



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

Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej



Podmioty integracji europejskiej
z perspektywy reformowania
Unii Europejskiej



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej

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



Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent

prof. dr hab. Joachim Osiński

(Katedra Ekonomiczno-Społeczna, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Redaktor naukowy

dr hab. Marta Witkowska

Opracowanie redakcyjne i korekta

Hanna Januszewska

Projekt okładki

Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-157-2



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp.....	9
<i>Marta Witkowska</i>	
Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej	15
<i>Elżbieta Kuźlewska</i>	
Referenda w Grenlandii i Wielkiej Brytanii a proces integracji europejskiej.....	37
<i>Radosław Potorski</i>	
Trybunał Sprawiedliwości z perspektywy reformowania Unii Europejskiej	53
<i>Jarosław Filip Czub</i>	
Grupy interesu jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej	89
<i>Elena V. Kucheryavaya</i>	
Rola i miejsce organizacji pozarządowych w procesie integracji europejskiej i reformowania UE	114
<i>Sebastian Dłuski</i>	
Wpływ partii politycznych na poziomie europejskim w zakresie niwelowania zjawiska deficytu demokracji w Unii Europejskiej.....	150
Noty o autorach.....	172

Contents

Foreword.....	9
<i>Marta Witkowska</i>	
National Parliaments as actors of European integration from the perspective of reforming of the European Union	15
<i>Elżbieta Kuźelewska</i>	
Referendums in Greenland and Great Britain versus the process of the European integration.....	37
<i>Radosław Potorski</i>	
The Court of Justice in the perspective of the European Union's reforming process.....	53
<i>Jarosław Filip Czub</i>	
Interest groups as actors of European integration from the perspective of reforming of the European Union.....	89
<i>Elena V. Kucheryavaya</i>	
The role and place of NGOs in the process of European integration and reform of the EU.....	114
<i>Sebastian Dłuski</i>	
The influence of political parties at European level on the elimination of the democratic deficit in the European Union	150
About the authors.....	172
Abstract	174

Оглавление

Предисловие	9
<i>Марта Витковска</i>	
Национальные парламенты как участники европейской интеграции с точки зрения реформирования Европейского Союза	15
<i>Эльжбета Кужелевска</i>	
Референдумы в Гренландии и Великобритании vs процесс европейской интеграции	37
<i>Радослав Поторски</i>	
Европейский Трибунал с точки зрения реформирования Европейского Союза	53
<i>Ярослав Филипп Чуб</i>	
Группы интересов как субъекты европейской интеграции с точки зрения реформирования Европейского Союза	89
<i>Елена Васильевна Кучерявая</i>	
Роль и место неправительственных организаций в процессе европейской интеграции и реформирования ЕС	114
<i>Себастьян Длуски</i>	
Влияние политических партий на европейском уровне в сфере устранения дефицита демократии в Европейском Союзе	150
Информация об авторах	172
Краткое содержание монографии	180

Wstęp

Przedkładana do rąk czytelnika monografia prezentuje wyniki badań prowadzonych przez członków Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich w Instytucie Europeistyki WNPiSM Uniwersytetu Warszawskiego oraz osoby z innych krajowych ośrodków akademickich. Głównym celem badań zespołu było uszczegółowienie analizy systemu Unii Europejskiej i jej otoczenia oraz znalezienie nowych sposobów opisu relacji: państwa członkowskie a instytucje Unii Europejskiej. Autorzy poszczególnych rozdziałów niniejszej publikacji starali się zaprezentować mechanizmy przenikania, uczestnictwa i wywierania wpływu na procesy polityczne zachodzące w Unii Europejskiej. Wieloletnie badania dotyczące systemu UE wykazują jego silny koncyliacyjny charakter. Wszelkie uzgodnienia i rozstrzygnięcia podejmowane są dopiero wówczas, gdy wszystkie strony są usatysfakcjonowane i nie wyrażają sprzeciwu. Jest to czynnik socjalizujący i oddziałujący na relacje między podmiotami procesów integracji europejskiej.

Definiowanie podmiotów integracji europejskiej dokonane jest z zastosowaniem koncepcji governance. Stosowane określenie zawiera szeroki zbiór bytów zorganizowanych, zinstytucjonalizowanych lub niezinstytucjonalizowanych, podejmujących aktywność w ramach procesu tworzenia i realizacji polityk publicznych Unii Europejskiej. W przyjętej koncepcji analizą objęto, obok głównych podmiotów uczestniczących w europejskim procesie decyzyjnym – państw członkowskich i instytucji UE, także aktorów pozapaństwowych: grupy interesu, organizacje pozarządowe, partie polityczne działające na poziomie ponadnarodowym, włączając w równym stopniu obywateli. W poszczególnych rozdziałach Autorzy starali się obrać różną perspektywę badawczą, najbardziej właściwą do analizy przedmiotowego wycinka rzeczywistości. Analizując wpływ instytucji europejskich i innych podmiotów aktywnych na poziomie europejskim na procesy reformowania UE, przyjęto perspektywę ponadnarodową. Analizując podmioty aktywne z poziomu państw członkowskich, przyjęto perspektywę narodową. Autorzy są świadomi, że zaprezentowane wyniki badania mają charakter

wycinkowy i nie obejmują wyczerpująco zagadnienia udziału poszczególnych podmiotów w procesach reformowania Unii Europejskiej.

Istotne w niniejszym badaniu było określenie, jak należy rozumieć procesy reformowania UE. W powszechnym odczuciu mogą one być rozumiane wąsko i sprowadzone wyłącznie do zmiany istniejących rozwiązań prawnych, zmian traktatowych, zmian instytucjonalnych, wpływających na funkcjonowanie UE. W niniejszej publikacji Autorzy przyjęli szeroką definicję procesów reformowania, przede wszystkim z udziałem obywateli UE. Zatem pod pojęciem reformowania UE należy rozumieć zarówno działania o charakterze adaptacyjnym do nowych wyzwań, działania naprawcze, uzdrawiające, ale także działania o charakterze modernizacyjnym, jako zrationalizowany proces usuwania barier w rozwoju i unowocześniania zasad działania Unii.

Istotna potrzeba przeprowadzenia reformy Unii została wyartykułowana w latach 90. ubiegłego stulecia, lecz nie została ona jednak jak dotąd zaspokojona. Podłożem tego stanu rzeczy są, z jednej strony, zmieniające się warunki i oczekiwania ze strony otoczenia międzynarodowego UE, które generują wciąż nowe problemy i wyzwania wobec Unii, z drugiej strony, brakuje determinacji wśród państw członkowskich do podjęcia decyzji o zmianach. Jest ona po części zależna od aprobaty społecznej dla procesu integracji oraz od zmian stanowiska rządów państw członkowskich po krajowych wyborach, w wyniku przekształceń koalicji rządzących itp. Nie można w tej materii oczekiwać ani cykliczności, ani możliwości prognozowania. Stąd problematyka reformowania UE pozostaje wciąż aktualna.

Głównym problemem badawczym prezentowanej monografