodzaju komisji zajmujących się kwestiami związanymi z WPBiO, poza tymi z komisji bezpieczeństwa i obrony (SEDE).

GWKPE należy do tej samej kategorii instytucjonalnej co KMP, istnieje między nimi wiele różnic, które świadczą o tym, że jej natura jest odmienna. Przede wszystkim, w odróżnieniu od pozostałych KMP, GWKPE została wyraźnie upoważniona do sprawowania nadzoru parlamentarnego, a nie do odgrywania roli forum wymiany informacji. Ponadto jest ona pierwszym organem międzyparlamentarnym mającym mandat prawny do kontrolowania działalności agencji UE.

Koncepcja ustanowienia wspólnej platformy parlamentarnej ds. Europolu wywodzi się z traktatu lizbońskiego, który po raz pierwszy określił rolę nadzorczą parlamentów narodowych w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jak czytamy w art. 12 TUE, jednym ze sposobów, w jaki parlamenty narodowe przyczyniają się do „dobrego funkcjonowania Unii”, jest ich „udział w politycznym monitorowaniu Europolu i ocenie działań Eurojustu” (art. 12 lit. c). Z kolei w 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat w sprawie procedur kontroli działań Europolu przez PE wraz z parlamentami narodowymi, w którym zarysowała pomysł ustanowienia stałego, wspólnego forum współpracy tych dwóch instytucji²¹⁵. Plany powołania GWKPE zaczęły się jednak kształtować dopiero w 2013 roku, po formalnym zaproponowaniu przez Komisję rozporządzenia w sprawie Europolu.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w tworzeniu koncepcji tej formuły współpracy międzyparlamentarnej pewną rolę odegrał polski parlament. Podczas spotkania KPPUE w Wilnie w 2014 roku ówczesna marszałek polskiego Sejmu Ewa Kopacz, przy wsparciu polskiego Senatu, irlandzkiego Oireachtas i węgierskiego Országgyűlés, przedstawiła propozycję utworzenia pełnej konferencji międzyparlamentarnej dla całego obszaru polityki wolności, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym kontroli działań Europolu i Eurojustu. Wedle autorów propozycji nowa KMP miała być wzorowana na formule konferencji ds. WPZiB-WPBiO oraz konferencji ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego. Sugerowano też, że nowy organ mógłby sprawować nadzór nad Prokuraturą Europejską, gdy takowa powstanie. Pomysł ten został jednak odrzucony przez PE (Cooper, 2018).

Ostatecznie GWKPE została ustanowiona na mocy rozporządzenia nr 2016/794 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) wynegocjowanego między Radą UE a PE. Rozporządzenie stanowiło, że kontrola działań Europolu będzie prowadzona przez wyspecjalizowaną grupę międzyparlamentarną, lecz nie określiło struktury tego organu, pozostawiając jego organizację i regulamin w gestii parlamentów narodowych oraz PE. W praktyce oznaczało to, że decyzje dotyczące parametrów organizacyjnych będą podejmowane przez KPPUE. Po procesie intensywnych konsultacji (Cooper, 2018), na podstawie decyzji

²¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the procedures for the scrutiny of Europol's activities by the European Parliament, together with national Parliaments, COM(2010) 776 final, 17.12.2010, <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20100776FIN.do>>, dostęp 24.03.2021.

KPPUE z Luksemburga (22–24 maja 2016 roku) i Bratysławy (23–24 kwietnia 2017 roku), powołano GWKPE. Jej posiedzenie inauguracyjne odbyło się w dniach 9–10 października 2017 roku w Brukseli, a regulamin został przyjęty podczas drugiego posiedzenia 19 marca 2018 roku w Sofii. Zgodnie z nim w skład GWKPE wchodzi przedstawiciele komisji parlamentarnych odpowiedzialnych za obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w liczbie maksymalnie czterech członków z każdego parlamentu narodowego i 16 z PE. Prezydencję Grupy, podobnie jak w przypadku pozostałych KMP, sprawują wspólnie parlament państwa prezydencji oraz PE. Spotkania GWKPE odbywają się dwa razy w roku, w pierwszej połowie w stolicy państwa sprawującego prezydencję, a w drugiej w Brukseli.

Cele i zadania Grupy zostały określone we wspomnianym wyżej rozporządzeniu 2016/794 jako monitorowanie działań Europolu służące realizacji jego zadań, w tym wpływu na podstawowe prawa i wolności osób fizycznych. W tym celu GWKPE uzyskała prawo do otrzymywania od Europolu licznych informacji, między innymi ocen zagrożenia, analiz strategicznych, ogólnych sprawozdań sytuacyjnych, wyników badań i ocen zleconych przez Europol; rocznych i wieloletnich programów prac, rocznych sprawozdań na temat działalności Europolu, a także sprawozdań z oceny Europolu sporządzonych przez KE. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europolu, w spotkaniach Grupy powinni również uczestniczyć wysocy rangą urzędnicy UE, w tym przewodniczący zarządu Europolu, jego dyrektor wykonawczy lub ich zastępcy, oraz Europejski Inspektor Ochrony Danych i właściwy komisarz unijny.

Do tej pory (kwiecień 2020) odbyło się pięć spotkań Grupy²¹⁶. Podczas nich delegaci zapoznali się z projektem wieloletniego dokumentu programowego Europolu 2019–2021, omówili zagadnienia dotyczące ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, wkład Europolu w zwalczanie przestępczości finansowej, pranie brudnych pieniędzy oraz odzyskiwanie mienia, sprawozdania z działalności Centrum Informacji Europolu o Podróżnych oraz Europejskiego Centrum ds. Cyberprzestępczości, wkład Europolu w zwalczanie fałszowania bezgotówkowych środków płatniczych, a także Priorytety Europolu w zakresie zarządzania informacją w 2019 roku²¹⁷. Podczas ostatniego spotkania Grupy w Brukseli przemówienie wygłosił minister spraw wewnętrznych sprawującej wówczas prezydencję Finlandii. Dotyczyło ono bezpieczeństwa wewnętrznego i potrzeby ulepszenia systemów informacyjnych UE. Chociaż jest stosunkowo za wcześnie, aby oceniać efektywność nadzorczą nowo powstałej GWKPE, należy podkreślić, że jej działalność przyczynia się do zwiększenia wiedzy i świadomości krajowych

²¹⁶ W marcu 2020 planowano szóste spotkanie, lecz z powodu sytuacji związanej z pandemią COVID-19 zostało ono odwołane.

²¹⁷ Szczegółowe informacje dotyczące przebiegu spotkań GWKPE dostępne są na stronie Parlamentu Europejskiego: <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/jpsg-on-europol.html>, dostęp 18.05.2020.

parlamentarzystów w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, a tym samym do europeizacji kolejnych komisji sektorowych parlamentów narodowych. Jest kwestią przyszłości, w jaki sposób parlamenty wykorzystają pozyskane doświadczenie oraz informacje w realizacji roli nadzorczej, zarówno w wymiarze kolektywnym, jak i indywidualnym.

8.2. Parlamenty narodowe a unijne zarządzanie gospodarcze na przykładzie KMP ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej

Jak wspomniano w rozdziale 2, kryzys gospodarczy i finansowy lat 2008–2012 oraz transformacja sposobów zarządzania gospodarczego w UE przeniosły znaczną część uprawnień decyzyjnych na podmioty wykonawcze. Ponadto pojawienie się wielu mechanizmów mających na celu zaostrezenie dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich do pewnego stopnia podważyło podstawowe uprawnienia parlamentów narodowych (Fasone, 2015), tj. uprawnienia do kontrolowania krajowego procesu budżetowego i do reprezentowania interesów swoich wyborców podczas koordynacji polityk gospodarczych (m.in. Adamiec, 2013; Maatsch, Cooper, 2018; Jancic, 2017; Crum, 2018). Jednym z przykładów takich mechanizmów jest tzw. semestr europejski (SE), podczas którego państwa członkowskie dostosowują swoje polityki budżetowe i gospodarcze do celów i zasad ustanowionych na poziomie UE.

Procedura SE ma swój początek zwykle pod koniec danego roku (zazwyczaj w listopadzie), kiedy to Komisja Europejska dokonuje rocznej analizy wzrostu gospodarczego i publikuje stosowny komunikat (*Annual Growth Survey*). W informacji tej zawarte są także priorytety i główne kierunki działania UE na następny rok. Kolejnym etapem procedury jest zapoznanie się KE z ogólną sytuacją makroekonomiczną oraz z postępami w realizacji celów nakreślonych w analizie wzrostu gospodarczego i sformułowanie wytycznych dla polityki gospodarczej. Następuje to zwykle podczas corocznego szczytu gospodarczego Rady Europejskiej odbywanego w marcu. Uczestnicy szczytu oceniają sposoby realizacji zadań budżetowych oraz makroekonomicznych, poruszają problemy dotyczące reform strukturalnych, a także innych dziedzin sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W kwietniu państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć swoje plany zarządzania finansami publicznymi oraz przygotowują programy konkretnych reform i działań – czyli Krajowe Programy Reform (KPR)²¹⁸ oraz Programy Stabilności lub Konwergencji²¹⁹. Ostatni etap prac odbywa się w maju i czerwcu. Wtedy to

²¹⁸ Krajowe Programy Reform to główne narzędzie służące realizacji strategii „Europa 2020” w państwach członkowskich.

²¹⁹ Programy Stabilności przygotowywane są przez kraje strefy euro, a Programy Konwergencji przez kraje spoza strefy euro.

KE dokonuje ocen przedstawionych programów oraz przygotowuje zalecenia dla państw członkowskich. Są one konsultowane z Radą UE, a następnie zatwierdzane przez Radę Europejską. Chociaż zalecenia te nie mają mocy wiążącej wobec państw, odgrywają istotną rolę polityczną, z którą rządy narodowe muszą się liczyć: wnioski z kierowanych wobec państw zaleceń powinny być uwzględnione w ustawie budżetowej (i ewentualnie w tzw. ustawach ołobudżetowych) na kolejny rok²²⁰.

Chociaż z formalnego punktu widzenia SE nie ograniczył uprawnień budżetowych parlamentów narodowych, uczynił to pośrednio. Po pierwsze, dynamiczna specyfika procesu SE wywiera presję czasową na rządy państw członkowskich w celu udzielenia Komisji szybkich odpowiedzi, a tym samym ogranicza czas dostępny na prawdziwą debatę parlamentarną. Po drugie, jego formuła decyzyjna – obejmująca wymianę licznych zaleceń, wytycznych i sprawozdań między Komisją, Radą UE i państwami członkowskimi – utrudnia zlokalizowanie politycznego źródła odpowiedzialności za konkretne decyzje o charakterze finansowo-gospodarczym. Po trzecie, w ramach SE Komisja uzyskała możliwość łatwiejszego sankcjonowania państw członkowskich przez nałożenie kary pieniężnej, jeżeli nie zastosują się one do zaleceń budżetowych. Zgodnie z procedurą decyzyjną tzw. odwróconej większości kara jest automatycznie akceptowana, w przypadku gdy Rada UE nie odrzuci jej większością kwalifikowaną (więcej na ten temat w: Miglio, 2019).

Biorąc pod uwagę powyższe, wydawać by się mogło, że nadzór nad procesem SE – w tym nad projektowaniem krajowego budżetu – stanie się priorytetem, a zatem obiektem systematycznej analizy parlamentów państw członkowskich. Jest to oczekiwanie racjonalne, skoro budżet, który wywiera bezpośredni efekt redystrybucyjny i ma przełożenie na wiele sektorów polityki publicznej, a tym samym na życie obywateli, jest konstytucyjnie podporządkowany kontroli ustawodawcy. Rzeczywistość wygląda jednak inaczej. Opublikowany w 2018 roku na zlecenie PE raport dotyczący roli parlamentów narodowych w procedurze SE ujawnia, że około jednej trzeciej parlamentów jest informowanych przez własne egzekutywy o treści wspomnianych wyżej KPR dopiero po przedłożeniu ich Komisji Europejskiej, a tylko nieliczne izby ustawodawcze wydają opinię w tym zakresie. Co więcej, wiele parlamentów nie jest uprzednio konsultowanych przez swoje rządy w odniesieniu do projektów planów budżetowych przedstawianych Komisji, podczas gdy niektóre nie są o nich w ogóle informowane (Parlament Europejski, 2018b).

W tym kontekście celem Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej (KMP SKZG), powołanej w październiku 2013 roku na mocy art. 13 Traktatu o stabilności,

²²⁰ Więcej na temat semestru europejskiego: <https://www.gov.pl/web/rozwoj/semestr-europejski>, dostęp 20.06.2020.

koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSKZ)²²¹, miało być wzmocnienie nadzoru parlamentarnego w sferze polityki gospodarczej coraz bardziej zdominowanej przez międzyrządowość. Miała ona tym samym stanowić główną platformę monitorowania procesu SE, zmniejszając – przynajmniej do pewnego stopnia – asymetrię informacyjną i kontrolną, które pojawiły się między Komisją Europejską i rządami narodowymi bezpośrednio uczestniczącymi w kształtowaniu polityki gospodarczej UE a parlamentami krajów członkowskich oraz PE (Lupo, Griglio, 2018; por. Kreilinger, 2018).

8.2.1. *Problematyczna natura KMP SKZG*

Ze względu na spory pomiędzy poszczególnymi parlamentami narodowymi, a także między nimi oraz PE, proces operacjonalizacji tej KMP trwał ponad dwa lata (2013–2015); w tym okresie strony negocjowały jej ostateczny regulamin wewnętrzny (zob. Kreilinger, 2018). Co zaskakujące, główną kontrowersją nie była ideologiczna debata na temat polityki gospodarczej i fiskalnej UE wokół argumentów za i przeciw polityce oszczędności – ale raczej dyskusja o sposobie organizacji struktury i funkcjonowania nowej KMP. Sprowadzała się ona do sporu między dwoma stanowiskami: z jednej strony PE i kilka parlamentów narodowych (w tym niemiecki Bundesrat) optowało za formatem „słabej konferencji” o wąskim zakresie przedmiotowym oraz ograniczonych kompetencjach, a z drugiej większa grupa parlamentów (w tym francuskie Assemblée nationale i litewski Seimas) preferowała silną konferencję o szerszych uprawnieniach (Cooper, 2016). W praktyce różnice te sprowadzały się do pytania o to, czy KMP SKZG powinna być jedynie forum dyskusyjnym, w ramach którego parlamentarzyści wymieniają się spostrzeżeniami na temat polityki gospodarczej UE, czy raczej organem nadzoru, który sprawuje rodzaj wspólnej kontroli nad nowym reżimem zarządzania gospodarczego w UE. Nadzieje, że KMP SKZG będzie sprawowała funkcję nadzorczą w odniesieniu do polityki gospodarczej i fiskalnej UE, a tym samym pozwoli parlamentom lepiej wykonywać swoje funkcje kontrolne w stosunku do rządów krajowych, zostały wyrażone przez kilka izb parlamentarnych, w tym wspomniane francuskie Zgromadzenie Narodowe. Litewski Seimas postulował również, aby nowa KMP odzwierciedlała bardziej model COSAC, mający większą autonomię instytucjonalną aniżeli KMP WPZiB-WPBiO, w której dominuje PE. Te postulaty kolidowały jednak ze stanowiskiem niemieckiego Bundestagu i samego PE, które przewidywały, że nowa KMP

²²¹ Podczas negocjacji w sprawie TSKZ uwzględniono postanowienie o ustanowieniu KMP, zwłaszcza bowiem parlament francuski nalegał na wprowadzenie takiego zapisu do traktatu. A zatem TSKZ nie tylko wzmocnił koordynację i nadzór polityki fiskalnej i gospodarczej w UE, lecz także przewidział utworzenie konferencji międzyparlamentarnej w celu „omawiania polityk budżetowych i innych kwestii objętych tym traktatem”.

będzie jedynie forum wymiany opinii i informacji, a także okazją dla parlamentów narodowych do wzajemnej kontroli planów gospodarczych i budżetowych, a nie do nadzorowania rządów lub instytucji UE.

Ostateczny regulamin KMP SKZG przyjęty w listopadzie 2015 roku w Luksemburgu odzwierciedla kompromis co do roli, jaką w założeniu miała odegrać ta konferencja, składająca się z przedstawicieli komisji właściwych ds. zarządzania gospodarczego pochodzących z PE oraz parlamentów narodowych. Nie stanowi ona zatem ani forum *stricte* nadzorczego – jak w przypadku GWKPE – ani czysto dyskusyjnego. Diane Fromage słusznie wskazuje przy tym, że – inaczej niż w przypadku COSAC lub KMP WPZiB-WPBiO – formalna pozycja KMP SKZG wyraźnie odnosi się do zasady rozliczalności (*accountability*). Regulamin KMP SKZG stanowi bowiem, że zapewni „ona forum dyskusji oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk w zakresie wdrażania postanowień Traktatu (TSKZ) w celu zacieśnienia współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim oraz przyczyni się do zapewnienia demokratycznej rozliczalności w dziedzinie zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej w UE”. W szerszym kontekście instytucjonalnym art. 13 TSKZ uzupełnia unijne rozporządzenie 1175/2011 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych wchodzące w skład tzw. sześciopaku²²², które stanowi, że parlamenty narodowe powinny być należycie zaangażowane w semestr europejski, w tym w przygotowanie Programów Stabilności lub Konwergencji, a także Krajowych Programów Reform, w celu zwiększenia przejrzystości procesu decyzyjnego i odpowiedzialności za podejmowane decyzje²²³. Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność wykonawczą wobec parlamentu można osiągnąć jedynie przez odpowiedni nadzór, który ostatecznie skutkuje wprowadzeniem sankcji parlamentarnych wobec władzy wykonawczej (na przykład przez wykorzystanie uprawnień parlamentarnych w celu odrzucenia budżetu), można wnioskować, iż „wymiana informacji i najlepszych praktyk” w ramach KMP SKZG przewidziana w jej regulaminie powinna w efekcie zwiększyć kontrolę parlamentarną nad SE zdominowanym przez rządy krajowe.

8.2.2. Percepcja parlamentarna

Jednak przeprowadzone przeze mnie badania empiryczne nie potwierdzają powyższych oczekiwań z punktu widzenia parlamentów narodowych. Wyniki kwestionariusza autorskiego z 2019 roku rozesłanego do 39 izb parlamentarnych wskazują, że ich główną motywacją do uczestnictwa w KMP SKZG jest wymiana poglądów

²²² Pakiet sześciu wniosków ustawodawczych przyjętych w 2011 roku, który wzmocnił różne aspekty Paktu Stabilności i Wzrostu.

²²³ Treść rozporządzenia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1175>, dostęp 25.01.2021.

i najlepszych praktyk, a także nawiązywanie kontaktów z innymi parlamentami krajowymi lub przedstawicielami instytucji UE²²⁴. Podczas gdy kilka izb wskazało również na inne motywy, takie jak wyrażanie opinii na szczeblu ponadnarodowym lub budowanie wspólnych inicjatyw parlamentarnych, tylko jedna (!) połączyła udział w KMP SKZG z efektem zwiększenia rozliczalności politycznej egzekutywy. W tym kontekście przedstawiciel węgierskiego Országgyűlés stwierdził, że KMP SKZG umożliwia parlamentom wykonywanie własnych uprawnień nadzorczych w odniesieniu do rządów krajowych i w odniesieniu do europejskiego procesu decyzyjnego.

Jeśli chodzi o skuteczność KMP SKZG jako platformy, dzięki której parlamenty narodowe mogą odgrywać bardziej znaczącą rolę w sprawach UE, dziewięć spośród 25 izb, które udzieliły odpowiedzi, oceniło ją raczej sceptycznie. W tym względzie przedstawiciel francuskiego Zgromadzenia Narodowego – jednej z najbardziej krytycznych izb – stwierdził, że konferencja ta „nie działa tak, jak powinna”, a przedstawiciel fińskiej Eduskunty wskazał, że „nie istnieje jej wymierny wpływ na politykę europejską, podczas gdy tworzenie sieci kontaktów i dialog międzyparlamentarny mogą przynosić niezauważalne korzyści”. W odniesieniu do potencjalnej funkcji nadzorczej, którą KMP SKZG mogłaby (lub powinna) wzmacniać, urzędnik z kancelarii czeskiego Senatu – izby stosunkowo aktywnej w sprawach UE – zauważył: „Zasadniczo KMP SKZG uważa się za okazję do wymiany informacji i opinii na temat tego, jaki jest ogólny klimat polityczny w państwach członkowskich, a także okazję, aby poznać innych uczestników [...]. Ale zarówno posłowie, jak i członkowie administracji parlamentarnej są bardzo sceptycznie nastawieni do przypisywania jej jakiegokolwiek funkcji nadzorującej, kontrolnej lub wpływającej na politykę UE” (wywiad telefoniczny, czeski Senatus, 18 lipca 2019 roku). W podobnym duchu wypowiedział się również przedstawiciel czeskiej Izby Poselskiej, który uznał, że „ponieważ ta KMP nie przyjmuje oficjalnych konkluzji lub deklaracji końcowych, służy ona jedynie jako forum politycznej dyskusji, bez wpływu politycznego”. Trzy inne izby również wskazały na brak pisemnych konkluzji jako główną słabość KMP SKZG (polski Sejm, grecki Voulí ton Ellínon i francuskie Assemblée nationale).

Tylko sześć spośród 25 izb oceniło KMP SKZG pozytywnie, z tym że jedynie cztery z nich wspomniały o jej roli w poprawie kontroli krajowej egzekutywy w ramach procedury semestru europejskiego (węgierskie Országgyűlés, austriackie Nationalrat i Bundesrat oraz włoski Senato). W tym kontekście włoska izba uważa wszystkie KMP, a nie tylko KMP SKZG, za „niezwykle przydatne dla senatorów okazje do wymiany poglądów na tematy związane z UE ze swoimi odpowiednikami zarówno z Parlamentu Europejskiego, jak i innych państw członkowskich.

²²⁴ Spośród 25 izb parlamentarnych, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, 11 wskazało na wymianę poglądów i najlepszych praktyk, a 9 na nawiązywanie kontaktów z innymi parlamentami krajowymi lub przedstawicielami instytucji UE.

Dzięki udziałowi w KMP senatorowie zapoznają się z dynamiką polityczną leżącą u podstaw europejskiego procesu decyzyjnego, co w rezultacie wzbogaca ich bagaż poznawczy i zdolność operacyjną [...] również w kontekście kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą”.

Chociaż bez zadawania dodatkowych pytań trudno jest interpretować determinanty takiego czy innego postrzegania przez parlament narodowy konkretnej areny aktywności, to na podstawie przeprowadzonych badań można poczynić pewne ogólne spostrzeżenia. Izby mające stosunkowo silne uprawnienia nadzorcze w sprawach UE wydają się bardziej krytyczne wobec KMP SKZG (fińska Eduskunta, łotewski Saeima, obie izby holenderskiego parlamentu). Może to być spowodowane faktem, że skoro dysponują one dobrym dostępem do informacji w zakresie polityki gospodarczej i fiskalnej, a w niektórych przypadkach także możliwością wywierania wpływu na cykl polityczny w ramach SE, to dodatkowy kanał KMP nie przynosi im rzeczywistej wartości dodanej. To ostatnie może być prawdziwe zwłaszcza w przypadku łotewskiego Saeima, który jako jedyny parlament może głosować nad programem stabilności i konwergencji, a także proponować do niego poprawki. Natomiast pozytywna reakcja włoskiego Senatu – izby marginalizowanej w sprawach UE, która próbuje „walczyć” o swoje wpływy – może potwierdzać, że główną wartością dodaną KMP SKZG jest jej efekt europeizacyjny wobec senatorów, co w przypadku silniejszych izb pozostaje praktycznie niezauważone. Wreszcie krytyczne stanowisko francuskiego Zgromadzenia Narodowego (omówione bardziej szczegółowo poniżej) jest spowodowane jego zbyt wygórowanymi oczekiwaniami dotyczącymi uprawnień kontrolnych tej KMP.

Pełny zestaw danych dotyczących percepcji KMP SKZG pochodzących od wszystkich parlamentów narodowych z pewnością zweryfikowałby powyższe interpretacje. Niestety, w przypadku dziesięciu izb, które brały udział w badaniu kwestionariuszowym, urzędnicy odmówili podzielenia się swoimi opiniami na temat skuteczności tej KMP, uznając pytanie za „zbyt polityczne” lub wyjaśniając, że nie istnieje oficjalne stanowisko izby w tej sprawie.

8.2.3. *Przypadek Polski i Francji*

Dodatkowych spostrzeżeń dotyczących funkcjonowania i skuteczności KMP SKZG dostarcza analiza porównawcza aktywności izb niższych polskiego i francuskiego parlamentu w ramach tego forum. Ten wybór przypadków pozwala na uwzględnienie perspektywy zarówno członka strefy euro, jak i parlamentu spoza niej, a także jednej z najbardziej krytycznych w ocenie KMP SKZG (Assemblée nationale) i dosyć optymistycznych (Sejm) izb. Jednak pomimo kluczowych czynników różnicujących istnieją również istotne podobieństwa między tymi dwoma przypadkami, które należy wziąć pod uwagę. Po pierwsze, zarówno polski, jak i francuski

parlament należą do instytucji o słabych uprawnieniach budżetowych (Wehner, 2004; Hallerberg i in., 2018). Drugim podobieństwem jest stosunkowo słaba pozycja obu izb w samej procedurze semestru europejskiego. We Francji, chociaż rząd przekazuje parlamentowi projekt Programu Stabilności i Krajowego Programu Reform, zanim zostaną one przedłożone Komisji Europejskiej, rola parlamentu w sporządzaniu obu dokumentów jest „marginalna” (wywiad: Assemblée nationale, 18 marca 2019 roku; por. Kreilinger, 2019). W odpowiedzi na kwestionariusz autorski, przy okazji oceny funkcjonowania KMP SKZG, poseł partii En Marche przyznał, że brak rzeczywistej mocy wpływania parlamentu na treść Programu Stabilności jest „rażący”. W polskim Sejmie z kolei debata na temat Programu Konwergencji i KPR odbywa się podczas wspólnych sesji komisji spraw europejskich, komisji finansów oraz komisji gospodarki i rozwoju, w obecności odpowiednich ministrów. Podczas gdy posłowie mogą zadawać pytania i komentować, ich uwagi mają wagę jedynie symboliczną. Sejm nie jest bowiem upoważniony przez egzekutywę do przedstawienia formalnego stanowiska ani do wprowadzenia jakichkolwiek poprawek do omawianych dokumentów. W związku z tym izba nie przyjmuje pisemnych opinii związanych z semestrem europejskim ani nie omawia tej procedury na posiedzeniu plenarnym (wywiad telefoniczny: Sejm, 19 lipca 2019 roku).

Tym, co odróżnia Francję od Polski w procedurze semestru europejskiego, jest francuska praktyka poddawania Programu Stabilności debacie plenarnej i głosowaniu. Nie oznacza to jednak możliwości wprowadzania poprawek do dokumentu przez Zgromadzenie Narodowe. Co ciekawe, ponieważ wymóg przeprowadzenia takiej debaty i głosowania nie jest zapisany we francuskiej konstytucji, rząd nie jest zobowiązany do bezwzględnego przestrzegania procedury głosowania. Ta dyskrecjonalność wywołała kontrowersje polityczne w 2015 roku, kiedy to rząd François Hollande’a, zaniepokojony potencjalnie niewystarczającym poparciem parlamentarnym dla ówczesnego Programu Stabilności, postanowił zrezygnować z głosowania plenarnego w tej sprawie, co spotkało się z ostrą krytyką ze strony posłów (por. Maatsch, 2017).

Jak wspomniano wyżej, KMP SKZG składa się z przedstawicieli odpowiednich komisji parlamentów narodowych w dowolnej liczbie. Wielkość polskich i francuskich delegacji parlamentarnych wysyłanych w ramach KMP pokazuje, że oba kraje przywiązują do tej platformy współpracy dosyć istotną wagę. Podczas gdy Francja, jako jedno z największych państw członkowskich UE, kieruje do KMP około siedmiu deputowanych i senatorów, polskie delegacje składają się z czterech–sześciu posłów i senatorów, co odpowiada poziomowi belgijskich i holenderskich odpowiedników. Od 2013 roku liczba polskich delegatów różniła się tylko w odniesieniu do senatorów. Sejm zawsze bowiem wysyłał trzech deputowanych z trzech różnych komisji parlamentarnych, którym zwykle towarzyszy urzędnik z sekretariatu każdej komisji. Delegacja Assemblée nationale zwykle składa się z dwóch przedstawicieli komisji ds. finansowych i dwóch lub trzech posłów z komisji ds. UE.

Jeśli chodzi o ocenę działalności KMP SKZG, to *Assemblée nationale*, jako jedna z izb, która odegrała główną rolę w lobbowaniu na rzecz ustanowienia tej KMP, jest również jednym z najbardziej głośniejących krytyków jej funkcjonowania. Przeprowadzone wywiady i analiza protokołów parlamentarnych wskazują na kilka powodów takiego stanu rzeczy. Ogólne rozczarowanie konferencją polega we Francji na tym, że nie spełnia ona celu przewidzianego na etapie jej ustanawiania, a mianowicie zwiększenia demokratycznej rozliczalności zarządzania gospodarczego w UE przez właściwy nadzór nad semestrem europejskim. W tym kontekście przedstawiciele *Assemblée nationale* narzekają na termin spotkań konferencji, zbyt szeroki zakres dyskutowanych tematów oraz jej skład²²⁵. W odniesieniu do dwóch pierwszych kwestii przewodnicząca komisji ds. europejskich Zgromadzenia Narodowego, Sabine Thillaye, postulowała, aby pierwsze półroczne spotkanie KMP SKZG, tradycyjnie organizowane w Parlamencie Europejskim, było zwoływane między publikacją tzw. zaleceń dla poszczególnych krajów oraz ich badaniem przez Radę UE (które odbywa się w lipcu). W opinii Thillaye obecny zwyczaj organizowania konferencji na początku roku ogranicza debatę do ogólnych rozważań na temat warunków gospodarczych i perspektyw wzrostu w krajach UE (*Assemblée nationale*, 2019). Thillaye sugerowała również, aby drugie spotkanie semestralne, organizowane przez kraj prezydencji, poświęcone było raczej wymianie informacji na temat wytycznych przyjętych przez państwa członkowskie w ich projektach planów budżetowych, a nie teoretycznej dyskusji o sytuacji gospodarczej w UE i polityce strefy euro (*Assemblée nationale*, 2019).

Podczas gdy polski Sejm nie ocenia KMP SKZG jako nieskutecznej, żaden z urzędników nie odniósł się do jej roli w poprawie kontroli parlamentarnej europejskiego semestru. Według polskich rozmówców jedną z głównych słabości KMP SKZG jest wspomniany już zbyt ogólny poziom dyskusji, a także powielanie debat na temat strategii makroekonomicznych. O ile to dosyć powierzchowne traktowanie tematów zostało wyjaśnione przez Nicolę Lupo i Elenę Griglio (2018) jako sposób na ograniczenie potencjalnych konfliktów międzyparlamentarnych dotyczących istotnych kwestii polityki fiskalnej i gospodarczej, o tyle izby krajowe wskazują, że fakt ten nie pozwala konferencji stać się znaczącym forum dyskusji koncentrującym się na konkretnych aspektach polityki i ich nadzorze (wywiad: Sejm, 19 lipca 2019 roku). W związku z tym podczas spotkania KMP SKZG w styczniu 2019 roku w Brukseli przewodniczący komisji ds. gospodarki i innowacji polskiego Senatu Andrzej Stanisławek zaproponował powołanie międzyparlamentarnej grupy roboczej, która sformułowałaby konkretne propozycje reformy KMP SKZG w celu zwiększenia jej skuteczności. Według aktualnej wiedzy takowa do tej pory nie powstała.

²²⁵ Odpowiedź zamieszczona przez deputowanego Zgromadzenia Narodowego w kwestionariuszu autorskim, październik 2019 roku.

Pod tym względem Sejm, podobnie jak jego francuski odpowiednik, uważa przyjmowanie pisemnych konkluzji za dobry pomysł i postuluje, aby parlament sprawujący prezydencję przynajmniej przedkładał ich projekt do rozpatrzenia reszcie izb (wywiad: Sejm, 25 lipca 2019 roku). Kolejną słabością KMP organizowanej w kraju sprawującym prezydencję jest brak tłumaczenia symultanicznego na języki inne niż angielski i francuski. Jak zauważył jeden z urzędników uczestniczących w spotkaniach: „z tego względu wielu posłów jest wykluczonych z dyskusji, ponieważ nawet jeśli rozumieją treść przemówień, nie są w stanie komentować ani zadawać pytań” (wywiad: Sejm, 19 lipca 2019 roku). Oba parlamenty różnią się także pod względem oceny KMP SKZG jako forum współpracy międzyparlamentarnej. Polski Sejm uważa, że odgrywa ona istotną rolę we wzmacnianiu współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, podczas gdy francuskie Zgromadzenie Narodowe postrzega ją bardziej jako forum dominacji tego pierwszego.

Jeśli chodzi o wpływ uczestnictwa w KMP SKZG na parlamentarną kontrolę semestru europejskiego lub, szerzej, zarządzania gospodarczego w UE, to ustalenia nie napawają optymizmem. Z informacji uzyskanych w drodze wywiadów oraz analizy oficjalnych dokumentów wynika, że Sejm nie prowadzi żadnych działań następczych (np. briefingów) po spotkaniach KMP SKZG, a członkowie delegacji sejmowej nie składają oficjalnego sprawozdania swoim komisjom, ani w formie ustnej, ani pisemnej. Jak podkreślił mój rozmówca, praktyka przygotowywania krótkiej notatki po spotkaniu KMP SKZG przez urzędników towarzyszących deputowanym jest bardziej „biurokratycznym wymogiem niż efektem politycznego interesu posłów” (wywiad: Sejm, 19 lipca 2019 roku). Takie sprawozdania są przekazywane tylko wąskiej grupie uczestników KMP oraz marszałkowi Sejmu i nie są publicznie dostępne. Zapytany o główne motywacje posłów do udziału w spotkaniach KMP przedstawiciel sejmowej komisji finansów powiedział: „Posłowie zwykle jeżdżą na KMP, ponieważ mają taką możliwość. Chodzi raczej o turystykę parlamentarną, a nie o doświadczenie ekspercko-polityczne. Parlamentarzyści chcą też podbudować swój wizerunek w regionie, mówiąc: »właśnie wróciłem z Brukseli [...]«. Gdybym jednak miał udzielić konkretnej odpowiedzi, to celem uczestnictwa w KMP SKZG byłaby raczej wymiana informacji – z pewnością nie poprawa kontroli rządu” (wywiady telefoniczne: Sejm, 9 i 18 lipca 2019 roku).

Powyższe spostrzeżenia znajdują swoje potwierdzenie w praktyce parlamentarnej. Pod względem instytucjonalnym nie istnieje jakakolwiek ciągłość dyskusji między KMP SKZG a posiedzeniami komisji parlamentarnych. Analiza protokołów sejmowych pokazuje, że żadna komisja, której członkowie uczestniczyli w dotychczasowych KMP, nie omawiała jej agendy ani *ex ante*, ani *ex post*. Na przykład w kwietniu 2019 roku odbyło się posiedzenie łączone komisji ds. UE, komisji ds. finansowych oraz komisji gospodarki i rozwoju w celu wysłuchania informacji rządowej na temat KPR, który miał zostać przekazany Komisji Europejskiej.

Sesja odbyła się miesiąc po spotkaniu KMP SKZG w Brukseli, poświęconym ocenie semestru europejskiego w zakresie koordynacji polityki gospodarczej. Można było zatem oczekiwać, że posłowie, którzy uprzednio uczestniczyli w brukselskim spotkaniu KMP SKZG, będą najlepiej predysponowani do wzięcia udziału w dyskusji dotyczącej sytuacji gospodarczej w Polsce oraz przygotowanych przez rząd KPR. Niestety, żaden z trzech delegatów nie zabrał głosu podczas posiedzenia komisji, a posłowie, którzy zadawali pytania ministrom, w rzeczywistości nie byli uczestnikami KMP SKZG (Sejm, 2019a: 260).

Z przeprowadzonych wywiadów wynika również, że udział w KMP SKZG nie wpływa w żaden sposób na stosunki między rządem a parlamentem w sferze zarządzania budżetowego²²⁶. Wreszcie, przynajmniej w przypadku Polski, ustalenia nie potwierdzają oczekiwań Valentina Kreilingera (2019), że uczestnictwo członków komisji sektorowych w spotkaniach KMP SKZG zwiększy ich europeizację. Jak przyznali urzędnicy parlamentarni, udział parlamentarzystów w KMP SKZG ani nie zwiększył liczby debat dotyczących europejskiej polityki gospodarczej w ramach komisji ds. finansów publicznych, ani nie dokonał zauważalnej intensyfikacji współpracy międzyinstytucjonalnej w ramach parlamentu, tj. pomiędzy komisjami sektorowymi a komisją ds. UE (wywiad telefoniczny: Sejm, 19 lipca 2019 roku).

W odniesieniu do francuskiego *Assemblée nationale* sytuacja wygląda podobnie, aczkolwiek nieco lepiej. Choć izba ta nie praktykuje sporządzania pisemnych raportów ze spotkań KMP SKZG, to krótkie ustne raporty *ex post* są powszechne na spotkaniach komisji ds. UE. Na przykład ustne sprawozdanie z KMP KSZG zostało przedstawione przez Sabine Thillaye, przewodniczącą KSE, po spotkaniu w Helsinkach w dniach 30 września – 1 października 2019 roku. Polegało ono na przeglądzie porządku obrad wydarzenia, w tym podsumowaniu własnej interwencji i krótkiej krytycznej refleksji na temat funkcjonowania konferencji, która została przedstawiona powyżej (*Assemblée nationale*, 2019). Fakt, że aspekty instytucjonalne dotyczące omawianej KMP są w ogóle poruszane na forum komisji ds. UE, odróżnia francuską praktykę od polskiej. Przedstawiciel komisji ds. europejskich Zgromadzenia Narodowego odpowiedzialny za sprawy polityki gospodarczej i finansowej przyznał jednak, że nie zauważa przełożenia uczestnictwa parlamentarzystów w KMP na rozliczalność polityczną rządu.

Podsumowując, przeprowadzone badania porównawcze, zarówno w skali makro (dane kwestionariuszowe), jak i mikro (studium przypadków), skłaniają do rewizji optymistycznych założeń obecnych w literaturze przedmiotu przypisujących konferencjom międzyparlamentarnym, a w szczególności KMP SKZG, funkcję wzmacniającą parlamentarny nadzór oraz kontrolę nad konkretnym

²²⁶ Trudno jest oceniać nieformalne i indywidualne relacje między posłami a poszczególnymi ministrami. W ramach pozyskiwania informacji do celów niniejszej książki nie udało mi się jednak dotrzeć do żadnego oficjalnie dostępnego dokumentu dotyczącego relacji między rządem a parlamentem, związanej z uczestnictwem w KMP SKZG.

sektorem polityki publicznej, a tym samym zwiększającą rozliczalność aktorów wykonawczych w UE. Nie sposób zatem zgodzić się z Kreilingerem (2018: 174), że KMP SKZG w istocie wypełnia powierzona jej misję. O ile bowiem zapewnia ona „ramy dla debaty oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk”, o tyle nie wnosi znaczącego wkładu w zapewnienie demokratycznej rozliczalności w sferze zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej w UE (§ 2.1 Regulaminu KMP SKZG). Uczestnictwo w tej KMP nie umożliwia również parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu „podjęcia wspólnej kontroli organów decyzyjnych w zakresie zarządzania gospodarczego w UE” (Kreilinger, 2018: 274).

Pojawia się zatem pytanie, czy postulaty niektórych badaczy dotyczące poprawy roli KMP SKZG we wzmacnianiu rozliczalności politycznej organów wykonawczych są w ogóle wykonalne. Nicola Lupo i Elena Griglio (2018: 367) opowiadają się na przykład za tym, aby KMP SKZG stała się instrumentem „budowania skoordynowanych strategii nadzoru parlamentarnego”. W tym celu przewidują oni, że konkluzje przyjęte przez to forum mogłyby zostać wykorzystane jako wspólna platforma dla rezolucji parlamentarnych lub mandatów skierowanych do odpowiednich rządów na różnych etapach zarządzania gospodarczego. W ten sposób informacje przekazywane w ramach KMP byłyby odpowiednio wykorzystywane przez parlamenty narodowe i PE w celu poprawy rozliczalności zarówno władz krajowych, jak i europejskich. Aby jednak projektować potencjalne reformy KMP SKZG, należałoby najpierw dokonać wnikliwej analizy krajowych relacji oraz mechanizmów rozliczalności między władzą ustawodawczą i wykonawczą w obrębie zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej w państwach członkowskich, a także poznać oczekiwania wszystkich parlamentów wobec roli, jaką KMP SKZG powinna w istocie odgrywać. Pozwoliłoby to ocenić, czy jakiegokolwiek reformy na poziomie transnarodowym (tj. na przykład przyjmowanie indykatywnych konkluzji w ramach KMP) mogą mieć przełożenie na krajowe systemy koordynacji polityki gospodarczo-budżetowej zdominowane przez narodowe kultury instytucjonalne oraz utrwalone hierarchie i zależności.

8.3. Parlamenty narodowe a Parlament Europejski: niewykorzystany potencjał współpracy

Relacje między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim można potocznie określić jako słodko-gorzkie. Chociaż krajobraz tych relacji wyznacza „zasada lojalnej współpracy”, to praktyka pokazuje, że panuje między nimi swoista rywalizacja o wpływy, a także o podział ról w obrębie rozliczalności politycznej unijnych instytucji wykonawczych (Fasone, 2019). Przykładem pewnych tarć w tym zakresie był chociażby proces długiej instytucjonalizacji omówionej wyżej KMP SKZG. Wysiłki na rzecz „zielonej kartki” również obrazują skomplikowaną relację

pomiędzy tymi dwoma poziomami: zdecydowana większość parlamentów narodowych była zdania, że nie ma potrzeby włączania Parlamentu Europejskiego w tę procedurę, choć sam PE uważał, iż powinien odgrywać w niej pewną rolę. Faktem jest, że obie strony, choć głośno się do tego nie przyznają, postrzegają wzmocnienie drugiej jako zagrożenie dla utraty swojej pozycji (Borońska-Hryniewiecka, 2015b).

Pomimo tych uwarunkowań stoję na stanowisku, że parlamenty narodowe i PE są dwiema stronami tej samej monety – czyli unijnej demokracji przedstawicielskiej, i mają traktatowo przyznane zobowiązania do wzmacniania reprezentacyjnego wymiaru UE. A zatem jeśli krajowi ustawodawcy chcą realnie wypełniać swoją funkcję przedstawicielską w złożonej strukturze unijnego zarządzania, to powinni inwestować w uzupełnianie – a nie ograniczanie – wpływu PE na kształtowanie polityki unijnej. Choć może to nie przekonywać parlamentów narodowych, PE ma możliwości formalnoprawne, aby działać jako czynnik zwielokrotniający ich siłę. W tym względzie traktat lizboński oferuje kilka możliwości ściślejszej współpracy międzyparlamentarnej, które, jeżeli zostaną skutecznie zastosowane, mogą wzmocnić zarówno pozycję parlamentów krajowych, jak i legitymizację demokratyczną UE.

8.3.1. *W kierunku wspólnej inicjatywy ustawodawczej*

Jedną z istniejących, lecz do tej pory niewykorzystanych możliwości konstruktywnej współpracy między parlamentami narodowymi i PE jest opcja połączonej inicjatywy ustawodawczej. Do tej pory PE rzadko wykorzystywał swoje uprawnienia do proponowania aktów prawnych, polegając raczej na prerogatywach do zgłaszania poprawek do projektów ustawodawczych przygotowywanych przez Komisję Europejską. Jednak w szeregach administracji PE już od kilku lat można słyszeć, że – w świetle zmniejszonej liczby wniosków legislacyjnych Komisji – PE ma ambicje, aby przyjąć bardziej aktywne podejście do stanowienia unijnego prawa. Dodatkowy impuls do odegrania takiej proaktywnej roli stanowi niewątpliwie zapowiedź wzmocnienia prawa inicjatywy ustawodawczej PE ogłoszona przez Ursulę von der Leyen w 2019 roku, w ramach przedstawionych przez nią politycznych wytycznych na nową kadencję Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2019).

Chociaż zgodnie z obowiązującymi traktatami to Komisja Europejska ma monopol bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej w UE, to zarówno Parlament Europejski, jak i Rada mogą wezwać Komisję do przedstawienia wniosków ustawodawczych w ramach prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 225 TFUE, PE może, stanowiąc większością głosów, na podstawie sprawozdania sporządzonego przez właściwą komisję parlamentarną, zwrócić się do Komisji o przedłożenie wszelkich stosownych wniosków ustawodawczych²²⁷. Chociaż

²²⁷ Prawo inicjatywy PE zgodnie z art. 225 TFUE ma zastosowanie do każdego aktu unijnego w ramach traktatów, a nie tylko do sektorów polityki, w których prawodawstwo obowiązuje

prawo inicjatywy pośredniej PE nie nakłada na Komisję obowiązku przedstawienia wniosku legislacyjnego w sprawie proponowanych przepisów, traktat lizboński ujednolicił obowiązek uzasadnienia przez KE każdej odmowy podjęcia inicjatywy parlamentarnej. Nowością wprowadzoną przez von der Leyen w 2019 roku było zobowiązanie, że za każdym razem gdy PE, stanowiąc większością głosów swoich członków, przyjmie rezolucję wzywającą Komisję do przedstawienia wniosków ustawodawczych, ta zaprezentuje w odpowiedzi projekt aktu ustawodawczego (Komisja Europejska, 2019a: 23). Nowa przewodnicząca KE opowiedziała się również za uznaniem prawa do inicjatywy ustawodawczej PE w ramach przyszłych zmian traktatów.

Wsparcie Komisji Europejskiej dla zwiększenia roli PE w inicjowaniu unijnego prawodawstwa powinno zostać potraktowane przez parlamenty narodowe jako zmiana jakościowa oraz okazja do intensyfikacji współpracy ze swoim odpowiednikiem w Brukseli. Zamiast marginalizować lub zupełnie pomijać PE w inicjowanych oddolnie „zielonych kartkach”, parlamenty narodowe mogłyby potraktować go jako źródło dodatkowego wzmocnienia, tudzież facylitatora, w proponowaniu rozwiązań legislacyjnych KE. W tym duchu PE – działając właśnie w ramach pośredniej inicjatywy ustawodawczej – mógłby odgrywać rolę lidera w inicjowaniu prawodawstwa, wspierany przez grupę podobnie myślących parlamentów narodowych. Proces ten mógłby zostać zainicjowany zarówno przez PE, jak i parlamenty narodowe, lecz – inaczej niż w przypadku „zielonej kartki” – odpowiedni wniosek legislacyjny zostałby przedłożony Komisji przez PE w ramach jego prawa inicjatywy. Zawierałby jednak odniesienie do wszystkich izb parlamentarnych uczestniczących w inicjatywie, co z pewnością zwiększyłoby jego znaczenie polityczne. W ten sposób KE miałaby formalny obowiązek reagowania nie tylko na propozycję PE (jak obecnie na mocy art. 225 TFUE), lecz także wielu izb krajowych przedstawiających te same stanowiska.

W kwestiach technicznych traktaty pozostawiają PE pewną dowolność w realizacji prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z regulaminem PE (art. 47 ust. 2), prawo do złożenia wniosku ustawodawczego przysługuje każdemu posłowi, a wniosek może złożyć wspólnie maksymalnie 10 członków PE. Artykuł 47 ust. 1 stanowi również, że rezolucja wzywająca Komisję do przedstawienia wniosku legislacyjnego jest zawsze przyjmowana na podstawie tzw. sprawozdania legislacyjnego z własnej inicjatywy (*legislative own-initiative report*). Takie sprawozdanie musi określać podstawę prawną proponowanego projektu aktu. Przedkłada się je przewodniczącemu PE wraz z projektem rezolucji w tej sprawie.

zwykła procedura ustawodawcza. Jedynym wymogiem jest to, aby Komisji przysługiwało prawo do proponowania przepisów w tej dziedzinie. Podobne prawo do pośredniej inicjatywy ma Rada UE (art. 241 TFUE). Traktat lizboński przyznał również podobne pośrednie prawo inicjatywy grupie składającej się z co najmniej 1 mln obywateli UE za pośrednictwem tzw. europejskiej inicjatywy obywatelskiej (art. 11 ust. 4 TUE).

Przed podjęciem wszelkich projektów sprawozdania komisje PE muszą zwrócić się o zgodę do Konferencji Przewodniczących PE.

Właśnie na etapie tworzenia tzw. sprawozdania z własnej inicjatywy powstaje pole do wzmożonej współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi a PE. Projekty potencjalnych sprawozdań mogłyby być uprzednio konsultowane i uzgadniane z przedstawicielami parlamentów krajowych w ramach mechanizmów współpracy bilateralnej, takich jak chociażby międzyparlamentarne spotkania komisji (*interparliamentary committee meetings*, ICMs). Są to spotkania organizowane i koordynowane przez konkretne komisje branżowe PE, na których omawiane są przede wszystkim kwestie stanowiące przedmiot europejskiej legislacji. W istocie w ostatnich latach popularność takiej formuły współpracy wzrasta. Każdego roku odbywa się od kilku do kilkunastu ICMs. Udział w nich to również doskonały sposób na zwiększenie europeizacji krajowych parlamentarnych komisji branżowych. Ponadto komisje PE mogą zapraszać przedstawicieli parlamentów narodowych na warsztaty i debaty odbywające się podczas ich posiedzeń.

Jednak współpraca w ramach wspólnej inicjatywy ustawodawczej mogłaby, a nawet powinna, rozpoczynać się znacznie wcześniej, już na etapie planowania legislacyjnego. W tym aspekcie parlamenty narodowe powinny bardziej angażować się we wspólne działania z PE w zakresie strategicznego planowania politycznego, w ramach negocjacji rocznego programu prac Komisji. Przygotowania nowego programu prac rozpoczynają się w pierwszej połowie roku od dialogu między KE a PE opartego na międzyinstytucjonalnym porozumieniu ramowym²²⁸. Zaangażowanie PE w ten proces stwarza zatem możliwość ustanowienia nowego wymiaru współpracy międzyparlamentarnej w formie konstruktywnego *brainstormingu* wspólnie z parlamentami narodowymi poświęconego przyszłym kierunkom polityki UE.

Idea wspólnych inicjatyw parlamentarnych nie powinna być traktowana jako abstrakcyjna innowacja instytucjonalna, ponieważ wywodzi się z samego rdzenia operacyjnego PE, to znaczy z komisji do spraw konstytucyjnych (AFCO). Już w 2015 roku, udzielając odpowiedzi na kwestionariusz COSAC dotyczący „zielonej kartki”, AFCO wyraziła otwartość wobec rozważenia dalszego rozwoju dialogu z parlamentami narodowymi w ramach prawa inicjatywy przysługującego PE na mocy art. 225 TFUE (COSAC, 2015a). W tym sensie wprzęgnięcie parlamentów narodowych do inicjatywy ustawodawczej PE można by umiejscowić w kontekście szerszej współpracy międzyparlamentarnej w UE przewidzianej w art. 9 Protokołu 1 dołączonego do traktatu lizbońskiego, który pozostawia w gestii PE i parlamentów narodowych określenie organizacji i promocji ich skutecznych działań. Ponieważ przepis ten nie wyklucza żadnych opcji, można założyć, że wspólne opracowanie wniosków legislacyjnych nie wymaga zmian traktatowych. Z prawnego punktu

²²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>, dostęp 26.01.2021.

widzenia możliwe jest sformalizowanie takiej współpracy na podstawie porozumienia międzyinstytucjonalnego, swoistego *memorandum of understanding*, ale można ją również rozpocząć w sposób bardziej nieformalny, po prostu testując jej wykonalność za pomocą konkretnych inicjatyw. Fakt, że do tej pory się to nie udało, jest zastanawiający. Omawiana w rozdziale 7 „zielona kartka” dotycząca marnotrawienia żywności, zainicjowana w czerwcu 2015 roku przez Izbę Lordów, mogła stanowić dobry początek takiej współpracy, ponieważ dotyczyła istotnej kwestii społeczno-ekonomicznej interesującej obywateli i organizacje pozarządowe, a tym samym PE. Jednak parlamenty narodowe postanowiły złożyć tę inicjatywę samodzielnie.

8.3.2. Rewizja istniejącego prawodawstwa

Oprócz proponowania nowego ustawodawstwa wspólne inicjatywy ustawodawcze w wykonaniu PE oraz parlamentów narodowych mogłyby również dotyczyć rewizji już obowiązujących przepisów UE. W rzeczywistości w całym obecnym dorobku prawnym UE nowe regulacje stanowią zaledwie około 30%, a reszta polega na zmianie istniejącego zbioru przepisów unijnych (Borońska-Hryniewiecka, 2015b). Istnieje zatem duży potencjał dla współpracy parlamentarnej w kwestii przeglądu i ulepszania istniejącego prawodawstwa zgodnie z inicjatywą Komisji Europejskiej dotyczącą lepszego stanowienia prawa (*Better Regulation Agenda*). Jednak współpraca międzyparlamentarna w zakresie uchylania i zmiany istniejących przepisów wymaga uprzedniej wiedzy o ich faktycznym funkcjonowaniu. W tym kontekście w 2014 roku ówczesny przewodniczący PE, Martin Schulz, wystosował list do parlamentów krajowych, w którym wyraził wolę konsultowania się z nimi oraz korzystania z doświadczenia krajowych parlamentarzystów w procesie ulepszania prawodawstwa UE. Zaproponował przy tym, aby krajowi ustawodawcy dzielili się swoją oceną funkcjonowania istniejących przepisów, co ułatwiłoby PE rozpatrywanie wniosków KE dotyczących wprowadzania do nich zmian. Podczas gdy zdecydowana większość parlamentów zadeklarowała chęć udziału w takich konsultacjach oraz dzielenia się wiedzą i praktyką w tym zakresie, niektóre izby wyraziły sceptycyzm wobec tej inicjatywy (portugalska Assembleia da República, hiszpańskie Cortes Generales, polski Sejm, austriacki Nationalrat, maltańska Kamra tad-Deputati, fińska Eduskunta) (COSAC, 2015a). Ponadto, jak wykazał ten sam raport, zdecydowana większość parlamentów nie przeprowadza oceny istniejącego prawodawstwa UE. Niektóre z nich, w tym fińska Eduskunta i polski Sejm, argumentowały, że zadanie monitorowania implementowania prawa UE leży w gestii Komisji Europejskiej, a działalność PE w tej dziedzinie byłaby sprzeczna z traktatami oraz łamała równowagę instytucjonalną (COSAC 2015a, raport i aneks). O ile pierwsze stwierdzenie jest prawdziwe, o tyle drugie już nie. Aby móc właściwie

przeanalizować jakiegokolwiek wniosek ustawodawczy KE dotyczący zmian w istniejącym prawodawstwie UE, zarówno parlamenty narodowe, jak i PE powinny mieć możliwie najszerszą wiedzę o faktycznym funkcjonowaniu istniejącego prawa. Jest to tym bardziej wskazane, że ewentualne uwagi czy pomysły poprawy danych przepisów są zgłaszane właśnie przez posłów do PE, będących przedstawicielami obywateli, których te przepisy dotyczą. Parlamentarzyści powinni mieć zatem silny głos nie tylko w kwestii adekwatności i politycznych implikacji nowych projektów ustawodawczych, lecz także odnośnie do wartości dodanej prawodawstwa UE, które zostało już uchwalone.

8.3.3. *Potencjalne obopólne korzyści*

Można założyć, że gdyby wspomnianej wyżej propozycji Martina Schulza towarzyszyło jednocześnie zaproszenie do wzmocnionej współpracy w celu uchylania i zmiany istniejących przepisów unijnych w ramach pośredniej inicjatywy ustawodawczej PE, reakcje parlamentów narodowych mogłyby być bardziej entuzjastyczne. Jednak poza samym faktem odgrywania roli współkreatora unijnej agendy ustawodawczej współpraca parlamentów narodowych z PE w zakresie nowych inicjatyw politycznych oraz przeglądu lub uchylania istniejącego prawodawstwa może być źródłem wielu innych korzyści dla obu stron. Po pierwsze, stanowiłaby ona dla parlamentów narodowych skuteczny mechanizm europeizacji, umożliwiający posłom przekazywanie swoich stanowisk prawodawcy na szczeblu UE i zwiększenie poczucia odpowiedzialności za zmienione przepisy. Po drugie, wspólna wymiana spostrzeżeń z PE dotycząca programów prac KE skłoniłaby parlamenty narodowe do zaangażowania się w europejski proces decyzyjny na jego najwcześniejszych etapach, zwiększając tym samym ich szanse na bardziej efektywną kontrolę własnej egzekutywy, a także lepszą koordynację działań parlamentarnych w ramach SWO. Odegrałaby również istotną rolę w rozwoju integracji europejskiej, umożliwiając wspólną ocenę, konceptualizację i artykulację ustawodawczą różnych kwestii i problemów politycznych, przyczyniając się tym samym do autentycznego zbliżenia Unii do obywateli. Ponadto zwiększyłaby świadomość implementacyjną parlamentów narodowych, zapewniając płynniejszą transpozycję prawodawstwa UE do prawa krajowego. Wreszcie rozwijanie wspólnych inicjatyw ustawodawczych ostatecznie prowadziłoby do zakończenia, a przynajmniej ograniczenia rywalizacji między PE a parlamentami narodowymi.

Chcąc mimo wszystko „ugrać dla siebie” jeszcze więcej, parlamenty narodowe powinny ustanowić wzajemnie korzystną pętlę sprzężenia zwrotnego w komunikacji z PE. Mogą to zrobić w odniesieniu do wspomnianej powyżej propozycji Schulza dotyczącej konsultowania istniejących przepisów UE. W tym sensie mogłyby zaproponować PE, że w zamian za dzielenie się opiniami i doświadczeniami w sferze

wdrażania prawodawstwa UE oczekują one od niego informacji o przebiegu unijnego procesu legislacyjnego na etapach, nad którymi obecnie nie mają kontroli. Najbardziej palącym przykładem takiego etapu jest wspomniany w rozdziale 1 mechanizm tzw. trylogów, czyli „rozmów trójstronnych” pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem, których celem jest przyspieszenie unijnego procesu legislacyjnego. Przypomnijmy, że formuła trylogów, obejmująca przedstawicieli PE, nie zapewnia zadowalającego poziomu przejrzystości, gdyż spotkania te odbywają się za zamkniętymi drzwiami. W tym względzie 25 raport półroczny COSAC wskazał, że parlamenty narodowe oczekują od PE więcej zaangażowania w wymianę informacji w tym zakresie w postaci publikowania porządków dziennych poszczególnych trylogów oraz ich rezultatów, a także mandatu PE. Zdaniem izb parlamentarnych, poprawa przejrzystości trylogów nie tylko pomogłaby im w nadzorowaniu działań własnych rządów w Radzie UE, lecz także umożliwiłaby opinii publicznej monitorowanie europejskiego procesu decyzyjnego, co ułatwia budowanie społecznego zaufania do Unii (COSAC, 2016a). Ponadto większa przejrzystość zapewniłaby lepszą rozliczalność instytucji międzyrządowych, czyli głównie Rady, na czym zależy również PE. Warta rozważenia byłaby zatem propozycja, aby w ramach pozytywnego sprzężenia zwrotnego ten ostatni zaoferował parlamentom narodowym bezpośrednią wymianę informacji w tym zakresie.

Wnioski i refleksje końcowe

Nadrzędnym celem tej książki było przeanalizowanie aktualnego stanu zaangażowania parlamentów narodowych w obszarze polityki europejskiej w ramach pięciu aren aktywności: krajowego nadzoru nad europejskimi działaniami rządu; kontroli zasady pomocniczości w ramach systemu wczesnego ostrzegania; dialogu politycznego z Komisją Europejską; inicjatywy tzw. zielonej kartki, a także współpracy międzyparlamentarnej. Przeprowadzona analiza pozwala udzielić odpowiedzi na szereg pytań badawczych postawionych we wprowadzeniu, a także poczynić ogólne obserwacje na temat pozycji parlamentów narodowych w UE. Zebrane dane przyczyniają się też do lepszego zrozumienia motywacji stojących za mobilizacją parlamentów w sprawach polityki unijnej, jak również ich ambicji i ograniczeń.

W ciągu ostatnich kilku dekad parlamenty państw członkowskich przeszły znaczącą ewolucję, a przeobrażenia instytucjonalne związane z integracją europejską nadały nową dynamikę parlamentarnemu *modus operandi* zarówno w wymiarze narodowym, jak i unijnym. Po długim okresie tzw. deparlamentaryzacji, która pozbawiła krajowych ustawodawców wpływu legislacyjnego na wiele uwspółnotowanych obszarów polityk, parlamenty narodowe częściowo odzyskały swoją pozycję i uprawnienia, zarówno dzięki reformom traktatowym, jak i regulacjom krajowym. Pojawienie się różnych kanałów partycypacji i współpracy parlamentarnej pozwoliło, przynajmniej do pewnego stopnia, zmniejszyć asymetrię informacyjną, kontrolną i opiniotwórczą, która istniała między przedstawicielami rządów bezpośrednio uczestniczącymi w kształtowaniu polityki UE a parlamentarnymi urzędującymi w kraju. Czyniąc parlamenty krajowe podmiotami polityki unijnej, integracja europejska umożliwiła im podejmowanie działań na szczeblu ponadnarodowym, w tym również niezależnie od rządów narodowych. Nie tylko spowodowało to redefinicję klasycznych ról parlamentarnych, lecz także wymusiło kosztowną adaptację, zarówno na poziomie politycznym – wśród szeregowych posłów, jak i administracyjnym – wśród urzędników parlamentarnych. Instytucje, których zadaniem było dotychczas ustawodawstwo i kontrola egzekutywy na arenie krajowej, otrzymały nowe – europejskie – role eksperta, strażnika pomocniczości, opiniotwórcy, *watchdog*a, dyskutanta, *networkera*, a także współkreatora europejskiej polityki. Wykonywanie tych funkcji – będących swoistym surogatem krajowych kompetencji ustawodawczych – stanowi istotną formę współuczestnictwa

w tworzeniu prawa unijnego. W oczywisty sposób realizacja tych ról wymagała od parlamentów zainwestowania znacznych zasobów w budowanie nowego obszaru wiedzy specjalistycznej, a także przeformułowania celów i strategii działania w nowym środowisku instytucjonalnym.

Jak wykazała analiza porównawcza przeprowadzona w niniejszej książce, parlamenty zaadaptowały się do tych nowych możliwości w bardzo niejednorodny sposób. Empiryczna weryfikacja koncepcji Auel i Neuhold opisujących parlamenty narodowe jako „graczy na wielu arenach” ujawnia wyraźne różnice w aktywności parlamentarnej – zarówno pomiędzy poszczególnymi krajami, jak i izbami tych samych parlamentów. Już analiza pierwszej areny (tj. kontroli działań rządu w polityce europejskiej) wskazuje na uderzającą asymetrię w aktywności parlamentarnej polegającej na opiniowaniu wniosków Komisji Europejskiej oraz stanowisk krajowej egzekutywy. Podczas gdy niektóre parlamenty wystosowały po kilkadziesiąt, a nawet kilkaset opinii rocznie, inne ograniczają się do zaledwie kilku lub nie wydają żadnych. Podobnie sytuacja wygląda w ramach pozostałych aren.

W odniesieniu do pytania badawczego, *jakie czynniki warunkują aktywność parlamentów narodowych w zakresie spraw europejskich*, przeprowadzona analiza pozwoliła poczynić kilka spostrzeżeń. Mianowicie w obrębie areny kontroli rządu (arena 1) przyczyn zróżnicowanej aktywności należy szukać przede wszystkim w uprawnieniach formalnych. Badania wykazały, że – z jednej strony – wśród większości parlamentów sklasyfikowanych jako formalnie silne możliwość udzielania rządowi mandatu odnośnie do stanowisk, jakie powinien zająć na forum UE, przekłada się na ich faktyczną aktywność. Z drugiej strony pośród parlamentów formalnie słabych zanotowano szczególnie niską aktywność w obrębie areny pierwszej²²⁹. Ogólne spostrzeżenie dotyczące pozytywnej korelacji między uprawnieniami formalnymi a rzeczywistą aktywnością w odniesieniu do nadzoru rządu potwierdza zatem ustalenia poczynione przez Auel, Rozenberga i Taceę (2015a), co oznacza, że zależność ta nadal się utrzymuje. Odstępstwa zaobserwować można natomiast w grupie parlamentów względnie silnych. Stosownym przykładem jest przypadek polskiego parlamentu, który wskazuje, że formalne prerogatywy w obrębie kontroli spraw europejskich niekoniecznie przekładają się na praktykę. Wyniki badań empirycznych ujawniają, że Sejm nie wykorzystuje własnych uprawnień w zakresie kształtowania europejskiej polityki rządu. Chociaż błędem byłoby wyolbrzymianie znaczenia mandatu w polskim systemie parlamentarnym (nieprzestrzeganie opinii parlamentarnych ma głównie konsekwencje polityczne dla rządu), to Sejm ma jednak formalną prerogatywę do odgrywania aktywnej i dyscyplinującej roli w odniesieniu do rozliczania władzy wykonawczej w sprawach UE, ale z niej nie korzysta. Analiza aktywności Sejmu w dwóch różnych kadencjach parlamentarnych

²²⁹ Należy przy tym zauważyć znacznie niższy odsetek udzielonych odpowiedzi na kwestionariusz autorski w grupie parlamentów formalnie słabych.

wykazała, że innym istotnym czynnikiem wyjaśniającym europejską aktywność tej izby jest skład większości parlamentarnej. W okresie rządów koalicji PO-PSL (2011–2015) liczba opinii wydanych przez sejmową komisję ds. UE była wyższa, a ich treść bardziej asertywna i autonomiczna niż w przypadku spójnego ideologicznie, większościowego bloku Zjednoczonej Prawicy kierowanego przez PiS (2015–2019). Zestawienie aktywności parlamentów krajów Grupy Wyszehradzkiej w ramach kontroli rządu również potwierdziło istotność czynnika kompozycji większości parlamentarnej. Co ciekawe, analiza aktywności parlamentów grupy V4 nie potwierdza istotności poziomu eurosceptycyzmu większości parlamentarnej, co obrazuje względnie niska aktywność polskiego i węgierskiego parlamentu w okresie rządów eurosceptycznych. Wreszcie, pomijając pewne odstępstwa, istotne znaczenie można przypisać modelowi skrutynizacji polityki europejskiej. Wyższa aktywność parlamentów charakteryzujących się systemem zdecentralizowanym, angażującym komisje branżowe, przekłada się bowiem na wyższą aktywność w ramach opiniowania wniosków Komisji oraz stanowisk rządu.

Podobnie ustalenia można poczynić w odniesieniu do parlamentarnej aktywności w ramach kontroli zasady pomocniczości (arena 2). Poziom eurosceptycyzm większości rządzącej nie tłumaczy bowiem ani wysokiej aktywności szwedzkiego Riksdagu, ani względnie niskiej aktywności parlamentu polskiego czy węgierskiego w wydawaniu uzasadnionych opinii w okresie rządów eurosceptycznych (2015–2019). Relatywnie niska aktywność francuskiego Zgromadzenia Narodowego w ramach SWO również sugeruje, że wysoki poziom społecznego eurosceptycyzmu we Francji (55%) jest mniej decydujący niż inne czynniki, na przykład terytorialna funkcja francuskiego Senatu oraz jego konstruktywna percepcja mechanizmu kontroli pomocniczości.

Istotnym wnioskiem z przeprowadzonej analizy jest również to, że tylko nieznaczne izby parlamentarne wykazują wzmogoną aktywność w ramach kilku aren, co oznacza, że traktują wiele różnych działań o charakterze europejskim z taką samą uwagą. Jedynie szwedzki Riksdag, francuski Sénat i Assemblée nationale, czeski Senát, niemiecki Bundesrat oraz holenderska Tweede Kamer znalazły się w pierwszej dziesiątce najbardziej aktywnych izb na trzech różnych arenach, obejmujących zarówno aktywność krajową, jak i działania zewnętrzne (izby parlamentarne oznaczone kolorami, tabela 11). Należy przy tym podkreślić, że są to parlamenty należące do kategorii silnych i umiarkowanie silnych, co na poziomie zagregowanym ponownie potwierdza znaczenie czynnika uprawnień formalnych.

Odnosząc się do poczynionej w 2015 roku przez Auel, Rozenberga i Taceę (2015a: 75) obserwacji, że parlamenty nowych krajów członkowskich, tj. tych, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, są z reguły mniej aktywne w sprawach polityki europejskiej niż izby starszych członków UE, należy zauważyć, iż na poziomie zagregowanym trend ten nadal się utrzymuje. Gdy jednak bliżej przyjrzymy się dynamice parlamentarnej w ramach tej grupy, zauważymy pewne

Tabela 11. Dziesięć najbardziej aktywnych izb parlamentarnych w ramach areny 1–4

Arena 1 kontrola rządu	Arena 2 SWO	Arena 3 dialog polityczny	Arena 4 „zielona kartka”**
Eduskunta (FI)	Riksdag (SE)	Assembleia da República (PT)	Saeima (LV)
Riksdag (SE)	Nationalrat (AT)	Senato (IT)	Assemblée nationale (FR)
Poslanecká sněmovna (CZ)	Sénat (FR)	Senát (CZ)	Sénat (FR)
Bundesrat (DE)	Tweede Kamer (NL)	Camera Deputaților (RO)	Senát (CZ)
Tweede Kamer (NL)	Chambre des Députés (LU)	Bundesrat (DE)	Assembleia da República (PT)
Senát (CZ)	Eerste Kamer (NL)	Senat (RO)	Národná rada (SK)
Národná rada (SK)	Senat (PL)	Camera dei Deputati (IT)	Tweede Kamer (NL)
Camera dei Deputati (IT)	Sejm (PL)	Riksdag (SE)	Seimas (LT)
Assemblée nationale (FR)	Poslanecká sněmovna (CZ)	Cortes Generales (ES)	
Sénat (FR)	Bundesrat (DE)	Assemblée nationale (FR)	

* W tabeli uwzględniono tylko izby, które uczestniczyły w „zielonej kartce” dwa lub trzy razy.

Źródło: opracowanie własne.

istotne odstępstwa. Zdecydowanie najaktywniejsze w ramach wszystkich analizowanych aren są obie izby czeskiego parlamentu. Wypierają one nie tylko swoich odpowiedników z nowych państw członkowskich, lecz także wiele parlamentów z Europy Zachodniej – zarówno pod względem opiniowania aktów UE, kontroli stanowisk rządu, jak i jako bezpośredni interlokutorzy Komisji w ramach SWO oraz dialogu politycznego²³⁰. Obie czeskie izby brały również udział w pierwszej inicjatywie „zielonej kartki”. Drugim pod względem aktywności parlamentem z tzw. nowych krajów członkowskich jest słowacka Národná rada, przy czym jest ona aktywna szczególnie w ramach kontroli rządu, SWO oraz inicjatywy „zielonej

²³⁰ Czeska Izba Poselska jest najbardziej aktywna w obrębie kontroli rządu, SWO oraz dialogu politycznego, a Senat dominuje na arenie kontroli rządu, dialogu politycznego oraz „zielonej kartki”.

kartki”, mniej natomiast w odniesieniu do dialogu politycznego. Z danych wynika również relatywnie niska aktywność państw bałtyckich w ramach analizowanych aren. Polski parlament należy do kategorii średnio aktywnych jedynie w zakresie kontroli pomocniczości, natomiast na pozostałych arenach wykazuje zdecydowanie mniejsze zaangażowanie. Choć polscy posłowie regularnie uczestniczą w Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE, to partycypacja ta nie przekłada się w jakikolwiek znaczący sposób na krajową praktykę parlamentarną w procesie monitorowania europejskiej polityki gospodarczej czy nadzoru nad semestrem europejskim. Najnowsze dane potwierdzają tym samym utrzymanie się polskiego parlamentu na dosyć niskim miejscu we wspomnianym we wprowadzeniu rankingu aktywności parlamentarnej w sprawach europejskich opracowanym przez Auel, Rozenberga i Taceę (2015a).

Przedstawiona w niniejszej książce analiza europejskiej aktywności parlamentów narodowych w ostatnich latach pozwoliła również dokonać pewnych weryfikacji kategorii ustanowionych przez badaczy z zespołu OPAL we wspomnianym *The Palgrave Handbook of National Parliaments in the European Union* (zob. tabela 3 w rozdziale 4). Na przykład poczynione przeze mnie ustalenia dotyczące parlamentów Grupy Wyszehradzkiej rzucają nowe światło na poprzednią ocenę czeskiej Izby Poselskiej jako „leniwego kontrolera” (*scrutiny laggard*) i wskazują, że stała się ona jedną z najbardziej aktywnych izb parlamentarnych w sferze spraw europejskich w Europie Środkowo-Wschodniej. Kategoria „parlamentarnych leni” nie przystaje także obecnie ani do holenderskiego, ani polskiego senatu, które należą do siedmiu najbardziej aktywnych izb w procedurze wczesnego ostrzegania. Do tej niechlubnej kategorii można z kolei nadal zaliczać obie izby parlamentu belgijskiego, a także słoweńskiego parlamentu. Odpowiadając na pytanie, *dlaczego parlamenty traktują niektóre areny priorytetowo względem innych lub w ogóle z nich nie korzystają*, duże znaczenie należy przypisać percepcji parlamentarnej. Przeprowadzone badania wskazują, że percepcja ta dotyczy zarówno samych aren, jak i własnych ról związanych z członkostwem w UE. Na przykład izby drugie w państwach zdecentralizowanych są zazwyczaj bardziej aktywne na arenie kontroli pomocniczości ze względu na swoje zaangażowanie w reprezentację interesów regionalnych i lokalnych. Postrzegają one przy tym SWO jako mechanizm zapewniający, że UE działa wydajnie i nie ingeruje bezpodstawnie w kompetencje państw członkowskich. Podobnie izby parlamentarne, które aktywnie wspierały dotychczasowe „zielone kartki”, postrzegają ten mechanizm jako sposób na zwiększenie ich pozytywnego wkładu w kształtowanie polityki UE. Natomiast polski parlament, który nie uczestniczył w żadnej inicjatywie „zielonej kartki”, interpretuje ją jako mechanizm pozatraktatowy, podważający równowagę instytucjonalną zarówno w UE, jak i w kraju. Chociaż takie podejście można postrzegać jako nadmiernie zachowawcze, nie jest ono jednostkowe. Raport półroczny COSAC z 2015 roku ujawnił, że kilka innych izb – tj. fińska Eduskunta, estońskie Riigikogu lub rumuński Senat – również

wyraziło zaniepokojenie statusem formalnym „zielonej kartki”. Jednak oprócz odwołania się do argumentu dotyczącego prawnego umocowania tej areny niektórzy zwyczajnie nie wierzą w jej efektywność. Na przykład polscy parlamentarzyści większości rządzącej podczas ósmej kadencji Sejmu preferowali opcję „czerwonej kartki”, która pozwoliłaby im blokować niechciane przepisy unijne. Przykład włoski i francuski ujawnia z kolei rozbieżności w percepcji tej samej areny pomiędzy dwoma izbami jednego parlamentu. Odmienne postrzeganie mechanizmu „zielonej kartki” przez włoskie Camera dei Deputati oraz Senato, a także zasadności kontroli pomocniczości przez francuskie Assemblée nationale i Sénat, skutkuje ich zróżnicowaną aktywnością w ramach tych dwóch aren.

W odniesieniu do areny współpracy międzyparlamentarnej (arena 5), w ramach której trudno o mierzalne statystyki, należy zaznaczyć, że nie stanowi ona marginalnego elementu działalności krajowych ustawodawców, lecz istotny wymiar komunikacji i wymiany informacji między nimi. Jednak chociaż prawie wszystkie parlamenty, w mniejszym lub większym stopniu, angażują się we współpracę międzyparlamentarną, jej postrzeganie również różni się pomiędzy poszczególnymi izbami. Jak pokazał przykład Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE, parlamenty mają odmienne wyobrażenia dotyczące zarówno jej formuły, zakresu, jak i celu. Podczas gdy francuskie Assemblée nationale dążyło do ustanowienia silnej konferencji, wyposażonej w narzędzia skutecznego nadzoru nad polityką gospodarczą i fiskalną UE – niemiecki Bundestag przewidywał, że powinna ona pozostać jedynie forum dyskusyjnym, a co najwyżej okazją dla parlamentów narodowych do wzajemnej kontroli swoich planów gospodarczych i budżetowych. Przeprowadzona analiza ujawniła również, że o ile arena piąta stanowi forum dyskusji, a także wymiany informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi, o tyle nie wnosi znaczącego wkładu w zapewnienie demokratycznej rozliczalności organów wykonawczych – czy to na poziomie UE, czy w wymiarze krajowym, przynajmniej w sferze zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej.

Percepcja roli parlamentów w systemie politycznym UE wiąże się z kolejnym pytaniem postawionym we wprowadzeniu do książki, a mianowicie *w jaki sposób parlamenty postrzegają siebie same: czy jako „graczy na wielu arenach” zorientowanych na bezpośredni kontakt z instytucjami UE, czy raczej jako aktorów krajowych, skupionych na kontroli rządu*. Zgromadzone dane wskazują, że i w tym przypadku parlamenty nie stanowią monolitu i mają odmienne aspiracje. Niektóre izby wykazują większe ambicje do odgrywania roli „europejskich graczy” (*European players*) współkształtujących politykę Unii, inne natomiast kładą nacisk na nadzór oraz wsparcie rządu. Tę różnorodność bardzo dobrze ilustruje doświadczenie parlamentarne związane z inicjatywą „zielonej kartki”. Do tej pory tylko 18 izb parlamentarnych zdecydowało się wcielić w rolę inicjatorów rozwiązań ustawodawczych na arenie unijnej i zaangażowało w projekty w ramach tego mechanizmu. Jednak po roku wzmożonej

aktywności nawet ta grupa proaktywnych izb straciła swój entuzjazm, co obrazuje obecny brak „zielonych kartek” w wykonaniu parlamentów narodowych. Podobnie rzecz wygląda w odniesieniu do areny dialogu politycznego. Podczas gdy niektóre izby wysyłają do Komisji Europejskiej po kilkadziesiąt opinii rocznie, inne zdecydowały się na taki krok jedynie kilka razy w ciągu ostatnich czternastu lat.

Zebrane w niniejszej pracy dane korelują w pewnym stopniu z wynikami 25 raportu półrocznego COSAC (2016a), którego przedmiotem były ambicje parlamentarne związane z działalnością w sprawach europejskich. Podczas gdy niemal połowa ankietowanych (17 na 37) stwierdziła, że bezpośrednie kontakty z instytucjami UE nadające parlamentowi status aktywnego gracza Brukseli są ważne, tyle samo izb wskazało, że są one umiarkowanie istotne, a trzy wyraziły opinię, że w ogóle nie mają znaczenia²³¹. W tym samym raporcie, na pytanie, w jakim stopniu parlament dąży do odgrywania aktywnej roli na szczęblu UE (np. ustanawiając bezpośrednie relacje z instytucjami UE), tylko piętnaście spośród 37 izb przyznało się do ambicji w tym aspekcie.

Odpowiedzi te należy postrzegać przez pryzmat wielu czynników o charakterze endogennym, zakorzenionych w narodowych kulturach politycznych i instytucjonalnych, a także uwarunkowaniach konstytucyjnych. To w dużej mierze te czynniki powodują, że parlamenty państw członkowskich mają rozbieżne poglądy na temat własnych praw i możliwości w zakresie polityki UE. W Finlandii, podobnie jak w Szwecji, panuje konsensus, że parlamenty nie powinny odgrywać zbyt niezależnej roli na forum unijnym. Jednak pomimo tej zgody obie izby mają zupełnie odmienny stosunek do udziału w procesie kontroli pomocniczości w ramach SWO, przy czym Riksdag jest jego regularnym użytkownikiem, a fińska Eduskunta praktycznie go bojkotuje. Oznacza to również, że parlamenty o podobnych uwarunkowaniach konstytucyjnych mogą różnie interpretować swoje traktatowo zdefiniowane role. Fakt, że niektóre parlamenty nie mają aspiracji, aby być graczami na poziomie UE (*EU-level players*), nie oznacza jednak, iż nie działają asertywnie na arenie krajowej. Wzmoczona aktywność parlamentów skandynawskich w zakresie kontroli rządu doskonale to ilustruje i ponownie wskazuje, że czynnik prerogatyw instytucjonalnych w obrębie polityki europejskiej ma przełożenie na rodzaj zaangażowania, na którym koncentrują się poszczególne izby. Jak zostało wykazane w rozdziale 7, parlamenty krajów skandynawskich, zakwalifikowane do grupy formalnie silnych, nie mają potrzeby angażować się w inicjatywę dialogu politycznego lub „zielonej kartki”, gdyż wywierają satysfakcjonujący wpływ na politykę europejską własnego rządu w ramach krajowej areny kontroli rządu. Z kolei parlamenty formalnie słabsze optują za zewnętrznymi i niezależnymi od rządu arenami, aby zrekompensować sobie poniekąd brak wpływu politycznego na arenie krajowej, a także zaznaczyć swoją obecność na poziomie unijnym (Włochy, Portugalia, Francja).

²³¹ Fińska Eduskunta, czeska Poslanecká sněmovna, słoweński Državni zbor.

Odnosząc się do pytania, w jakim stopniu izby parlamentarne działają w ramach analizowanych aren jako autonomiczni gracze, a w jakim jako aktorzy inspirowani przez egzekutywę czy wręcz agenci rządowi, analiza porównawcza wskazuje, że stopień asertywności poszczególnych izb w zakresie polityki europejskiej zależy w dużej mierze od poziomu lojalności partyjnej większości parlamentarnej względem egzekutywy. Porównanie treści opinii wydanych przez polskie i francuskie izby parlamentarne w okresie kadencji Komisji Junckera ujawniło, że nawet w przypadku rządów większościowych – gdy większość parlamentarna z reguły wspiera rząd w polityce europejskiej – forma takich opinii może się różnić. Podczas gdy opinie wydane przez komisję ds. UE polskiego Sejmu miały charakter reaktywny w stosunku do stanowiska rządu i zwykle je popierały, rezolucje wydane przez francuskie Zgromadzenie Narodowe miały o wiele bardziej ekspercki charakter oraz nawoływały rząd do zajęcia określonego stanowiska na forum UE. Przeprowadzona analiza prowadzi zatem do odmiennych wniosków niż te wyrażone w 2015 roku przez Jana Barcza i Annę Pudło, którzy sklasyfikowali polski parlament jako instytucję „kształtującą politykę” (*policy shaper*) w sprawach europejskich (Barcz, Pudło, 2015: 609). Nowe ustalenia poczynione w ramach prowadzonych przeze mnie badań korelują raczej z odpowiedziami udzielonymi przez Sejm w 25 raporcie COSAC, w którym polska izba uznała „wsparcie rządu” (*government support*) za działanie ważniejsze niż „kształtowanie polityki” (*policy shaping*) (COSAC, 2016a: aneks s. 483)²³².

W szerszej perspektywie porównawczej zebrane dane ujawniają, że zarówno w ramach SWO, jak i dialogu politycznego zdecydowana większość izb koordynuje z rządem swoje opinie wysyłane do Komisji Europejskiej, albo w sposób formalny – zasięgając stanowiska egzekutywy – albo przez nieformalne ustalenia międzyinstytucjonalne. Tylko dziewięć spośród 24 izb odpowiedziało, że w ramach dialogu politycznego zazwyczaj wydaje opinie niezależnie od rządu lub informuje egzekutywę dopiero *ex post*. W przypadku kontroli pomocniczości kwestia autonomii parlamentarnej nabiera szczególnego znaczenia, gdyż to właśnie dzięki SWO parlamenty narodowe miały uzyskać niezależną od rządów pozycję w europejskim procesie legislacyjnym. Jednak dotychczasowe trzy „żółte kartki” oraz studia przypadków dotyczące szerszej praktyki przyjmowania uzasadnionych opinii wskazują na wysoki stopień powiązania działań władzy ustawodawczej i wykonawczej w tym zakresie. Z jednej strony nie jest to zaskakujące z uwagi na głęboko zakorzenioną cechę reżimów parlamentarnych w Europie, jaką jest wspieranie rządu przez większość parlamentarną. Z drugiej dominująca zbieżność stanowisk większości parlamentarnej ze stanowiskiem rządu rodzi ryzyko zdominowania

²³² Choć odpowiedzi w ramach kwestionariuszy COSAC udzielane są przez pracowników administracyjnych poszczególnych izb parlamentarnych, to odzwierciedlają one powszechną praktykę parlamentarną.

SWO przez członków Rady UE, co podważałoby demokratyczne uzasadnienie włączania parlamentów narodowych w kontrolę unijnego systemu legislacyjnego.

Europejski trylemat parlamentarny

Przedstawione w niniejszej książce wyniki badań skłaniają do konstatacji, że choć parlamenty narodowe przeszły w ostatnich dekadach znaczącą adaptację do odgrywania podmiotowej roli w sferze polityki europejskiej, to ich obecny stopień zaangażowania w sprawy unijne nadal pozostawia wiele do życzenia. Co ważniejsze, stoją one obecnie przed swoistym trylematem, który w skrótowy sposób można określić jako „3W”. Polega on na konieczności świadomego wyboru dalszego sposobu działania w ramach Unii Europejskiej, który polegać może albo na wzięciu rzeczywistej *współodpowiedzialności* za proces unijnego rządzenia, albo na kontynuowaniu *współzawodnictwa* o wpływy z instytucjami Unii, albo na *wycofaniu* się na upatrzone z góry pozycje.

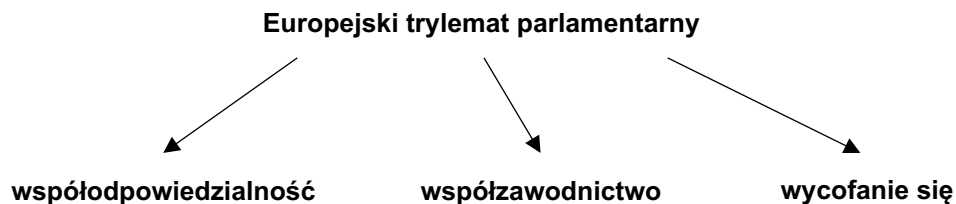


Diagram 6. Europejski trylemat parlamentarny

Źródło: opracowanie własne.

Przywołując argumenty natury normatywnej zawarte w rozdziale 1, stoję na stanowisku, że parlamenty narodowe mają do odegrania szczególną rolę w rozwiązywaniu problemu deficytu demokratycznego UE. Stanowią bowiem drugi – oprócz Parlamentu Europejskiego – filar reprezentacji demokratycznej w wielopoziomym systemie politycznym UE, a także mają formalną możliwość przekładania preferencji krajowych wyborców na politykę rządów państw członkowskich na arenie unijnej. Dysponują zatem zarówno mandatem, jak i zasobami, aby pełnić funkcję pośredników legitymizacji europejskich procesów decyzyjnych. Niedawne rezolucje parlamentarne w sprawie Konferencji na temat przyszłości Europy wskazują, że parlamenty narodowe są tego świadome. Pozwolę sobie przytoczyć fragmenty tylko kilku z nich:

Parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu odpowiedzialności za decyzje europejskie i ich wdrażaniu na szczeblu krajowym (Riksdag, 2019, tłumaczenie własne).

Wciąż niewykorzystany potencjał parlamentów narodowych w procesie prawodawczym i procesie decyzyjnym mógłby zapewnić lepszą reprezentatywność i udział obywateli państw członkowskich w funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Sejm, 2020).

Ponosimy wspólną odpowiedzialność za łączenie obywateli z Unią Europejską (Folketing, 2019, tłumaczenie własne).

Wobec powyższych oświadczeń obranie kierunku *współodpowiedzialności* wydaje się wyborem oczywistym. Problem polega jednak na tym, że pojęcie to pozostaje w dużej mierze w sferze retoryki politycznej i stanowi raczej fasadę aniżeli treść działalności parlamentarnej w UE. W rzeczywistości pozostałe dwa „2W” – *współzawodnictwo* i *wycofanie* – zdominowały europejską agendę parlamentów narodowych.

Współzawodnictwo zaobserwować możemy już na poziomie dyskursu publicznego – w odniesieniu do konkurencyjnych poglądów na temat zaangażowania parlamentów krajowych w politykę europejską. Zostało ono trafnie zobrazowane w refleksji otwierającej niniejszą publikację. Postawione we wprowadzeniu pierwotne zagadnienie, czy *parlamenty narodowe stanowią remedium, czy raczej przeszkodę w dalszej integracji*, jest w rzeczywistości pytaniem o postulowany charakter systemu zarządzania publicznego w UE oraz związek między stopniem jego polityzacji i technokratyzacji. Parlamenty są instytucjami politycznymi. Ich specyfiką jest dyskusja, często gwałtowna i nieprowadząca do prostych rozwiązań lub szybkich decyzji. Debaty parlamentarne niosą ze sobą ryzyko przedłużania, a czasem nawet zahamowania procesu decyzyjnego bądź podejmowania decyzji populistycznych, również wbrew zaleceniom ekspertów. Jednak bez takich debat nie można zapewnić należytej demokratycznej kontroli nad rządzącymi, a tym samym legitymizacji polityk publicznych implementowanych przez instytucje wykonawcze. Zwiększenie kontroli nad procesem decyzyjnym ze strony wybieralnych polityków ma zatem na celu zrównoważenie krytykowanej przez euro-sceptyków ekspansji brukselskich biurokratów oraz wzrost przejrzystości procesu kształtowania polityki.

Współzawodnictwo przejawia się jednak głównie na poziomie empirycznym, jako wynik marginalizacji parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Jak wykazano w rozdziale 2, stopniowe przekazywanie uprawnień decyzyjnych państw członkowskich na poziom UE osłabiło kontrolę parlamentarną nad wieloma dziedzinami polityki krajowej. Jak z kolei dowiedziono w rozdziale 5, specyfika zarządzania unijnego zniekształciła kluczową relację rozliczalności politycznej między krajowymi ustawodawcami a władzą wykonawczą. Jednakże poza tymi oczywistymi obserwacjami w debacie publicznej często pomija się fakt, że problem marginalizacji parlamentów narodowych w sferze polityki europejskiej dotyczy w dużej mierze międzyrządowego – a nie wspólnotowego – wymiaru

podejmowania decyzji w UE. Przykład działania unijnej Rady Ministrów, Eurogrupy czy mechanizm semestru europejskiego wskazują na technokratyczną dominację krajowych egzekutyw, które świadomie pomijają aktorów parlamentarnych jako potencjalne przeszkody w sprawnym tworzeniu rozwiązań politycznych. Fakt ten powinni poważnie przemyśleć zwolennicy metody międzyrządowej, którzy twierdzą, że to właśnie ona wzmacnia demokratyczny wymiar Unii. Muszą mieć bowiem świadomość, że tzw. zwykła procedura ustawodawcza w ramach metody wspólnotowej, gdy projekt legislacyjny podlega wielopoziomowym konsultacjom i kontroli, cechuje większa przejrzystość i legitymizacja demokratyczna niż przetargi międzyrządowe. Komisja Europejska stosuje przy tym bardziej zaawansowane regulacje dotyczące lobbingu w procesie tworzenia prawa niż Rada UE i wiele administracji krajowych. Wspomniany już raport Parlamentu Europejskiego na temat roli parlamentów narodowych w semestrze europejskim ujawnił z kolei, że około jednej trzeciej krajowych ustawodawców jest informowanych przez swoje rządy o treści Krajowych Programów Reform dopiero po ich przesłaniu do Komisji Europejskiej. Ponadto wiele parlamentów nie jest konsultowanych przez swoje rządy w sprawie przedłożonych Komisji projektów planów budżetowych, a niektóre nie są o nich w ogóle informowane (Parlament Europejski, 2018b). Jak z kolei wykazała analiza zaangażowania polskiego parlamentu w proces monitorowania negocjacji związanych z brexitem, problemem w realizacji parlamentarnej funkcji kontrolnej może być deficyt komunikacji w sprawach europejskich między egzekutywą a ustawodawcą, w tym systematyczne raportowanie przez rząd o przebiegu procesu decyzyjnego na poziomie UE. Nie jest to jednak wypadek odosobniony, gdyż również parlamenty o silnych prerogatywach formalnych, takie jak niemiecki Bundesrat, narzekają na utrudniony i niekompletny dostęp do informacji odnośnie do europejskiego procesu decyzyjnego. Odpowiadając zatem na postawione we wstępie pytanie, czy *to Unia Europejska i jej instytucje są winne marginalizacji parlamentów*, można uznać, że w dużej mierze problem leży po stronie krajowych uwarunkowań instytucjonalno-politycznych.

Jednak bez względu na to, kto odpowiada za marginalizację parlamentów w zakresie spraw europejskich, skutkuje ona, między innymi, antagonistycznym nastawieniem krajowych parlamentarzystów wobec instytucji unijnych, co w rezultacie rodzi **współzawodnictwo**. Jego podstawowym przejawem jest uskuteczniانا na forum wielu parlamentów narodowych negatywna polityzacja Unii. Zabiegając o demokratyczną lojalność wyborców, parlamentarzyści krajowi – zwykle z partii eurosceptycznych – przedstawiają UE jako instytucję naruszającą suwerenność narodową. Narracji tej towarzyszy tworzenie fałszywej z gruntu dychotomii między „niedemokratyczną Unią” a demokratycznie wybranymi parlamentami narodowymi jako prawowitymi przedstawicielami demosu – jak gdyby państwa członkowskie, ich rządy oraz parlamenty były odrębną, oderwaną od Unii rzeczywistością polityczną i instytucjonalną.

Duch **współzawodnictwa** przejawia się również w funkcjonowaniu mechanizmów partycypacji parlamentarnej w UE, na przykład w jedynym uregulowanym traktatowo narzędziu zapewniającym parlamentom narodowym jakikolwiek wpływ na europejski proces legislacyjny. Analizowany w rozdziale 4 system wczesnego ostrzegania opiera się bowiem na logice konkurencji, w ramach której parlamenty narodowe wykrywają przypadki naruszenia przez Komisję zasady pomocniczości i próbują blokować jej zdolność działania, podnosząc zbiorowe „żółte kartki”. Jest to praktycznie gra o sumie zerowej, w której jedna strona zawsze przegrywa. Jak z kolei wykazano w rozdziale 8, współzawodnictwo dotyczy również areny stosunków międzyparlamentarnych. Wiele parlamentów narodowych postrzega Parlament Europejski jako naturalnego konkurenta i *vice versa*, co ilustruje trudny proces instytucjonalizacji Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w UE.

Oprócz **współzawodnictwa** wiele parlamentów praktykuje również swoistą formę automarginalizacji w dziedzinie polityki europejskiej, swoistego **wycofania się** na upatrzone z góry pozycje. Jak wykazała przeprowadzona w tej książce analiza, założenie, że formalne uprawnienia parlamentów krajowych w sprawach polityki europejskiej przekładają się na ich faktyczne działania oraz że same izby ustawodawcze są chętne i zdolne do korzystania z przysługujących im praw, jest błędne. Badania empiryczne dowiodły, że wiele parlamentów z różnych powodów nie wykorzystuje w pełni swoich krajowych prerogatyw w sprawach UE, czego przykładem jest polski Sejm. Analiza porównawcza pokazuje, że Sejm – mający stosunkowo silne, *quasi-mandatujące* uprawnienia w zakresie kontroli rządowej – wydaje relatywnie mało opinii i rezolucji, a te opublikowane mają z reguły charakter legitymizujący stanowisko rządu. Izba niższa nie organizuje przy tym regularnych debat na tematy polityki europejskiej, a rozliczanie rządu z działań na forum UE nie odbywa się na posiedzeniach plenarnych, lecz w zaciśniętej komisji parlamentarnej. Taki stan rzeczy nie jest jednak tylko udziałem polskiego parlamentu, o czym świadczą dane zebrane z Węgier, Bułgarii, a nawet Austrii. W tym ostatnim przypadku Nationalrat – dysponujący silnymi uprawnieniami kontrolno-mandatującymi – jest z reguły powściągliwy w dyscyplinowaniu rządu bądź pociąganiu go do odpowiedzialności, aby nie wiązać rąk egzekutywy w negocjacjach na szczeblu unijnym.

Zjawisko parlamentarnego **wycofania się** na upatrzone z góry pozycje należy w dużej mierze rozpatrywać w kontekście krajowych uwarunkowań instytucjonalno-politycznych. Po pierwsze, decyzja o tym, jaki rodzaj uprawnień formalnych ma parlament w sprawach europejskich, jest wyłączną prerogatywą państwa członkowskiego. Traktaty europejskie przyznają parlamentom narodowym jednolite prawa do interweniowania w europejski proces decyzyjny, a sposób, w jaki parlamenty nadzorują przedstawicieli własnych rządów zasiadających w Radzie Europejskiej lub Radzie UE, jest kwestią suwerennych ustaleń narodowych i stoi

pod znakiem niejednorodności. Unia Europejska nie ingeruje przy tym w relacje ustawodawczo-wykonawcze na poziomie krajowym, może jedynie ułatwiać lub utrudniać bezpośrednie kontakty krajowych ustawodawców z instytucjami unijnymi. Po drugie, jak wykazała przeprowadzona analiza, nie wszystkie parlamenty narodowe mają ambicję odgrywania aktywnej roli na szczeblu UE. Nie wszystkie postrzegają siebie jako „europejskich graczy”, chętnych i gotowych do wykorzystania każdej okazji, aby zaistnieć na arenie unijnej. Na przykład jeden z formalnie najsilniejszych parlamentów, fińska Eduskunta, nie korzysta z prawa do udziału w dialogu politycznym z Komisją, ponieważ uważa to za zbędne w świetle swoich krajowych relacji z rządem.

Niektórzy analitycy mogą tłumaczyć parlamentarne *wycofanie się* na upatrzone z góry pozycje przeświadczeniem, że nawet jeśli pewne instrumenty stwarzają okazję do aktywności, to nie znaczy, iż ta aktywność przynosi realny wpływ i skutek na arenie europejskiej. Chociaż rezultaty podejmowanych przez parlamenty działań w ramach pięciu aren nie stanowiły przedmiotu poniższej książki, to przeprowadzona analiza pokazuje, że poczucie braku skuteczności własnych wysiłków jest powodem pasywności tylko w odniesieniu do niektórych izb. Nie stanowi ono jednak uniwersalnego powodu zaniechania działań w obszarze spraw europejskich. Nie wyjaśnia na przykład niewykorzystanego potencjału inicjatywy „zielonej kartki”. Mimo że instrumentu tego nigdy nie sformalizowano, umożliwił on po raz pierwszy parlamentom krajowym zgłoszenie propozycji rozwiązań legislacyjnych na poziomie Unii. Co więcej, został pozytywnie przyjęty przez instytucje UE, w tym Komisję, jako przejaw wzmocnionego dialogu politycznego. Winą za brak kolejnych „zielonych kartek” nie należy zatem obarczać Unii, lecz raczej niezdecydowanie samych parlamentów narodowych. Z dostępnych informacji wynika również, że żaden rząd państwa członkowskiego UE nie wyraził dotychczas sprzeciwu wobec udziału własnego parlamentu w przedsięwzięciu „zielonej kartki” – a więc takie ostrożne podejście jest w pewnym stopniu wycofaniem się na własne życzenie. Jednakże bardziej niż ostrożny stosunek do „zielonej kartki” dziwi odpowiedź udzielona przez parlamenty narodowe na pytanie sekretariatu COSAC, czy poparłyby one zmianę traktatową, która nadałaby im silniejszą rolę w europejskim procesie legislacyjnym. Jak czytamy w 29 raporcie konferencji, 22 z 40 izb parlamentarnych biorących udział w badaniu nie miały na ten temat zdania, podczas gdy cztery²³³ udzieliły odpowiedzi negatywnej (COSAC, 2018a).

Parlamenty narodowe wycofały się na obrane z góry pozycje również w kwestii komunikacji z obywatelami w obszarze polityki europejskiej. Swoistym dowodem takiego stanu rzeczy w przypadku polskiego Sejmu jest fakt, że ani była przewodnicząca komisji ds. Unii Europejskiej ósmej kadencji izby (2015–2019)²³⁴, ani jej

²³³ Belgijjska oraz luksemburska Izba Reprezentantów, estońskie Riigikogu, rumuński Senat.

²³⁴ Izabela Kloc (PiS).

następca²³⁵ w latach 2019–2020 nie byli skłonni odpowiedzieć na otrzymany ode mnie kwestionariusz badawczy, nie wyrazili też woli rozmowy pomimo wielokrotnych prób kontaktu. Badania wskazują jednak, że taki stan rzeczy nie jest jedynie udziałem Polski. Sprawy UE generalnie wzbudzają niewielkie zainteresowanie wśród krajowych parlamentarzystów, gdyż nie postrzegają oni zaangażowania w kontrolę europejskiego procesu legislacyjnego jako politycznie opłacalnego (por. Rozenberg, 2018). Powodem jest wciąż ograniczona popularność polityk unijnych wśród wyborców. W wielu parlamentach oprócz garstki posłów zasiadających w komisjach do spraw europejskich, którzy śledzą agendę Brukseli, reszta koncentruje uwagę na kwestiach krajowych, pozostając niemalże obojętna wobec coraz większego strumienia unijnych aktów prawnych płynących do poszczególnych stolic. W obliczu słabej znajomości zasad funkcjonowania UE oraz jej systemu decyzyjnego wśród posłów populistyczna – i często bezpodstawna – krytyka Unii wyrażana przez eurosceptyków nie znajduje często odpowiednio konstruktywnych kontrargumentów na arenie parlamentarnej. W konsekwencji parlamenty narodowe nie odgrywają roli „agentów europeizacji”, czyli nie przyczyniają się do wzrostu świadomości i identyfikacji krajowych demosów z projektem UE.

Ktoś mógłby w tym miejscu zapytać: *dlaczego parlamenty narodowe miałyby odgrywać taką rolę, jeżeli zależy im na utrzymaniu lojalności obywateli wobec instytucji narodowych, a nie unijnych?* Być może dlatego, że dotychczasowy sposób ich działania nie przynosi pożądanych efektów społecznych. Badania Eurobarometru z września 2019 roku wskazują bowiem, że Europejczycy pokładają większe zaufanie w Parlamencie Europejskim niż w parlamentach krajowych, średnio na poziomie od 52% do 35% (Komisja Europejska, 2019c). Wynik badania w Polsce powinien szczególnie niepokoić: podczas gdy 52% Polaków ufa Parlamentowi Europejskiemu, tylko 30% wyraża zaufanie wobec rodzimego Sejmu i Senatu. Jeszcze gorzej wypadają parlamenty Francji, Łotwy i Litwy, notując zaufanie na poziomach odpowiednio 27%, 19% i 13% obywateli. Nielicznymi parlamentami, które mogą mieć powody do zadowolenia, są szwedzki Riksdag (66%), fińska Eduskunta (66%), duński Folketing (65%) oraz obie izby w Holandii (63%). Należy w tym miejscu podkreślić, że są to parlamenty zarówno mające, jak i aktywnie wykorzystujące silne prerogatywy w sferze polityki europejskiej. Ten stan rzeczy oznacza, że problem deficytu demokratycznego opisanego w rozdziale 1 dotyczy również – a może nawet w większym stopniu – poziomu państw członkowskich i jest w dużej mierze związany z ogólnym spadkiem zaufania do polityków i partii politycznych (Komisja Europejska, 2019c).

Ta smutna skądinąd konstatacja prowadzi nas z powrotem do przedstawionego powyżej trylematu „3W”. Jako obserwatorka i badaczka europejskich procesów instytucjonalnych stoję na stanowisku, że Unia zdecydowanie potrzebuje silnych

²³⁵ Stanisław Tyszka (Kukiz'15 – Demokracja Bezpośrednia).

i aktywnych parlamentów narodowych. Życzyłabym jej zatem, aby – z trzech dostępnych opcji – parlamenty narodowe wybrały **współodpowiedzialność**. Należy jednak podkreślić, że obranie drogi współodpowiedzialności wymaga podjęcia wysiłków na rzecz lojalnej współpracy przez wszystkie strony, w tym instytucje UE oraz rządy narodowe. Jest przy tym godne ubolewania, że w swoich wytycznych politycznych na kadencję 2019–2024, w sekcji „Nowy impuls na rzecz demokracji europejskiej”, obecna przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, w żaden sposób nie wspomniała o parlamentach narodowych (Komisja Europejska, 2019a). W tym kontekście, w perspektywie Konferencji w sprawie przyszłości Europy, nikt inny, jak tylko rządy państw narodowych, szczególnie te nawołujące do wzmocnienia roli własnych parlamentów w ramach UE, powinny podjąć zdecydowane działania zwiększające przejrzystość i otwartość procesu decyzyjnego, a także wesprzeć potencjalne reformy wzmacniające pozytywne zaangażowanie krajowych ustawodawców we współkształtowanie europejskiej agendy politycznej. Każdy parlament oraz każda izba parlamentu narodowego powinny z kolei skupić się na wzmocnieniu własnego potencjału zaangażowania w sprawy europejskie. Jak trafnie zaobserwowali francuscy znawcy prawa konstytucyjnego Guy Carcassonne i Marc Guillaume, właściwym kryterium oceny jakości demokratycznej działalności parlamentu – niezależnie od tego, czy dotyczy ona nadzoru czy ustawodawstwa – powinien być fakt, że: (1) angażuje ona znaczną liczbę polityków, (2) angażuje ich bezpośrednio i osobiście, oraz (3) wywiera wpływ pozainstytucjonalny, szczególnie na władzę wykonawczą i opinię publiczną (Carcassonne, Guillaume, 2014: 22). Realizacja tych kryteriów jest nie tylko możliwa, lecz także niezbędna w ramach wszystkich pięciu analizowanych w tej książce aren aktywności parlamentarnej w zakresie polityki europejskiej.

W odniesieniu do areny kontroli rządu wiele parlamentów powinno włożyć więcej wysiłku, aby aktywnie wykorzystać swoje prerogatywy i możliwości wpływania na egzekutywę oraz pociągania jej do odpowiedzialności w sprawach UE. Jak pokazuje przykład Polski, istnieje niespożyty potencjał współpracy w tym zakresie. W zmianie sposobu funkcjonowania relacji parlament–rząd niezbędna jest aktywna postawa samych parlamentarzystów i komisji parlamentarnych polegająca na formalnym dyscyplinowaniu egzekutywy w procesie przekazywania informacji. W przeciwnym razie parlamenty staną się współodpowiedzialne za własną marginalizację, ryzykując utratę wiarygodności jako organy przedstawicielskie i kontrolujące egzekutywę na arenie unijnej. Przynależność do partii sprawującej władzę nie może oznaczać braku potrzeby patrzenia rządowi na ręce. Te parlamenty, które jeszcze tego nie uczyniły, powinny dążyć do wypracowania zdecentralizowanej kontroli projektów ustawodawczych UE. Aktywne włączenie komisji branżowych w proces nadzoru polityki europejskiej zwiększyłoby wydajność pracy, a także wzmocniło proces europeizacji administracji parlamentarnej oraz szeregowych posłów niebędących członkami komisji ds. europejskich. W tym kontekście komisje

sektorowe mogłyby wyznaczać przynajmniej jednego europejskiego referenta odpowiedzialnego za śledzenie unijnej agendy legislacyjnej i zapewnienie dobrej komunikacji i współpracy z komisją do spraw europejskich. W odniesieniu do kontroli działań rządu na forum Rady Europejskiej parlamenty, które nadal tego nie praktykują, w tym polski Sejm, powinny zaangażować w ten proces swoje zgromadzenia plenarne. Merytoryczna polityzacja spraw europejskich przez rzeczowe debaty z udziałem mediów jest niezbędnym elementem efektywnej europeizacji, jak również sposobem zmuszenia rządów do podawania dokładnych informacji i wyjaśnień na temat negocjacji i głosowań w Radzie. Będzie to również doskonała okazja do zwiększenia przejrzystości działań „Brukseli”, a także do zmniejszenia dystansu między Unią a zwykłym obywatelem.

Parlamenty narodowe powinny również zacząć odgrywać faktyczną rolę w kształtowaniu współodpowiedzialności za rządzenie unijne przez efektywne komunikowanie opinii publicznej pozytywnych efektów kontroli zasady pomocniczości w ramach SWO. Zamiast skupiać się wyłącznie na przypadku pracowników delegowanych, w którym Komisja nie uznała argumentów parlamentów narodowych zawartych w uzasadnionych opiniach, należy również wskazywać na fakt, że znacząca większość unijnych projektów nie spotyka się z zastrzeżeniami ze strony krajowych ustawodawców i przynosi obywatelom rzeczywistą wartość dodaną. Krajowi parlamentarzyści nie powinni obawiać się legitymizacji polityk UE w oczach szerszej opinii publicznej, lecz raczej podkreślać własną rolę kontrolno-opiniodawczą, jaką odgrywają w europejskim procesie ustawodawczym. Pomoże to budować tożsamość społeczną opartą na świadomości przestrzegania przez UE zasady pomocniczości wśród obywateli UE. Nie można przy tym pominąć potrzeby reformy obecnego SWO, polegającej głównie na poszerzeniu zakresu kontroli projektów unijnych o zasadę proporcjonalności.

W odniesieniu do współpracy międzyparlamentarnej zarówno parlamenty narodowe, jak i PE powinny zacząć postrzegać swoje działania jako dwie strony tej samej monety – demokratycznej legitymizacji europejskiego procesu decyzyjnego. W tym kontekście na uwagę zasługuje zapowiedź Ursuli von der Leyen dotycząca wzmocnienia potencjału pośredniej inicjatywy ustawodawczej PE. Zgodnie z logiką opisaną w rozdziale 8, parlamenty narodowe powinny wskrziesić inicjatywę „zielonej kartki”, traktując PE jako facylitatora w proponowaniu rozwiązań legislacyjnych Komisji Europejskiej. Krajowi prawodawcy pokazaliby w ten sposób, że są zainteresowani nie tylko utrudnianiem podejmowania decyzji w UE w ramach kontroli pomocniczości, lecz także konstruktywnym wkładem w kształtowanie europejskiego prawodawstwa. Nie można oczekiwać, że bez wykształcenia się wśród parlamentów narodowych prawdziwej **współodpowiedzialności** za politykę europejską i przyszłość integracji kolejne uprawnienia parlamentarne, chociażby w formie „czerwonej kartki”, zwiększą demokratyczną legitymizację Unii.

Obecna sytuacja gospodarcza związana z pandemią COVID-19 to wyjątkowa okazja do przedstawienia wspólnych inicjatyw parlamentarnych mających na celu zwiększenie socjalnego i społecznie odpowiedzialnego wymiaru rządów UE. W obliczu wzrostu nierówności społecznych w wyniku pandemii inicjatywa parlamentów narodowych oraz PE byłaby szczególnie pożądana w dziedzinie polityki podatkowej, walki z bezrobociem i ochrony środowiska. Bezprecedensowym przykładem takiej parlamentarnej *współodpowiedzialności* w formacie transnarodowym jest Francusko-Niemieckie Zgromadzenie Parlamentarne (Assemblée parlementaire franco-allemande) powołane do życia w 2018 roku²³⁶. To między innymi zaangażowanie francuskiego Zgromadzenia Narodowego oraz niemieckiego Bundestagu doprowadziło do historycznego porozumienia między Francją i Niemcami w sprawie wspólnego funduszu na rzecz odbudowy Europy w maju 2020 roku.

Perspektywa dalszych badań

Na zakończenie warto się zastanowić nad dalszym rozwojem badań naukowych dotyczących europejskiej aktywności parlamentów narodowych. Można przy tym wskazać trzy główne zagadnienia zasługujące na dalszą uwagę badawczą. W związku z tym, że jednym z podstawowych czynników wyjaśniających poziom aktywności parlamentów w sprawach unijnych jest percepcja parlamentarzystów odnośnie do ról, jakie powinni oni odgrywać w polityce europejskiej, kluczowe wydaje się kontynuowanie badań natury jakościowej, które wnikięłyby głębiej w motywacje indywidualnych aktorów i z jeszcze większą precyzją ustaliły, co inspiruje poszczególnych posłów do angażowania się w działania w sprawach polityki europejskiej oraz dlaczego poszczególne partie lub parlamenty w istocie chcą stać się „graczami na wielu arenach”, a inne ograniczają swoje działania do areny krajowej. Badania takie mogą się skupiać zarówno na członkach parlamentarnych komisji do spraw europejskich, jak i – w coraz większym stopniu – na przedstawicielach komisji sektorowych, które angażują się w monitorowanie agendy unijnej. Mogą one także przyjmować perspektywę międzynarodową, tj. porównywać motywacje parlamentarzystów z różnych krajów członkowskich, jak również koncentrować się na pojedynczych studiach przypadków (1-N) w dłuższej perspektywie czasowej, aby uwzględnić kilka politycznie różnych kadencji parlamentarnych. Pozwoliłoby to rzucić dodatkowe światło na kwestię orientacji politycznej poszczególnych posłów oraz wpływu kompozycji większości parlamentarnych na europejską aktywność parlamentu. Warto przy tym pamiętać, że tego rodzaju badania opierają się z reguły

²³⁶ Więcej na temat tej inicjatywy: <http://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales/les-relations-parlementaires-franco-allemandes/assemblee-parlementaire-franco-allemande>, dostęp 3.02.2021.

na jakościowych źródłach danych, takich jak wywiady, co wymaga zaangażowania większego zespołu badaczy.

Innymi ciekawymi zagadnieniami, które nie zostały poruszone w niniejszej książce, a które zasługują na pogłębioną analizę, są aktywność parlamentów narodowych w Brukseli oraz nieformalne strategie angażowania się parlamentarzystów w sprawy UE. Szczególnie interesującą, lecz mało zbadaną kwestią jest zjawisko tzw. lobbingu parlamentarnego na poziomie unijnym, w ramach którego przedstawiciele parlamentów narodowych działają zgodnie z logiką grup interesu w kontaktach z reprezentantami instytucji UE, w tym głównie Komisji oraz PE. Elementem takiego lobbingu może być na przykład nieformalny wymiar współpracy międzyparlamentarnej w ramach konkretnych kłastrów interesów strategicznych, takich jak współpraca parlamentów Grupy Wyszehradzkiej, państw szczególnie dotkniętych kryzysem migracyjnym czy tzw. *frugal four*, czyli państw niechętnych zwiększaniu budżetu UE. W tym kontekście proliferacja spotkań międzyparlamentarnych w różnorodnych formatach rodzi pytanie o ich skuteczność, która powinna stać się obiektem analiz akademickich.

Wreszcie wydarzenia ostatnich lat związane z negatywną oceną Komisji Europejskiej wobec reform instytucjonalnych przeprowadzonych przez rządy Polski, Węgier czy Rumunii rodzą wiele pytań o stanowisko parlamentów państw członkowskich odnośnie do zagadnienia „łamania rządów prawa”. Biorąc pod uwagę, że rządy prawa stanowią jedną z podstawowych wartości UE (art. 2 TUE) oraz że parlamenty narodowe powinny przyczyniać się do „dobrego funkcjonowania Unii” (art. 12 TUE), warto zadać pytanie, czy mają one odgrywać aktywną rolę w ochronie praworządności na poziomie UE, czy też ich działania w tym zakresie powinny być ograniczone do poziomu krajowego. Pytanie to jest zasadne szczególnie w kontekście niedawnego zaangażowania parlamentów Francji i Holandii w monitorowanie sytuacji pod kątem łamania rządów prawa na Węgrzech i w Polsce²³⁷. Oprócz analizy prawno-instytucjonalnej zagadnienie to wymagałoby również ujęcia socjologicznego, które rzuciłoby światło na motywacje poszczególnych parlamentów i parlamentarzystów do angażowania się, bądź nie, w nadzór nad rządami prawa w UE.

²³⁷ Francuskie Assemblée nationale w rezolucji z listopada 2018 roku wyraziło poparcie dla działań UE przeciwko łamaniu praworządności w kilku państwach członkowskich. 1 grudnia 2020 roku holenderska Tweede Kamer przyjęła rezolucję wzywającą swój rząd do wniesienia skargi na Polskę do Trybunału Sprawiedliwości UE za niewypełnienie zobowiązań wynikających z Traktatów (wobec niewykonania przez polski rząd wyroku TSUE ws. Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego).

Załącznik 1

Lista osób, z którymi przeprowadzono konsultacje i wywiady²³⁷

BARON, Frank (sekretariat komisji ds. europejskich, Zgromadzenie Narodowe, Francja)

BORNENS, Aude (sekretariat komisji ds. europejskich, Senat, Francja)

BOSSE, Pierre (przedstawicielstwo francuskiego Zgromadzenia Narodowego przy PE, Belgia)

BOURASSE, Philippe (sekretariat komisji ds. europejskich, Senat, Francja)

CAPUANO, Davide (sekretariat komisji ds. europejskich, Senat, Włochy)

da SILVA PASSOS, Ricardo (Sekretariat Generalny, Dyrekcja ds. Instytucjonalnych i Parlamentarnych, Parlament Europejski, Belgia)

HÜBNER, Danuta (Komisja Rozwoju Regionalnego, Parlament Europejski, Belgia)

GAFFEY, Veronica (Regulatory Scrutiny Board, Belgia)

GRINC, Jan (sekretariat komisji ds. europejskich, Senat, Republika Czeska)

GRZELAK, Agnieszka (Akademia Leona Koźmińskiego, Polska)

KOUNTOUROS, Haris (Dyrektoriat ds. relacji z Parlamentami Narodowymi, Parlament Europejski, Belgia)

KRAWCZYK, Kaja (Wydział ds. Unii Europejskiej, Sejm, Polska)

MAYBON, Axel (sekretariat komisji ds. europejskich, Zgromadzenie Narodowe, Francja)

MELESKO, Aleksandra (sekretariat komisji ds. europejskich, Saeima, Łotwa)

MEUCCI, Paolo (AFCO, Parlament Europejski, Belgia)

POMASKA, Agnieszka (Komisja ds. Unii Europejskiej, Sejm, Polska)

RACOTI, Calin (Międzyparlamentarna Platforma Wymiany Informacji IPEX, Belgia)

²³⁷ Afiliacje instytucjonalne wymienionych osób dotyczą okresu, w którym przeprowadzane były rozmowy, i mogą być już nieaktualne.

SKRZYŃSKA, Magdalena (Wydział ds. Unii Europejskiej, Sejm, Polska)

SŁOK-WÓDKOWSKA, Magdalena (Dział Komisji Spraw Zagranicznych i UE, Senat, Polska)

ŚMIETANKO, Lidia (Dział Komisji Spraw Zagranicznych i UE, Senat, Polska)

TRĘBACZKIEWICZ, Anna (Przedstawicielstwo Sejmu przy Parlamencie Europejskim, Belgia)

WALDHERR, Evelyn (Sekretariat Generalny, Dyrekcja ds. Instytucjonalnych i Parlamentarnych, Parlament Europejski, Belgia)

VILLAND, Frédéric (sekretariat komisji ds. europejskich, Zgromadzenie Narodowe, Francja)

ZANIEWSKI, Artur (Kancelaria Sejmu, Biuro Spraw Międzynarodowych, Polska)

ŻYLIK, Łukasz (Komisja Finansów Publicznych, Sejm, Polska)

Załącznik 2

Kwestionariusze autorskie

Kwestionariusz nr 1 (skierowany do urzędników)

Research project

National parliaments as “multi-arena players” in the European Union?

Amount of funding: 100 000 €, OPUS grant, National Science Centre (Poland)

This research project aims to verify how well the concept of “multi-arena players” developed by Katrin Auel and Christine Neuhold in 2017 fits national parliaments (NPs) with regard to five EU-related arenas of parliamentary activity, i.e.: *ex-ante* scrutiny of national governments; the Early Warning Mechanism for subsidiarity control (EWM); the Political Dialogue with the European Commission; the “green card” initiative, and inter-parliamentary conferences (IPCs).

Through means of cross-country comparison, this project aims to 1) detect why NPs prioritize particular arenas over others or decide not to make use of them at all; 2) establish to what extent parliamentary chambers act as autonomous as opposed to government-inspired actors in these arenas, and 3) cast light on the self-perception of NPs as “multi-arena players” with a special focus on the EU-level.

This questionnaire is directed to Secretariats of European Affairs Committees of all national parliaments of the EU to gather feedback on their activities and perceptions of their roles. It is anonymous, i.e. there will be no reference to any names and positions in the published research.

Please, provide your answers directly below the questions.

You can use as much space as necessary.

Project coordinator & contact person:

Dr Karolina Borońska-Hryniewiecka (University of Wrocław & CEE, Sciences Po)

Email: karolina.boronskahryniewiecka@sciencespo.fr

QUESTIONNAIRE

Government scrutiny, EWM, Political Dialogue

1. Can you please provide data on the number of opinions related to *ex-ante* government scrutiny in EU affairs issued by your Chamber in the period 2015–2019 (operation of Juncker Commission)? These opinions refer to EU draft legislative and non-legislative acts and exclude EWM reasoned opinions and Political Dialogue opinions.
2. In the scrutiny opinions, does your Chamber usually issue instructions to the government on how to act in EU-level negotiations or rather support the government's position?
3. Does your Chamber usually coordinate reasoned opinions on subsidiarity with the government or are they independent?
4. Does your Chamber usually consult the opinions sent under Political Dialogue with the government or are they independent?
5. What is the main motivation of your Chamber to participate in:
 - a) the EWM for subsidiarity control?
 - b) the Political Dialogue with the Commission?

Green card initiative

6. Has your Chamber signed any of the green card proposals issued by national parliaments between 2015–2016 (i.e. food waste, corporate social responsibility, Audiovisual Media Services)?
7. Please provide the reasons for your Chamber's participation – or lack of it – in the green card initiatives (e.g. legal, political, administrative, other). Please, explain your answer if possible.
8. Would your Chamber like the green card to be formalized at the EU level (either by treaty changes or in a similar way as the Political Dialogue)? If not, please explain your answer.

Inter-parliamentary conferences (IPCs)

9. Does your Chamber evaluate the three sectoral IPCs as *effective* or *ineffective* tools for NPs to play a more meaningful role in EU affairs? Please explain your answer, if possible:
 - a) IPC on the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy of the EU
 - b) IPC on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU (art. 13 Conference)
 - c) Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol
10. What are the main motivations behind your Chamber's participation in IPCs?

General perception of parliamentary EU-related roles

11. In the area of EU affairs, do You consider your Chamber to be primarily a domestic player (i.e. focusing on government scrutiny); EU-level player (i.e. involving in direct contacts with EU institutions) or both? Please justify your answer, if possible.
12. To what extent does your Chamber have the ambition to play an active role at the EU level (i.e. regarding the establishment of direct relations with EU institutions)?
My chamber would like to be (highlight the right answer):
 - a) *more active than now*
 - b) *as active as now*
 - c) *less active than now*
13. If applicable, what are the main factors that prevent your Chamber from playing a more active and autonomous role in EU affairs (e.g. institutional, legal, political, or other). Please explain your answer, if possible.
14. Are there any other comments which You would like to add?

Kwestionariusz nr 2 (skierowany do parlamentarzystów)

Research project

National parliaments as “multi-arena players” in the European Union?

Amount of funding: 100 000 €, OPUS grant, National Science Centre (Poland)

This research project aims to verify how well the concept of “multi-arena players” developed by Katrin Auel and Christine Neuhold in 2017 fits national parliaments (NPs) with regard to four EU-related arenas of parliamentary activity, i.e.: *ex-ante* scrutiny of national governments; the Early Warning Mechanism for subsidiarity control (EWM); the Political Dialogue with the European Commission; the “green card” initiative.

Through means of cross-country comparison, this project aims to 1) detect why NPs prioritize particular arenas over others or decide not to make use of them at all; 2) establish to what extent parliamentary chambers act as autonomous actors in these arenas, and 3) cast light on the self-perception of NPs as “multi-arena players” with a special focus on the EU-level.

This questionnaire is directed to Members of European Affairs Committees to gather their feedback on their activities and perceptions of their EU-related roles. It is anonymous, i.e. there will be no reference to any names and positions in the published research.

Please, provide your answers directly below the questions.
You can use as much space as necessary.

Project coordinator & contact person:

Dr Karolina Borońska-Hryniewiecka (University of Wrocław & CEE, Sciences Po)

Email: karolina.boronskahryniewiecka@sciencespo.fr

QUESTIONNAIRE

1. How would you rank the relative importance of each of the following instruments in terms of your Chamber’s EU-oriented activity?

- a) **Early Warning System (EWS) for subsidiarity control** – Adopting the so-called reasoned opinion on an EU legislative proposal which, according to Your chamber, does not comply with the principle of subsidiarity.
- b) ***Ex-ante* government scrutiny in EU affairs** – Discussing with the government a certain EU legislative proposal or an agenda of a Council meeting; adopting the Chamber’s own position (opinion) on a legislative or non-legislative EU act.

- c) **Political Dialogue with the European Commission** – Adopting a resolution or a report on the EU's legislative proposal or another document and sending it to the European Commission which commits to reply to such contributions from national parliaments.
- d) **Green card initiatives (if you participated)** – A green card is an informal joint initiative of a group of national parliaments that asks the European Commission to undertake a certain action, e.g. propose, amend or repeal EU legislation or take other measures. So far there have been green card proposals on food waste initiated by the UK House of Lords, on corporate social responsibility initiated by the French National Assembly and on the revision of Audiovisual Media Services Directive initiated by the Latvian *Saeima*.

Please order the instruments according to their importance from the most important (1) to the least important (4):

1.
2.
3.
4.

2. **As regards government scrutiny, have there been any significant cases of disagreement between your Committee (or the Chamber as a whole) and the government regarding a position on a draft EU legislative act or a mandate for a Council meeting? If yes, please name up to two such cases and say what was the outcome (did the government modify its position/ follow the opinion of the committee/chamber, or not)?** It may be a case when the committee/chamber rejected a significant point in the government's position or came up with additional points/political instructions to the government (beyond the government's initial position).
3. **In the area of EU affairs, do You consider your chamber to be primarily: an EU-policy scrutinizer and subsidiarity guardian (i.e. your chamber signals when EU proposal is in conflict with national policies or competences), a policy co-shaper (i.e. your chamber regularly comes up with own policy suggestions towards the government or the Commission), or maybe both?** Please justify your answer, if possible.
4. **In the area of EU affairs, do You consider your chamber to be primarily a domestic player (i.e. focusing on government scrutiny); EU-level player (i.e. involved in direct contacts with EU institutions) or both?** Please justify your answer, if possible.
5. **To what extent should your Chamber play an active role at the EU level (i.e. regarding the establishment of direct relations with EU institutions)?**

My chamber should be (highlight the right answer):

a) *more active than now*

b) *as active as now*

c) *less active than now*

6. **Would you personally like the green card to be formalized at the EU level** (either by treaty changes or in a similar way as the Political Dialogue, i.e. the Commission would make a general political commitment to reply to green cards)? Please justify your answer, if possible.
7. **Would you personally like the red card to be formalized at EU level?** (mechanism allowing a group of national parliaments to veto an EU legislative proposal) Please justify your answer, if possible.
8. **If applicable, what are the main factors that prevent your chamber from playing a more active and autonomous role in EU affairs** (e.g. institutional, legal, political, or other)? Please explain your answer, if possible.
9. **Are there any other comments which You would like to add?**

Bibliografia

Literatura

- Adamczyk, A. (2017). Kryzys migracyjny w Europie a polska polityka migracyjna. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 1(163), 307–331.
- Adamiec, D. (2012). Pierwszy przypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie dotyczące rozporządzenia Monti II, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 3, 23–40.
- Adamiec, D. (2013). The position of national parliaments within the new EU economic governance. *Yearbook of Polish European Studies*, 16, 189–208.
- Antoszewski, A. (1997). Modele demokracji przedstawicielskiej. W: A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje zachodnioeuropejskie* (s. 15–26). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Aspinwall, M., Schneider, G. (2000). Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration. *European Journal of Political Research*, 38(1), 1–36.
- Auel, K. (2007). Democratic accountability and national parliaments: Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU affairs. *European Law Review*, 13(4), 487–504.
- Auel, K. (2018) Doing good, but reluctant to talk about it: The Swedish Riksdag and EU affairs. *European Policy Analysis* (SIEPS), 9.
- Auel, K., Benz, A. (2005). The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 372–393, DOI: 10.1080/13572330500273570.
- Auel, K., Benz, A. (2006). *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Auel, K., Christiansen, T. (2015). After Lisbon: National parliaments in the European Union. *West European Politics*, 38(2), 261–281.
- Auel, K., Neuhold, Ch. (2017). Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1547–1561.
- Auel, K., Rozenberg, O., Tacea, A. (2015a). Fighting back? And if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs. W: C. Hefftl, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 60–93). London: Palgrave Macmillan.
- Auel, K., Rozenberg, O., Tacea, A. (2015b). To scrutinise or not to scrutinise? Explaining variation in EU-related activities in national parliaments. *West European Politics*, 38(2), 282–304.

- Bachmann, K. (2003). Konwent Europejski. O czym dyskutuje Konwent UE, a o czym powinien i co należy zrobić, aby go do tego zmusić? *Raporty i Analizy*, 1.
- Bachmann, K. (2004). *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Atut.
- Bäcker, R., i inni (2016). *Metodologia badań politologicznych*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych.
- Balicki, R. (2019). *Funkcja europejska Sejmu RP*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Barcz, J. (2005). Traktat konstytucyjny – umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. W: J. Barcz (red.), *Poznaj traktat konstytucyjny*. Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Barcz, J. (2007). Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych. W: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*. Warszawa: materiały z konferencji ekspertów 11 lipca.
- Barcz, J. (2010). *Źródła prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Euro-Prawo.
- Barcz, J. (2020). *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki procesu reformy ustrojowej integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Barcz, J., Pudło, A. (2015). The Polish parliament and EU affairs. W: C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 594–612). London: Palgrave Macmillan.
- Bellamy, R., Kröger, S. (2013). Representation deficits and surpluses in EU policy-making. *Journal of European Integration*, 35(5), 477–497, DOI: 10.1080/07036337.2013.799937.
- Bellamy, R., Kröger, S. (2014). Domesticating the democratic deficit? The role of national parliaments and parties in the EU's system of governance. *Parliamentary Affairs*, 67, 437–457, DOI:10.1093/pa/gss045 [dostęp 23.08.2012].
- Benz, A. (2001). *Restoring accountability in multi-level governance. ECPR Joint Session Workshop: Governance and Democratic Legitimacy*.
- Benz, A. (2004). Path-dependent institutions and strategic veto players: National parliaments in the European Union. *West European Politics*, 27(5), 875–900.
- Benz, A. (2006). Policy making and accountability in the EU multi-level governance. W: A. Benz, I. Papadopoulos (red.), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- Benz, A. (2015). Multilevel governance in the European Union: Loosely coupled arenas of representation, participation, and accountability. W: S. Piattoni (red.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architecture in Times of Crisis* (s. 201–218). Oxford: Oxford University Press.
- Bergman, T. (1997). National parliaments and EU affairs committees: Notes on empirical variation and competing explanations. *Journal of European Public Policy*, 4(3), 373–387.
- Besselink, L.F.M. (2006). National parliaments in the EU's composite constitution: A plea for a shift in paradigm. W: Ph. Kiiver (red.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order* (s. 117–131). Groningen: Europa Law Publishing.

- Bień-Kacała, A., Galster, J. (2004). Konwent Europejski. Zagadnienia instytucjonalne. W: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*. Toruń: Dom Organizatora.
- Biszytyga, A., Zientarski, P. (2014). *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Blom-Hansen, J., Olsen, I. (2015). National parliamentary control of EU policy: The challenge of supranational institutional development. *The Journal of Legislative Studies*, 21(2), 125–143, DOI: 10.1080/13572334.2014.985907.
- Blomgren, M., Rozenberg, O. (2012). *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*. London: Routledge.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2010). Europeanization of non-state actors: Towards a framework of analysis. W: D. Armstrong, F. Bello, J. Gilson, D. Spini (red.), *Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in Global and Regional Regulatory Frameworks* (s. 73–91). Abingdon: Routledge.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2013a). Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po Traktacie Lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 14, 110–127.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2013b). The role of regional and local authorities in EU development policies in the perspective of the Committee of the Regions. Multi-level governance revisited in the times of crisis. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 21–38.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2013c). Legitimacy through subsidiarity? The parliamentary control of EU policy-making. *Polish Political Science Review*, 1(1), 84–99.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2013d). Democratizing the European multi-level polity? A (re-)assessment of the Early Warning System. *Yearbook of Polish European Studies*, 16, 123–138.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2015a). The 'Green Card' opportunity: Time to rethink parliamentary engagement in EU affairs. *Biuletyn PISM*, 41(773).
- Borońska-Hryniewiecka (2015b). The best of both worlds: The unexploited potential of inter-parliamentary cooperation in the EU. *PISM Policy Paper*, 27(129).
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2015c). The black box of EU legislation: The motivation or lack of it behind transparency in EU policymaking. *PISM Policy Paper*, 4(106).
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2016a). A win-win situation? What to make of the EU-UK deal. *PISM Strategic File*, 3(84).
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2016b). Brexit i władza ustawodawcza: rola parlamentu Zjednoczonego Królestwa w procesie wychodzenia kraju z Unii Europejskiej. *Sprawy Międzynarodowe*, 3, 62–77.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2016c). *Multilevel Governance and Regional Empowerment. Basque Country in the European Union*. Reno (USA): Centre for Basque Studies, University of Nevada.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2017a). From the early warning system to a 'green card' for national parliaments: Hindering or accelerating EU policy-making? W: D. Jancic (red.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* (s. 247–261). Oxford: Oxford University Press.

- Borońska-Hryniewiecka, K. (2017b). Differential Europeanization? Explaining the impact of the Early Warning System on subnational parliaments in Europe. *European Political Science Review*, 9(2), 255–278.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2018). Przyszłość Unii po wyborach do Parlamentu Europejskiego. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2, 54–68.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2019). The Polish parliament and the scrutiny of brexit in Poland. W: T. Christiansen, D. Fromage (red.), *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union* (s. 155–178). London: Palgrave Macmillan.
- Borońska-Hryniewiecka, K. (2020). National parliaments as ‘multi-arena players’ in the European Union? Insights into Poland and France. *Journal of European Integration*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2020.1800672> (dostęp 20.09.2020).
- Borońska-Hryniewiecka, K., Monaghan, E. (2016). The European citizens’ initiative as democratic legitimacy enhancing tool: Towards a broader conceptualization. W: B. Perez de las Heras (red.), *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos* (s. 41–64). London: Palgrave Macmillan.
- Borońska-Hryniewiecka, K., Toporowski, P., Stormowska, M. (2015). Brexit just a bugaboo: Unraveling the British EU “wish list”. *PISM Strategic File*, 10(73).
- Börzel, T.A. (2002). Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193–214.
- Börzel, T.A. (2004). How the European Union interacts with its member states. W: C. Lequesne, S. Bulmer (red.), *Members States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T., Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration Online Papers*, 4(15).
- Börzel, T., Risse, T. (2006). Europeanization: The domestic impact of EU politics. W: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*. London et al.: SAGE.
- Böttner, R., Grinc, J. (2018). *Bridging Clauses in European Constitutional Law, Legal Framework and Parliamentary Participation*. Cham: Springer.
- Brandsma, G. (2018). Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: Promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1464–1483.
- Bressanelli, E., Chelotti, N. (2016). The shadow of the European Council. Understanding legislation on economic governance. *Journal of European Integration*, 38(5), 511–525, DOI: 10.1080/07036337.2016.1178251 (dostęp 30.06.2020)
- Braun, B., Hübner, M. (2019). *The Vanishing Act. The Eurogroup’s Accountability*. Transparency International EU.
- Brug, W. van der, Eijk, C. van der (2007). *European Elections and Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bruijn, T. de (2011). De veranderende rol van nationale parlementen in de Europese Unie. *RegelMaat*, 26(6), 327–338.
- Budge, I., Laver, M. (1986). Office seeking and policy pursuit in coalition theory. *Legislative Studies Quarterly*, 11(4), 485–506.

- Butler, G. (2015). The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP: A new forum for the Oireachtas in Irish and EU foreign policy? *Irish Studies in International Affairs*, 26, 163–186.
- Carcassonne, G., Guillaume, M. (2014). *La Constitution*. Paris: Seuil, wyd. 1.
- Cavatorto, S. (2015). Italy: Still looking for a new era in the making of EU policy. W: C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 43–59). London: Palgrave Macmillan.
- Cheneval, F., Lavenex, S., Schimmelfennig, F. (2017). *European Democracy as Demoicracy*. Routledge.
- Cheneval, F., Schimmelfennig, F. (2013). The case for demoicracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 334–350.
- Chruściak, R. (2011). *Współpraca legislacyjna z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne (2004–2011)*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Cieślak, Z. (2015). Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej. W: B. Pawłowski (red.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej* (s. 9–30). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Cieślak, Z. (2019). Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej. W: Z. Cieślak, B. Pawłowski (red.), *Sejm w Unii Europejskiej* (s. 41–62). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Cieślak, Z., Pawłowski, B. (2019). *Sejm w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Contiades, X., Fotiadou, A. (2015). The Greek referendum: Unconstitutional and undemocratic, Constitutional Change Through Euro Crisis Law. Firenze: European University Institute, Law Department, <http://eurocrisislw.eui.eu/news/the-greek-referendum-unconstitutional-and-undemocratic-by-xenophon-contiades-and-alkmene-fotiadou> (dostęp 3.02.2020).
- Cooper, I. (2006). The watchdogs of subsidiarity: National parliaments and the logic of arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 281–304.
- Cooper, I. (2012). A 'virtual third chamber for the European Union'? National parliaments after the Treaty of Lisbon. *West European Politics*, 35(3), 441–465.
- Cooper, I. (2014). Parliamentary oversight of the EU after the crisis. On the creation of the Article 13 Interparliamentary Conference. *LUISS School of Government Working Papers*.
- Cooper, I. (2015). A yellow card for the striker: National parliaments and the defeat of European legislation on the right to strike. *Journal of European Public Policy*, 22(10), 1406–1425.
- Cooper, I. (2016). The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the 'article 13 conference'). W: C. Fasone, N. Lupo (red.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution* (s. 247–268). Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Cooper, I. (2018). A new form of democratic oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol. *Perspectives on Federalism*, 10(3), 184–213.
- Cooper, I. (2019). National parliaments in the democratic politics of the EU: The subsidiarity early warning mechanism 2009–2017. *Comparative European Politics*, 17(6), 919–939, <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0137-y>.

- Cornell Jonsson, A., Goldoni, M. (2017). *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford: Hart Publishing.
- Costello, R., Thomson, R. (2013). The distribution of power among EU institutions: Who wins under codecision and why? *Journal of European Public Policy*, 20(7), 1025–1039.
- Cowles, M.G., Caporaso, J., Risse, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cox, G., McCubbins, M.D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Crum, B. (2005). Tailoring representative democracy to the European Union: Does the European Constitution reduce the democratic deficit? *European Law Journal*, 11(4), 452–467.
- Crum, B. (2016). The EU as multilevel democracy: Conceptual and practical challenges. *PADEMIA Online Paper*, 4, http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2016/03/Crum_PademiaOnlineSeries.pdf.
- Crum, B. (2018). Parliamentary accountability in multilevel governance: What role for parliaments in post-crisis EU economic governance? *Journal of European Public Policy*, 25(2), 268–286, DOI: 10.1080/13501763.2017.1363270.
- Crum, B., Curtin, D. (2015). The challenge of making European Union executive power accountable. W: S. Piattoni (red.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* (s. 63–87). Oxford: Oxford University Press.
- Crum, B., Fossum, E. (2009). The multilevel parliamentary field: A framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review*, 1(2), 241–271.
- Crum, B., Fossum, E. (2013). *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.
- Cygan, A. (2011). The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments. *European Law Review*, 36, 480.
- Cygan, A. (2016). COSAC: Birth, evolution, failures and perspectives. W: C. Fasone, N. Lupo (red.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Czachór, Z. (2018). Parlamente narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neorealistyczne. W: Z. Czachór, A. Dudzic (red.), *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia* (s. 17–38). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czaputowicz, J. (2013). Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej. W: J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej* (s. 122–131). Szczecin–Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.
- Czaputowicz, J. (2014). Demokracja a suwerenność w Unii Europejskiej. W: K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)* (s. 155). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Czarny, P. (2014). W sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy*, 3, 147–192.
- Dahl, R. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

- DeBardeleben, J., Hurrelmann, A. (2007). *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- De Wilde, P. (2011). No polity for old politics? A framework for analyzing politicization of European integration. *Journal of European Integration*, 33(5), 559–575.
- De Wilde, P. (2012). Why the early warning mechanism does not alleviate the democratic deficit. *OPAL Online Paper*, 2.
- Deschouwer, K. (2000). The European multilevel party systems: Towards a framework for analysis. *EUI Working Papers*, 47.
- Dias Pinheiro, A. (2016). The role of COSAC in the changing environment of national parliaments in the EU: An identity crisis? W: C. Fasone, N. Lupo (red.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Dimitrakopoulos, D. (2001). Incrementalism and path dependence. European integration and institutional change in national parliaments. *Journal of Common Market Studies*, 39(3), 405–422, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00296> (dostęp 12.05.2020).
- Duff, A. (1993). *Subsidiarity within the European Community: A Federal Trust Report*.
- Dulak, M. (2018). Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015–2017 w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu migracyjnego w UE. *Rocznik Integracji Europejskiej*, 12, 171–193.
- Dulak, M. (2019). Politologiczna analiza stosowania unijnego mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat RP w latach 2010–2016. *Przegląd Europejski*, 2(52), 85–102.
- Elgot, J., Syal, R., Stewart, H. (2018). Full Brexit legal advice to be published after government loses vote. *The Guardian*, 4 grudnia 2018.
- Esposito, A. (2016). The role of COSAC in EU interparliamentary cooperation: An (endless) quest for an identity. W: C. Fasone, N. Lupo (red.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford–Portland: Hart Publishing.
- European Center for Parliamentary Research and Development (2018). *The Role of the National Parliaments in the European Council*, badanie przeprowadzone przez European Center for Parliamentary Research and Development, dostęp na podstawie hasła, <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/370489>.
- Fabbrini, S. (2015). *Which European Union?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Fabbrini, F., Granat K. (2013). Yellow card, but no foul: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, 50(1), 115–143.
- Fasone, C. (2014). Eurozone, non-Eurozone and ‘troubled asymmetries’ among national parliaments in the EU. Why and to what extent this is of concern. *Perspectives on Federalism*, 6(3) (Special Issue: *The Never-Ending Reform of the EU: Another Chain in the Semi Permanent Treaty Revision Process*, red. R. Castaldi, G. Martinico).
- Fasone, C. (2015). Taking budgetary powers away from national parliaments? On parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis. *EUI Law Working Papers*, 37.
- Fasone, C. (2016). Ruling the (dis-)order of interparliamentary cooperation? The EU speakers’ conference. W: C. Fasone, N. Lupo (red.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford–Portland: Hart Publishing.

- Fasone, C. (2019). The emergence of 'conflictual cooperation' amongst parliaments in the Economic and Monetary Union. *Working Paper*, 3, Reconnect.
- Fasone, C., Lupo, N. (red.) (2016). *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Featherstone, K., Radaelli, C. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Finke, D., Dannwolf, T. (2013). Domestic scrutiny of EU politics: Between whistle blowing and opposition control. *European Journal of Political Research*, 52(6), 715–746.
- Føllesdal, A., Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562.
- Fox, W., Bayat, M.S. (2007). *A Guide to Managing Research*. Cape Town: JUTA and Co Ltd. Shredding.
- Fromage, D. (2018). A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future. *Perspectives on Federalism* 10(3).
- Fromage, D., Kreilinger, V. (2017). National parliaments' third yellow card and the struggle over the revision of the posted workers directive. *European Journal of Legal Studies*, 10(1): 125–160.
- Fromage, D., Brink, T. van den (2018). Democratic legitimization of EU economic governance: Challenges and opportunities for European legislatures. *Journal of European Integration*, 40(3), 235–248 (Special issue: *National Parliaments, the European Parliament and the Democratic Legitimation of the European Union Economic Governance*).
- Fuksiewicz, A. (2011). *Sejm i Senat rok po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Ekspertyzy, badania, rekomendacje*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Garlicki, M. (2012). Doktryna suwerenności parlamentu brytyjskiego po Traktacie z Lizbony. *Przegląd Europejski*, 1, 171–185.
- Gattermann, K., Hefftlar, C. (2015). Beyond institutional capacity: Political motivation and parliamentary behaviour in the early warning system. *West European Politics*, 38(2), 305–334.
- Gattermann, K., Högenauer, A.-L., Huff, A. (2013). National parliaments after Lisbon: Towards mainstreaming of EU affairs? *OPAL Online Papers*, 13.
- George, S. (2004). Multi-level governance and the European Union. W: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance in Theory and Practice* (s. 113–116). Oxford: Oxford University Press.
- Goldoni, M. (2016). The instrumental value of horizontal parliamentary cooperation: Subsidiarity review and the political dialogue. W: C. Fasone, N. Lupo, *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution* (s. 167–182). Oxford: Hart Publishing.
- Góra, M., Mach, Z., Trenz, H.-J. (2009). Reconstituting democracy in Europe and constituting the European demos? W: E.O. Eriksen, J.E. Fossum (red.), *RECON. Theory and Practice*. Oslo: Arena Report, 2/09, 273–305.
- Granat, M., Granat, K. (2019). *The Constitution of Poland: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing.
- Griller, S. (2000). *The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects*. Wien–New York: Springer.

- Groen, A., Christiansen, T. (2015). National parliaments in the European Union: Conceptual choices in the European Union's constitutional debate. W: C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 43–59). London: Palgrave Macmillan.
- Grosse, T.G. (2008). Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania. W: U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów* (s. 84 i n.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grosse, T.G. (2012). Dwupoziomowy system polityczny w Europie. *Przegląd Europejski*, 2(25), 7–26.
- Grosse, T.G. (2013). O polityczności dwupoziomego systemu politycznego w Europie. W: J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej* (s. 133–152). Szczecin-Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grosse, T.G. (2019). *W stronę Lewiatana? O naruszeniach zasady subsydiarności w Unii Europejskiej*, Raport dla Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego i Parlamentu Europejskiego, 9 maja 2019 r., <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/w-strone-lewiatana-o-naruszeniach-zasady-subsydiarnosci-w-unii-europejskiej/>.
- Grosse, T.G. (2020). *Nation-building* oraz *nation-preserving* w Polsce w dobie transformacji i integracji europejskiej. *Studia Polityczne*, 48(1), 99–123.
- Grzelak, A. (2015). Prokuratura Europejska – czy stanie się faktem? *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społeczne. Studia i Prace*, 4, 77–102.
- Grzeszczak, R. (2010). Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej. W: S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grzeszczak, R. (2015). Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa. *Opinie i Ekspertyzy*, 232 (s. 3–10). Warszawa: Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu.
- Guy Peters, B. (2019). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Hagelstam, K., Lehofer, W., Ciucci, M. (2018). *The Role of National Parliaments in Elaborating the European Semester*, European Parliament economic governance support unit (EGOV) Authors: Directorate-General for Internal Policies PE 614.494, 5 April 2018.
- Hale, T., Koenig-Archibugi, M. (2016). Are Europeans ready for a more democratic European Union? New evidence on preference heterogeneity, polarisation and crosscuttingness. *European Journal of Political Research*, 55(2), 225–245.
- Hall, P., Taylor, R.C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Hall, P., Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *SocioEconomic Review*, 7, 7–34.
- Hallerberg, M., Marzinotto, B., Wolff, G.B. (2018). Explaining the evolving role of national parliaments under the European semester. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 250–267. DOI:10.1080/13501763.2017.1363273 (dostęp 30.03.2020)

- Hargitai, T. (2020). How Eurosceptic is Fidesz actually? *Politics in Central Europe*, 16, 189–209.
- Hegeland, H. (2015). The Swedish parliament and EU affairs: From reluctant player to Europeanized actor. W: C. Hefftlér, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 425–444). London: Palgrave Macmillan.
- Hegeland, H., Neuhold, Ch. (2002). Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches. *European Integration Online Papers* 6(10).
- Hefftlér, C., Neuhold, Ch., Rozenberg, O., Smith, J. (red.) (2015). *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Héritier, A. (1999). *Policy-making and Diversity in Europe: Escaping the Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, S. (1994). The study of the European community: The challenge to comparative politics. *West European Politics*, 17(1), 1–30, DOI: 10.1080/01402389408424999.
- Hix, S. (1999). Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses. *European Journal of Political Research*, 35.
- Hix, S. (2006). The European Union as polity (I). W: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*. London et al.: SAGE, DOI: 10.4135/9781848607903.
- Hix, S. (2010). *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hix, S., Bartolini, S. (2006). Politics: The right and the wrong sort of medicine for the EU. *Notre Europe Policy Paper*, 19, http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Notre-Europe_Hix%20_Bartolini.pdf.
- Hix, S., Høyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*, wyd. 3. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, S., Kreppel, A., Noury, A. (2003). The party system in the European Parliament: Collusive or competitive? *Journal of Common Market Studies*, 42(2), 309–331.
- Högenauer, A.-L. (2015). The Dutch parliament and EU affairs: Decentralizing scrutiny. W: C. Hefftlér, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments in the European Union* (s. 253–271). London: Palgrave Macmillan.
- Högenauer, A.-L., Neuhold, Ch. (2015). National parliaments after Lisbon: Administrations on the rise? *West European Politics*, 38, 335.
- Hooghe, L. (1999). Images of Europe: Orientations to European integration among senior officials in the Commission. *British Journal of Political Science*, 29, 345–367.
- Hooghe, L. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *Political Science Series*, 87, 1–38. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Hooghe, L., Marks, G. (1999). The making of a polity: The struggle over European integration. W: H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, J. Stephens, *Continuity and Change in Contemporary Politics* (s. 70–97). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Horsley, T. (2012). Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing pieces in the subsidiarity jigsaw? *Journal of Common Market Studies*, 50(2), 267–282.

- Hrabálek, M., Strelkov, A. (2015). The Czech parliament and European integration. W: C. Hefftlér, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments in the European Union* (s. 494–512). London: Palgrave Macmillan.
- Hurrelmann, A. (2007). European democracy, the 'permissive consensus' and the collapse of the EU constitution. *European Law Journal*, 13(3), 343–359, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00369.x>.
- Iłonszki, G. (2015). The Hungarian parliament and EU affairs: A modest actor dominated by the executive. W: C. Hefftlér, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments in the European Union* (s. 531–547). London: Palgrave Macmillan.
- Imenda, S. (2014). Is there a conceptual difference between theoretical and conceptual frameworks? *Journal of Social Sciences*, 38(2), 185–195, DOI: 10.1080/09718923.2014.11893249.
- Jachtenfuchs, M. (2007). The European Union as polity (II). W: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond, *Sage Handbook of European Union Politics* (s. 159–174). London et al.: SAGE.
- Jancic, D. (2011). The Portuguese parliament: Blazing the trail to the European scrutiny trophy? *Interdisciplinary Political Studies*, 1(1), 93–108.
- Jancic, D. (2012). The Barroso initiative: Window dressing or democracy boost? *Utrecht Law Review*, 8(1), 78–91.
- Jancic, D. (2015). The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue. *Common Market Law Review*, 52(4), 939–976.
- Jancic, D. (2017). *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press.
- Jeffery, C. (1996). Regional information offices in Brussels and multi-level governance in the EU: A UK–German comparison. *Regional and Federal Studies*, 6(2), 183–203.
- Jeffery, C. (2000). Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 1–23.
- Kaczyński, M. (2011). Paper tigers or sleeping beauties? National parliaments in the post-Lisbon European political system. *CEPS Special Report*.
- Kanev, D. (2015). The Bulgarian National Assembly and EU affairs: Hesitant steps in the European arena. W: C. Hefftlér, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 445–461). London: Palgrave Macmillan.
- Karlas, J. (2012). National parliamentary control of EU affairs: Institutional design after enlargement. *West European Politics*, 35(5), 1095–1113.
- Kassim, H. (2000). Conclusion: The national coordination of EU policy: Confronting the challenge. W: H. Kassim, B. Guy Peters, V. Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level* (s. 235–265). Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H., Guy Peters, B., Wright, V. (2000). *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H., Laffan, B. (2019). Juncker presidency: The 'political Commission' in practice. *Journal of Common Market Studies*, 59(1), 49–61.
- Kiewiet, R., McCubbins, M.D. (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Kiiver, P. (2009). Legal accountability to a political forum? The European Commission, the Dutch parliament and the early warning system for the principle of subsidiarity. *Maastricht Working Papers Faculty of Law*, 8.
- Kiiver, P. (2012). *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*. London: Routledge.
- Knill, Ch. (2001). *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. New York: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, B. (1996). The strength of weakness: The transformation of governance in the EU. W: S. Gustavsson, L. Lewin (red.), *The Future of the Nation-State* (s. 169–210). London: Routledge.
- Kosowska-Gąstoł, B. (2013). Europeizacja partii politycznych reprezentujących interesy nacjonalistyczne, regionalne i etnoregionalne w „starej” i „nowej” Europie. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, XI, 55–86.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kreiling, V. (2018). From procedural disagreement to joint scrutiny? The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance. *Perspectives on Federalism*, 10(3).
- Kreiling, V. (2019). *National parliaments in Europe's post-crisis economic governance, Doctoral Dissertation*, Hertie School of Governance, <https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/index/index/searchtype/series/id/5/start/0/rows/10/yearfq/2019/docId/2730>.
- Kreppel, A. (2002). *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurzer, P. (2001). *Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Küsters, H.J. (1988). Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohl and Stahl. W: K. Schwabe (red.), *Die Anfänge des Schuman Plans 1950/51– The Beginnings of the Schuman Plan*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuźelewska, E. (2011). *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*. Warszawa: ASPRA-JR.
- Lake, D.A. (2013). Theory is dead, long live theory: The end of the great debates and the rise of eclecticism in international relations. *European Journal of International Relations*, 19(3), 567–587.
- Lefkofridi, Z., Kastanidou, A. (2018). A step closer to a transnational party system? Competition and coherence in the 2009 and 2014 European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 56(6), 1462–1482, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12755>.
- Liehr, P., Smith, M.J. (1999). Middle range theory: Spinning research and practice to create knowledge for the new millennium. *Advances in Nursing Science*, 21(4), 81–91.
- Lijphart, A. (1969). Consociational democracy. *World Politics*, 21(2), 207–225.
- Lindseth, P. (2017). National parliaments and mediated legitimacy in the EU: Theory and history. W: D. Jancic (red.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press.
- Lupia, A. (2003). The perils of delegation. W: K. Strøm i in. (red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Lupo, N., Griglio, E. (2018). The conference on stability, economic coordination and governance: Filling the gaps of parliamentary oversight in the EU. *Journal of European Integration*, 40(3), 358–373, DOI: 10.1080/07036337.2018.1450873.
- Maatsch, A. (2015). Limited and asymmetrical: Approval of anti-crisis measures (EFSF, ESM, and TSCG) by national parliaments in the Eurozone. W: C. Fasone, D. Fromage, Z. Lefkofridi (red.), *Parliaments, Public Opinion, and Parliamentary Elections in Europe*, 18 EUI Max Weber Working Paper Series.
- Maatsch, A. (2017). European semester compliance and national party ownership. W: D. Jancic (red.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* (s. 193–227). Oxford: Oxford University Press.
- Maatsch, A., Cooper, I. (2018). Governance without democracy? Analysing the role of parliaments in European economic governance after the crisis: Introduction to the special issue. *Parliamentary Affairs*, 70, 645–654.
- Mair, P., Thomassen, J. (2010). Political representation and government in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(1), 20–35, DOI: 10.1080/13501760903465132.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77–101, DOI: 10.1080/01402389408425031.
- Majone, G. (2002). The European Commission: The limits of centralization and the perils of parliamentarization. *Governance*, 15(3), 375–392, DOI: 10.1111/0952-1895.00193.
- Majone, G. (2006). The common sense of European integration. *Journal of European Public Policy*, 13(5), 607–626, DOI: 10.1080/13501760600808212.
- Manzella, A. (2012). La cooperazione interparlamentare nel 'Trattato internazionale' europeo. *ASTRID Rassegna*, 4.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, 52(4), 943–969.
- March, J.G., Olsen, J.P. (2005). Elaborating the 'new-institutionalism'. *Working Paper* (11). Centre for European Studies: Arena.
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European Community. W: A.M. Sbragia (red.), *Euro-politics. Institutions and Policymaking in the New European Community* (s. 191–214). Washington: Brookings Institution.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. W: A.W. Cafruny, G.C. Rosenthal (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond* (t. 2, 391–411). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Marszałek-Kawa, J. (2012). *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Marszałek-Kawa, J. (2016). *The Institutional Position and Functions of the Sejm of the Republic of Poland after the Accession to the European Union*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mastenbroek, E. i in. (2014). *Engaging with Europe: Evaluating National Parliamentary Control of EU Decision-making after the Lisbon Treaty*. Nijmegen: Radboud University.
- Maurer, A. (2003). The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions. *Politique européenne*, 1(9), 76–98, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2003-1-page-76.htm>.

- Maurer, A., Wessels, W. (2001a). National parliaments after Amsterdam: From slow adapters to national players? W: A. Maurer, W. Wessels (red.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* (s. 425–477). Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, A., Wessels, W. (2001b). *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Mayhew, D. (2004). *Congress: The Electoral Connection* (wyd. 2). New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M.D., Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28, 165–179.
- Mellkauls A. (2016). The audiovisual media services directive and propaganda. W: *Resisting Foreign State Propaganda in the New Information Environment: The Case of the European Union, Russia, and the Eastern Partnership Countries*. Brussels: Foundation for European Progressive Studies, http://appc.lv/wp-content/uploads/2016/09/Propoganda_petijums.pdf.
- Miglio, A. (2019). Reverse qualified majority vote in post-crisis EU economic governance: A circumvention of institutional balance? *Working Paper RescEU*, 1.
- Mik, C. (2010). Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXII(2).
- Mik, C. (2014). *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Miklin, E. (2015). The Austrian parliament and EU affairs: Gradually living up to its legal potential. W: C. Hefftl, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 389–405). London: Palgrave Macmillan.
- Miklin, E. (2017). Beyond subsidiarity: The indirect effect of the early warning system on national parliamentary scrutiny in European Union affairs. *Journal of European Public Policy*, 24(3), 366–385.
- Molina, I. (2000). Spain. W: H. Kassim, B. Guy Peters, V. Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level* (s. 114–141). Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (2002). In defense of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603–624.
- Moravcsik, A. (2018). Preferences, power and institutions in the 21st century Europe. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1648–1671.
- Moravcsik, A., Schimmelfennig, F. (2004). Liberal intergovernmentalism. W: A. Wiener, T. Börzel, T. Risse (red.), *European Integration Theory* (s. 64–84). New York: Oxford University Press.
- Morawski, W. (1998). *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Müller, W.C. (2000). Austria. W: H. Kassim, B. Guy Peters, V. Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level* (s. 201–219). Oxford: Oxford University Press.

- Neuhold, Ch. (2011). *Late Wake-up Call or Early Warning? Parliamentary Participation and Cooperation in Light of the Lisbon Treaty*. London: UACES Conference.
- Neuhold, Ch., Ruiter, R. de (2010). Out of REACH? Parliamentary control of EU affairs in the Netherlands and the UK. *Journal of Legislative Studies*, 16, 57–72.
- Neuhold, Ch., Smith, J. (2015). Conclusion: From 'latecomers' to 'policy shapers'? – the role of national parliaments in the 'post-Lisbon' Union. W: C. Heffler, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 668–687). London: Palgrave Macmillan.
- Neyer, J. (2014). Justified multi-level parliamentarism: Situating national parliaments in the European polity. *The Journal of Legislative Studies*, 20(1), 125–138, DOI: 10.1080/13572334.2013.871489.
- Nicolaïdis, K. (2004). We the peoples of Europe. *Foreign Affairs*, 83.
- Nicolaïdis, K. (2012). The idea of European democracy. W: J. Dickson, P. Eleftheriadis (red.), *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Nicolaïdis, K. (2013). The European democracy and its crisis. *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 351–369.
- Norman, P. (2003). *The Accidental Constitution: The Story of the Convention*. Brussels: EuroComment.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, P. (1990). Parliaments: A framework for analysis. *West European Politics*, 13(3), 1–9, DOI: 9.10.1080/01402389008424803.
- Nowak-Far, A. (2009). Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego. W: J. Osiński (red.), *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- O'Brennan, J., Raunio, T. (2007). Deparliamentarization through European integration? W: J. O'Brennan, T. Raunio (red.), *National Parliaments within the Enlarged European Union*. London: Routledge.
- Olsen, J.P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921–952.
- Olson, D. (1999). From electoral symbol to legislative puzzle: The Polish senate. W: S. Patterson, A. Mughan (red.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World* (s. 301–332). Columbus: Ohio State University Press.
- Paczeński, A. (2014). Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej. W: A. Paczeński, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki* (s. 127–144). Wrocław: OTO–Wrocław.
- Paczeński, A., Wiszniowski, R. (2014). Europejska scena partyjna i jej aktorzy. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of democratic accountability in network and multi-level governance. *European Law Journal*, 13(4), 469–486.
- Parlament Europejski (2018). *The Role of National Parliaments in the European Semester for Economic Policy Coordination*, www.europarl.europa.eu.
- Pawłowski, B. (2015). Opinia dotycząca podstaw prawnych udziału Sejmu we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie

- procedury „zielonej kartki” oraz udziału we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE z Parlamentem Europejskim w zakresie oceny skutków regulacji unijnych. *Zeszyty Prawnicze*, 2(46), 113–124.
- Peters, D. (2017). Actor, network, symbol: The interparliamentary conference on CFSP/CSDP. *Working Paper*, 03.
- Phinnemore, D. (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiations*. London: Palgrave Macmillan.
- Piattoni, S. (2009). *Multi-Level Governance in the EU. Does It Work?* Paper for a conference in Honour of Suzanne Berger, www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni (dostęp: 14.09.2019).
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piedrafita, S. (2013). *EU Democratic Legitimacy and National Parliaments*. Brussels: Centre for European Policy Studies (No. 7/25).
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. New York: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2006). Public policies as institutions. W: I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin (red.), *Rethinking Political Institutions* (s. 114–134). New York: New York University Press.
- Pirro, A., Kessel, S. van (2017). United in opposition? The populist radical right's EU-pessimism in times of crisis. *Journal of European Integration*, 39(4), 405–420.
- Pollak, J., Slominski, P. (2003). Influencing EU politics? The case of the Austrian parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 707–729.
- Popławska, E. (2015). Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa. *Opinie i Ekspertyzy*, 232 (s. 11–16). Warszawa: Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu
- Powell, W., DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Puchala, D. (1972). Of blind men, elephants and international integration. *Journal of Common Market Studies*, 10(3), 267–284.
- Pudło, A. (2014). Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Pudło, A. (2015). Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy*, 1(126), 13–26.
- Radaelli, C. (2003). The europeanization of public policy. W: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2004). Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers*, 8(16).
- Raport Vedela (1972). *Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament*. “Report Vedel”, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a/en>.
- Rasmussen, M.B., Dionigi, M.K. (2018). National parliaments' use of the political dialogue: Institutional lobbyists, traditionalists or communicators? *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1108–1126.

- Raunio, T. (1999). Always one step behind? National legislatures and the European Union. *Government and Opposition*, 34(2), 180–202.
- Raunio, T. (2005). Much ado about nothing? National legislatures in the EU constitutional treaty. *European Integration Online Papers*, 9(9).
- Raunio, T. (2009). National parliaments and European integration: What we know and agenda for future research. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 317–334, DOI: 10.1080/13572330903302430.
- Raunio, T. (2010). Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments. *Elcano Royal Institute Working Paper*, 36.
- Raunio, T. (2011). The gatekeepers of European integration? The functions of national parliaments in the EU political system. *Journal of European Integration*, 33, 303–321, DOI: 10.1080/07036337.2010.546848.
- Regulatory Scrutiny Board (2012–2018). Raporty roczne, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports (dostęp 3.03.2020).
- Rittberger, B. (2005). *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, B. (2007). *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, B. (2012). Institutionalizing representative democracy in the European Union: The case of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 50(S1), 18–37.
- Rittberger, B., Schimmelfennig, F. (2007). *The Constitutionalization of the European Union*. London: Routledge.
- Rometsch, D., Wessels, W. (1996). *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Rozenberg, O. (2017). *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*. Brussels: European Parliament.
- Rozenberg, O. (2018). *Les Députés français et l'Europe. Tristes hémicycles?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Ruiter, R. de (2015). Houses of abstention or houses of reflection? Upper houses in EU member states and the ex-ante scrutiny of EU legislation. *Journal of European Integration*, 37(3), 391–407, <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.990007>.
- Ruszkowski, J. (2019). *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin.
- Ruszkowski, J., Wojnicz, L. (2013). *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Szczecin–Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego – Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.
- Saalfeld, T. (2005). Deliberate delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation. *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 343–371, DOI: 10.1080/13572330500273547.
- Sbragia, A. (1993). The European Community: A balancing act. *Publius: The Journal of Federalism*, 23(3), 23–38, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a038084>.
- Scharpf, F. (1988). The joint decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239–278.
- Scharpf, F. (2009). Legitimacy in a multilevel European polity. *European Political Science Review*, 1(2), 173–204.

- Scharpf, F. (2011). Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy. *LEQS Annual Lecture Papers*, 36.
- Schmitter, P. (1996). Examining the present Euro-polity with the help of past theories. W: G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union* (s. 1–15). London: SAGE.
- Schmitter, P. (2000). Federalism and the Euro-polity. *Journal of Democracy*, 11(1), 40–47.
- Schmitter, P. (2004). Neo-functionalism. W: A. Wiener, P. Diez (red.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Searing, D.D. (1991). Roles, rules, and rationality in the new institutionalism. *The American Political Science Review*, 85(4), 1239–1260, DOI: 10.2307/1963944.
- Serowaniec, M. (2016). *Parlamentarne Komisje do spraw Europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Serowaniec, M. (2014). Europeizacja tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu w świetle postanowień traktatu z Lizbony oraz ustawy kooperacyjnej z 8 października 2010 roku. *Studia Iuridica Toruniensia*, 14, 339–359.
- Sprungk, C. (2013). A new type of representative democracy? Reconsidering the role of national parliaments in the European Union. *Journal of European Integration*, 35(5), 547–563, DOI: 10.1080/07036337.2013.799944.
- Steinmo, S., Thelen, K., Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is? Where is it going? *Journal of European Public Policy*, 20(6), 818.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five prepositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28, DOI: 10.1111/1468-2451.00106.
- Strøm, K. i in. (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, DOI:10.1093/019829784X.001.0001.
- Szymański, K. (2016). Jakiej Europy potrzebuje Polska? *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 1(67), 22–28.
- Theiler, T. (2005). *Political Symbolism and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Thomas, A., Tacea, A. (2015). The French parliament and the European Union: Shadow control through the government majority. W: C. Hefftl, Ch. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (s. 170–190). London: Palgrave Macmillan.
- Urwin, D.W. (2014). *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*. London: Routledge.
- Vandenbruwaene, W., Popelier, P. (2017). Belgian parliaments and the early warning system. W: A. Cornell Jonsson, M. Goldoni (red.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford: Hart Publishing.
- Wehner, J. (2004). Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle. *Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development*. Washington, DC: World Bank.
- Weiler, J.H.H. (1995). Does Europe need a constitution? Demos, telos and the German Maastricht decision. *European Law Journal*, 1(3), 219–258, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.1995.tb00030.x>.

- Weiler, J.H.H., Haltern, U., Mayer, F. (1995a). European democracy and its critique. Five uneasy pieces. *EU Working Paper RSC* No. 95/11.
- Weiler, J.H.H., Haltern, U., Mayer, F. (1995b). European democracy and its critique. *West European Politics*, 18(3), 4–39, DOI: 10.1080/01402389508425089.
- Wessels, B. (2005). Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not? *Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 446–465, DOI: 10.1080/13572330500273778.
- Wessels, W., Rozenberg, O., Berge, M. van den, Hefftl, C., Kreiinger, V., Ventura, L. (2013). *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits*, Raport sporządzony na zamówienie Parlamentu Europejskiego, PE 474.392.
- Williams, Ch., Bevan, S. (2016). Issuing reasoned opinions: The effect of public attitudes towards the European Union on the usage of the early warning system. *European Union Politics*, 17(3), 504–521.
- Winzen, T. (2012). National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics*, 35(3), 657–672.
- Winzen, T. (2013). European integration and national parliamentary oversight institutions. *European Union Politics*, 14(2), 297–323.
- Wiszniewski, R. (2008). *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Witkowska, M. (2015). Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej: przyczyny, uwarunkowania, scenariusze. W: J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyższania*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Witkowska, M. (2017). Parlamente narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej. W: M. Witkowska, E. Kuźelewska, R. Potorski, J.F. Czub, E.V. Kucheryavaya, S. Dłuski, *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Witkowska, M., Kuźelewska, E., Potorski, R., Czub, J.F., Kucheryavaya, E.V., Dłuski, S. (2017). *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Włodarska-Żwirko, M. (2011). Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (s. 532). W: A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- Wouters, J., Raube, K. (2012). Seeking CSDP accountability through inter-parliamentary scrutiny. *Italian Journal of International Affairs*, 47(4), 149–163.
- Wouters, J., Raube, K. (2018). Between aspirations and realities Interparliamentary cooperation in the EU's Common Foreign, Security and Defence Policies. *Politique européenne*, 59(1), 170–183.
- Zweifel, T. (2002). Who is without sin cast the first stone: The EU's democratic deficit in comparison. *Journal of European Public Policy*, 9(5), 812–840, DOI: 10.1080/13501760210162375.
- Żurek, M. (2013). Próba klasyfikacji i typologii podejścia Multi-level Governance. W: J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej* (s. 87–106).

Szczecin–Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.

Dokumenty instytucjonalne

Assemblée nationale (2019). *Zapis posiedzenia komisji ds. UE nr 106*, 17 października 2019 r., <http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/c-rendus/c0106.asp>.

Assemblée nationale (2018). Pour une Europe des parlements, *Rapport d'information* no. 1123.

Assemblée nationale (2016). *Zapis posiedzenia komisji ds. UE nr 331*, 14 grudnia 2016 r., <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/c-rendus/c0331.asp>.

Assemblée nationale (2015). Traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale, *Rapport d'information* 3195.

COSAC (2007). 8 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2009). 12 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2010). 13 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2012a). 17 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2012b). 18 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2014). 21 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2015a). 23 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2015b). 24 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2015c). Contribution of the LIII COSAC, Ryga, 31 maja – 2 czerwca 2015 r., <http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/plenary-meeting-of-the-liii-cosac-31-may-2-june-2015/>.

COSAC (2016a). 25 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2016b). 26 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2017a). 27 *raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2017b). 28 *raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_28.pdf.

COSAC (2018a). 29 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2018b). 30 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

COSAC (2019). 32 *Raport półroczny wraz z aneksem*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=286.

- Folketing (2014). *Twenty-three recommendations to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance*, European Affairs Committee, January 2014, https://renginiai.lrs.lt/renginiai/EventDocument/6fa11f98-fc15-4443-8f3f-9a9b26d34c97/Folketing_Twenty-three%20recommendations_EN.pdf (dostęp 25.01.2020).
- Folketing (2019). *Letter of the Chairperson Eva Kjer Hansen to the Working Group on the Conference on the Future of Europe*, A 008940, 25 listopada 2019 r.
- Izba Lordów (2015). *The role of national parliaments in the European Union, Oral and written evidence*, European Union Select Committee, <https://www.parliament.uk/documents/Role-of-National-Parliaments.pdf> (dostęp 25.01.2020).
- Komisja Europejska (2005). *Plan D na rzecz Demokracji, Dialogu i Debaty*, Bruksela, 13.10.2005 COM(2005) 494 końcowy, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:PL:PDF> (dostęp 13.02.2020).
- Komisja Europejska (2006a). *Sprawozdanie roczne na temat stosunków z parlamentami krajowymi za 2005 rok*, SEC/2006/0350 końcowy.
- Komisja Europejska (2006b). Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach, Bruksela, dnia 10 maja 2006 r., COM(2006) 211, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0211&from=PL> (dostęp 13.02.2020).
- Komisja Europejska (2015a). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zamknięcie Obiegu – Plan Działania UE Dotyczący Gospodarki o obiegu Zamkniętym*, Bruksela, COM(2015) 614 final.
- Komisja Europejska (2015b). *Odpowiedź Komisji na pierwszą zieloną kartkę w sprawie martnotrawienia żywności*, Bruksela, C(2015)7982 final, https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/united_kingdom/own_initiative/oi_food_waste_reduction_green_card/oi_food_waste_reduction_green_card_lords_reply_en.pdf (dostęp: 20.03.2020).
- Komisja Europejska (2016a). *Odpowiedź Komisji na drugą zieloną kartkę w sprawie społecznej odpowiedzialności biznesu*, Bruksela 15 grudnia 2016 r., C(2016) 8597 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/FR/C-2016-8597-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF> (dostęp: 20.03.2020).
- Komisja Europejska (2016b). *Annual report 2015 on relations between the European Commission and national parliaments*, COM(2016) 0471 final.
- Komisja Europejska (2017). *Annual report 2016 on relations between the European Commission and national parliaments*, COM(2017) 601 final.
- Komisja Europejska (2018a). *Annual report 2017 on relations between the European Commission and national parliaments*, COM(2018) 491 final.
- Komisja Europejska (2018b). *Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing less more efficiently*, https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_ga (dostęp: 18.03.2020).
- Komisja Europejska (2019a). *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytoczne Polityczne na Nową Kadencję Komisji Europejskiej 2019–2024*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp: 18.03.2020).

- Komisja Europejska (2019b). *Annual report 2018 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with national parliaments*, Brussels, 11.7.2019, COM(2019) 333 final.
- Komisja Europejska (2019c). Standard Eurobarometer 92, December 2019, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2255> (dostęp: 03.06.2020).
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (2019). *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 roku*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2019-roku> (dostęp 20.11.2019).
- Národná rada (2015a). *Zapis posiedzenia nr 67 komisji ds. UE*, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=252188> (dostęp: 14.05.2020).
- Národná rada (2015b). *Zapis posiedzenia 83 komisji ds. UE*, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=254571>.
- Parlament Europejski (2018a). *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sprawozdań rocznych za lata 2015–2016 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0120_PL.html (dostęp: 03.03.2020).
- Parlament Europejski (2018b). *The role of national parliaments in the European Semester for Economic Policy Coordination*, www.europarl.europa.eu (dostęp: 03.03.2020).
- Parlament Europejski (2019). *Stosunki między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w UE. Sprawozdanie roczne za rok 2018*, http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/da5e9125-89fb-4c10-ae06-9b9a29a87b3f/L015863-BROC-A4-PL_WEB.pdf (dostęp: 03.03.2020).
- Rada Europejska (2005). *Deklaracja szefów Państw lub Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Ratyfikacji Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Bruksela, 16–17 czerwca 2005, SN 117/05 (dostęp: 11.02.2020).
- Rada Europejska (2007). *Konkluzje Prezydencji ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 21–22 czerwca 2007 roku*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/DOC_07_2, (dostęp 10.02.2020).
- Rada Unii Europejskiej (2006). *Konkluzje Prezydencji ze spotkania Rady UE w dniach 15–16 czerwca 2006*, Bruksela, 10633/1/06 REV 1, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/90116.pdf [dostęp 10.02.2020].
- Riksdag (2018). *EU-arbetet i riksdagen, Stockholm: Riksdagstryckeriet*, Raport parlamentarnej komisji śledczej ds. europejskich szwedzkiego parlamentu.
- Riksdag (2019). *Communication on the Conference on the future of Europe – position of the Committee on Foreign Affairs*, Statement of the Committee on Foreign Affairs 2019/20:UU5.
- Sejm (2016a). *Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 lipca 2016 roku (trzeci dzień obrad)*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/stenogramy.xsp?rok=2016&SessionID=0140EABE9B51270531BA4358567A078073C61157> (dostęp: 05.06.2020).
- Sejm (2016b). *Zapis posiedzenia nr 41 komisji ds. UE*, 31 marca 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=SUE#41> (dostęp: 05.06.2020).

- Sejm (2018). *Zapis posiedzenia nr 199 komisji ds. UE*, 17 kwietnia 2018 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=SUE#199> (dostęp: 05.06.2020).
- Sejm (2019a). *Zapis posiedzenia nr 276 komisji ds. UE*, 12 czerwca 2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=SUE#276> (dostęp: 05.06.2020).
- Sejm (2019b). *Zapis posiedzenia nr 260 komisji ds. UE*, 11 kwietnia 2019 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=SUE#260> (dostęp: 05.06.2020).
- Sejm (2020). *Opinia nr 3 Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Konferencji w sprawie przyszłości Europy*, posiedzenie nr 13, 12 lutego 2020 roku, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/sue_o3/\\$file/sue_o3.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/sue_o3/$file/sue_o3.pdf).
- Sénat (2016). *Rapport d'information no. 322*, <http://www.senat.fr/rap/r15-322/r15-3224.html>.
- Sénat (2019). *Rapport d'information no. 372, Le Sénat entendu a Bruxelles*, www.senat.fr.
- Trybunał Konstytucyjny (2005). *Nierówność kompetencji komisji Sejmu i Senatu w pracach nad projektami aktów prawnych Unii Europejskiej* (K 24/04).
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (1964). Wyrok w sprawie *Flaminio Costa vs. ENEL* z dn. 15 lipca 1964 r., nr 6/64.
- Tweede Kamer (2006). *Parlement aan zet: Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa*.
- Tweede Kamer (2017). *Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens*, Dokument prezentowany przez holenderską delegację parlamentarną z okazji konferencji COSAC w panelu „Bringing Europe closer to its citizens”, Tallin, listopad 2017 r.

Prawo pierwotne UE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- Traktat o Unii Europejskiej (z Maastricht), Dz. Urz. UE C 191 z 29.07.1992 r.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004 r.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. UE C 340 z 10.11.1997 r.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r. oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

Indeks nazwisk

- Adamczyk, A. – 119, 241
Adamiec, D. – 16, 65, 135, 198, 241
Almond, G. – 32
Ambroziak, A. – 259
Antoszewski, A. – 241
Armstrong, D. – 243
Aspinwall, M. – 79, 241
Auel, K. – 16–19, 27, 46, 72, 73, 76, 80, 81, 85, 87, 93–99, 107–109, 121, 122, 148, 150, 153, 155, 166, 169, 187, 216, 217, 219, 235, 238, 241

Bache, I. – 248
Bachmann, K. – 54, 242
Bäcker, R. – 68, 242
Balicki, R. – 16, 19, 70, 91, 242
Barcz, J. – 16, 45, 58, 222, 242
Baron, F. – 233
Barroso, J.M. – 56, 57, 116, 146, 159, 162, 172
Bartolini, S. – 34, 250
Bayat, M.S. – 75, 248
Bellamy, R. – 37, 156, 242
Bello, F. – 243
Benz, A. – 31, 35–37, 45, 71, 76, 81, 87, 105, 241, 242
Berge, M. van den – 259
Bergman, T. – 94, 242
Besselink, L.F.M. – 45, 242
Bevan, Sh. – 109, 144, 152, 259
Bień-Kacała, A – 54, 243
Biernat, S. – 249
Biszyga, A. – 93, 243
Bizet, J. – 180
Blair, T. – 54
Blomgren, M. – 23, 83, 243
Blom-Hansen, J. – 105, 243
Bornens, A. – 233
Borońska-Hryniewiecka, K. – 14–16, 26, 37, 43, 61, 72, 78, 81, 83, 96, 106, 113, 120, 125, 129, 143–145, 151, 173, 177, 209, 212, 235, 238, 243, 244
Börzel, T.A. – 74–76, 78, 175, 244, 254
Bosse, P. – 233
Boswell, T. – 171
Böttner, R. – 62, 244
Bourasse, Ph. – 233
Brandsma, G. – 43, 244
Braun, B. – 63, 244
Bressanelli, E. – 127, 244
Brink, T. van den – 63, 248
Brug, W. van der – 40, 244
Bruijn, T. de – 45, 51, 55, 244
Budge, I. – 79, 244
Bulmer, S. – 244
Butler, G. – 195, 245

Cafruny, A.W. – 253
Cameron, D. – 14, 15, 185
Caporaso, J. – 246
Capuano, D. – 233
Carcassonne, G. – 229, 245
Cavatorto, S. – 88, 245
Chelotti, N. – 127, 244
Cheneval, F. – 43, 46, 245
Christiansen, Th. – 26, 50, 55, 67, 76, 80, 150, 241, 244, 249
Chruściak, R. – 16, 245
Cieślik, Z. – 16, 87, 92, 93, 149, 245
Čigāne, L. – 177
Ciucci, M. – 249
Contiades, X. – 64, 245
Cooper, I. – 27, 46, 55, 64, 74, 104, 135, 140, 141, 143, 150, 156, 190, 191, 195, 196, 198, 200, 245, 253

- Cornell Jonsson, A. – 246, 258
 Costello, R. – 40, 246
 Cowles, M.G. – 75, 246
 Cox, G. – 79, 246
 Crum, B. – 34, 36, 46, 64, 187, 188, 198, 246
 Curtin, D. – 187, 246
 Cygan, A. – 63, 191, 246
 Czachór, Z. – 16, 246
 Czaputowicz, J. – 15, 31, 38, 72, 246
 Czarny, P. – 184, 246
 Czub, J.F. – 259
- Dahl, R.** – 41, 246
 Dannwolf, T. – 152, 248
 De Wilde, P. – 31, 33, 143, 247
 DeBardeleben, J. – 45, 71, 143, 247
 Defferre, G. – 154
 Deschouwer, K. – 32, 34, 247
 Dias Pinheiro, A. – 191, 247
 Dickson, J. – 255
 Diez, P. – 258
 DiMaggio, P. – 81, 256
 Dimitrakopoulos, D. – 78, 247
 Dionigi, M.K. – 163, 168, 256
 Dłuski, S. – 259
 Dudzic, A. – 246
 Dudzik, S. – 249
 Duff, A. – 133, 247
 Dulak, M. – 16, 153, 247
- Easton, D.** – 32
 Eijk, C. van der – 40, 244
 Eleftheriadis, P. – 255
 Elgot, J. – 13, 247
 Eriksen, E.O. – 248
 Esposito, A. – 190, 247
- Fabbrini, F.** – 136, 247
 Fabbrini, S. – 127, 247
 Fabius, L. – 52
 Fasone, C. – 27, 45, 64, 187, 193, 194, 198, 208, 245–248, 253
 Featherstone, K. – 74, 76, 175, 248, 256
 Finke, D. – 152, 248
 Fischer, J. – 53
 Flinders, M. – 248
 Føllesdal, A. – 37, 39–41, 44, 144, 248
 Fossum, J.E. – 46, 187, 188, 246, 248
- Fotiadou, A. – 64, 245
 Fox, W. – 75, 248
 François-Poncet, J. – 49
 Fromage, D. – 26, 63, 135–138, 141, 152, 156, 163, 188, 201, 244, 248, 253
 Fuksiewicz, A. – 16, 93, 248
- Gaffey, V.** – 145, 233
 Galster, J. – 54, 243
 Galvin, D. – 256
 Garlicki, M. – 13, 248
 Gattermann, K. – 88, 108, 144, 152, 188, 190, 248
 George, S. – 71, 248
 Gilson, J. – 243
 Giscard d'Estaing, V. – 55, 56
 Głębocki, K. – 185
 Goldoni, M. – 143, 246, 248, 258
 Goulard, S. – 36
 Góra, M. – 44, 248
 Granat, K. – 93, 119, 136, 247, 248
 Granat, M. – 93, 119, 248
 Griglio, E. – 187, 200, 205, 208, 253
 Griller, S. – 53, 248
 Grinc, J. – 26, 62, 233, 244
 Groen, A. – 50, 55, 67, 249
 Grosse, T.G. – 31, 33, 34, 42, 103, 119, 249
 Grzelak, A. – 136, 233, 249
 Grzeszczak, R. – 16, 184, 249
 Guillaume, M. – 229, 245
 Gustavsson, S. – 252
 Guy Peters, B. – 77, 249, 251, 254
- Hagelstam, K.** – 249
 Hale, Th. – 40, 249
 Hall, P. – 75, 78, 82, 249
 Hallerberg, M. – 204, 249
 Haltern, U. – 38, 259
 Hargitai, T. – 115, 250
 Hefftlar, C. – 17, 108, 144, 152, 188, 190, 241, 242, 245, 248–251, 254, 255, 258, 259
 Hegeland, H. – 112, 150, 250
 Herbut, R. – 241
 Héritier, A. – 35, 250
 Hix, S. – 31, 32, 34, 35, 37, 39–41, 44, 50, 144, 248, 250
 Högenauer, A.-L. – 88, 92, 149, 248, 250
 Hollande, F. – 119, 204
 Hooghe, L. – 31, 33, 70, 250

- Horsley, T. – 133, 250
 Høyland, B. – 31, 32, 250
 Hrabálek, M. – 168, 251
 Hübner, D. – 233
 Hübner, M. – 63, 244
 Huff, A. – 248
 Hurrelmann, A. – 45, 50, 71, 143, 247, 251

 Ilonszki, G. – 88, 115–117, 251
 Imenda, S. – 66, 69, 70, 75, 251

 Jachtenfuchs, M. – 31, 251
 Jakubowski, W. – 246
 Jancic, D. – 26, 46, 57, 63, 64, 134, 135, 162, 168, 198, 243, 251–253
 Jeffery, C. – 72, 251
 Jørgensen, K.E. – 244, 250, 251
 Jospin, L. – 54
 Juncker, J.-C. – 27, 33, 41, 65, 112, 113, 116, 119, 120, 123–125, 137, 146, 157, 159, 169, 171, 222, 236
 Jurek, M. – 186

 Kaczyński, M. – 191, 251
 Kanev, D. – 124, 251
 Karlas, J. – 93–97, 114, 119, 251
 Kassim, H. – 33, 87, 251, 254
 Kastanidou, A. – 40, 252
 Kessel, S. van – 65, 256
 Kiewiet, R. – 104, 251
 Kiiver, Ph. – 45, 133, 134, 142, 157, 242, 252
 Kitschelt, H. – 250
 Klimowicz, M. – 255
 Kloc, I. – 154, 227
 Knill, Ch. – 74, 77, 79, 252
 Koenig-Archibugi, M. – 40, 249
 Kohler-Koch, B. – 72, 252
 Kopacz, E. – 196
 Kosowska-Gąstoł, B. – 40, 252
 Kountouros, H. – 233
 Krawczyk, K. – 233
 Krehbiel, K. – 104, 252
 Krelinger, V. – 135–138, 141, 152, 156, 163, 200, 204, 207, 208, 248, 252, 259
 Kreppel, A. – 250, 252
 Kröger, S. – 37, 156, 242
 Kucheryavaya, E.V. – 259
 Kurzer, P. – 75, 252

 Küsters, H.J. – 44, 252
 Kuzelewska, E. – 56, 252, 259

 Laffan, B. – 33, 251
 Lake, D.A. – 252
 Lange, P. – 250
 Lavenex, S. – 245
 Laver, M. – 79, 244
 Lefkofridi, Z. – 40, 252, 253
 Lehofer, W. – 249
 Lequesne, C. – 244
 Lewin, L. – 252
 Leyen, U. von der – 19, 36, 41, 209, 210, 229, 230
 Liehr, P. – 66, 69, 252
 Lijphart, A. – 252
 Lindseth, P. – 45, 71, 252
 Longstreth, F. – 258
 Lupia, A. – 104, 105, 252
 Lupo, N. – 45, 64, 187, 200, 205, 208, 245–248, 253

 Maatsch, A. – 64, 198, 204, 253
 Mach, Z. – 248
 Macron, E. – 36, 119
 Mair, P. – 40, 42, 44, 253
 Majone, G. – 31, 33, 37, 253
 Malaparte, C. – 13
 Manzella, A. – 188, 253
 March, J.G. – 79, 81, 82, 253
 Marks, G. – 31, 70, 71, 250, 253, 258
 Marszałek-Kawa, J. – 16, 19, 253
 Marzinotto, B. – 249
 Mastenbroek, E. – 153, 181, 253
 Maurer, A. – 45, 48, 54, 55, 87, 94, 253, 254
 May, Th. – 13, 14
 Maybon, A. – 233
 Mayer, F. – 38, 259
 Mayhew, D. – 79, 254
 McCubbins, M.D. – 79, 104, 246, 251, 254
 Melesko, A. – 233
 Mellkauls, A. – 182, 254
 Merkel, A. – 58
 Meucci, P. – 233
 Miglio, A. – 199, 254
 Mik, C. – 58, 133, 136, 254
 Miklin, E. – 83, 90, 112, 143, 155, 164, 254
 Mizerska-Wrotkowska, M. – 246
 Molina, I. – 254

- Monaghan, E. – 37, 244
 Monti, M. – 15
 Moravcsik, A. – 31, 36, 37, 254
 Morawski, W. – 254
 Mughan, A. – 255
 Müller, W.C. – 254

 Nadolska, J. – 259
 Neuhold, Ch. – 17–19, 27, 46, 72, 73, 150, 155, 167, 187, 191, 216, 235, 238, 241, 242, 245, 249–251, 254, 255, 258
 Neyer, J. – 112, 255
 Nicolaïdis, K. – 44, 255
 Norman, P. – 55, 255
 North, D.C. – 77, 255
 Norton, P. – 255
 Noury, A. – 250
 Nowak-Far, A. – 63, 255

 O'Brennan, J. – 48, 255
 Olsen, I. – 105, 243
 Olsen, J.P. – 75, 79, 81, 82, 253, 255
 Olson, D. – 119, 255
 Orbán, V. – 115
 O'Reilly, E. – 106
 Osiński, J. – 255

 Paczeński, A. – 31, 255
 Papadopoulos, I. – 242, 255
 Patterson, S. – 255
 Pawłowski, B. – 87, 184, 245, 255
 Perez de las Heras, B. – 244
 Peters, D. – 195, 256
 Phinnemore, D. – 58, 256
 Piattoni, S. – 70, 71, 242, 246, 256
 Piedrafita, S. – 45, 71, 256
 Pierson, P. – 77, 256
 Piketty, Th. – 14
 Pirro, A. – 65, 256
 Pollack, M.A. – 244, 250, 251
 Pollak, J. – 112, 256
 Pomaska, A. – 233
 Popelier, P. – 122, 258
 Popławska, E. – 184, 256
 Potorski, R. – 259
 Powell, W. – 81, 256
 Puchala, D. – 37, 256
 Pudło, A. – 16, 222, 242, 256

 Racoti, C. – 233
 Radaelli, C.M. – 73–76, 175, 248, 256
 Rasmussen, M.B. – 163, 168, 256
 Raube, K. – 188, 190, 195, 259
 Raunio, T. – 21, 44, 46, 48, 49, 79, 87, 94, 108, 141, 150, 188, 255, 257
 Risse, Th. – 74, 75, 78, 175, 244, 246, 254
 Rittberger, B. – 31, 35, 44, 48, 55, 257
 Rometsch, D. – 87, 257
 Rosamond, B. – 244, 250, 251
 Rosenthal, G.C. – 253
 Rozenberg, O. – 16, 17, 23, 27, 49, 76, 82, 83, 85, 87, 91, 94–99, 107–109, 121, 122, 129, 145, 162, 163, 166, 216, 217, 219, 228, 241–243, 245, 249–251, 254, 255, 257–259
 Ruiter, R. de – 80, 110, 255, 257
 Rush, B. – 13
 Ruskowski, J. – 71, 72, 76, 246, 249, 257, 259

 Saalfeld, T. – 79, 105, 257
 Sarkozy, N. – 58
 Sbragia, A.M. – 31, 253, 257
 Scharpf, F.W. – 31, 35, 257, 258
 Schimmelfennig, F. – 35, 43, 44, 245, 254, 257
 Schmitter, Ph.C. – 31, 37, 70, 71, 258
 Schneider, G. – 79, 241
 Schulz, M. – 212, 213
 Schuman, R. – 44
 Schwabe, K. – 252
 Schwartz, T. – 254
 Searing, D.D. – 82, 258
 Šefčovič, M. – 59
 Serwaniec, M. – 16, 258
 Shapiro, I. – 256
 Silva Passos, R. da – 233
 Skowronek, S. – 256
 Skrzyńska, M. – 234
 Slominski, P. – 112, 256
 Słok-Wódkowska, M. – 234
 Smith, J. – 17, 73, 167, 241, 242, 245, 249–251, 254, 255, 258
 Smith, M.J. – 66, 69, 252
 Spini, D. – 243
 Sprungk, C. – 31, 81, 105, 187, 258
 Stanisławek, A. – 205
 Steinmo, S. – 77, 258
 Stephens, J. – 250

- Stephenson, P. – 72, 258
 Stewart, H. – 13, 247
 Stoker, G. – 72, 258
 Stormowska, M. – 244
 Streeck, W. – 258
 Strelkov, A. – 168, 251
 Strøm, K. – 103, 104, 252, 258
 Syal, R. – 13, 247
 Szydło, B. – 154
 Szymański, K. – 15, 120, 183, 258
 Szykowski, S. – 185

 Śmietanko, L. – 234

 Tacea, A. – 16, 17, 85, 94, 95, 97–99, 107–109, 121, 122, 155, 166, 216, 217, 219, 241, 258
 Taylor, R.C.R. – 75, 82, 249
 Theiler, T. – 47, 258
 Thelen, K. – 78, 249, 258
 Thillaye, S. – 181, 205, 207
 Thomas, A. – 122, 155, 258
 Thomassen, J. – 40, 42, 44, 253
 Thomson, R. – 40, 246
 Timmermans, F. – 65, 159, 173, 174
 Toporowski, P. – 244
 Trenz, H.-J. – 248
 Trębaczewicz, A. – 234
 Tsipras, A. – 64
 Tyszka, S. – 228
 Urwin, D.W. – 48, 258

 Vandenbruwaene, W. – 122, 258
 Ventura, L. – 259
 Villand, F. – 234

 Waldherr, E. – 234
 Wallström, M. – 56
 Webber, M. – 42
 Wehner, J. – 204, 258
 Weiler, J.H.H. – 31, 34, 37–40, 43, 44, 258, 259
 Wessels, B. – 164, 176, 186, 259
 Wessels, W. – 48, 82, 87, 94, 128–130, 254, 257, 259
 Wiener, A. – 254, 258
 Williams, Ch. – 109, 144, 152, 259
 Winzen Th. – 46, 79, 93, 94, 96, 97, 107, 108, 114, 119, 125, 150, 166, 259
 Wiszniowski, R. – 255, 259
 Witkowska, M. – 16, 259
 Włodarska-Żwirko, M. – 259
 Wojnicz, L. – 71, 72, 246, 249, 257, 259
 Wojtaszczyk, K.A. – 246, 259
 Wolff, G.B. – 249
 Wouters, J. – 188, 190, 195, 259
 Wright, V. – 251, 254

 Zaniowski, A. – 234
 Zientarski, P. – 93, 243
 Zweifel, Th. – 38, 259

 Żurek, M. – 36, 259
 Żylik, Ł. – 234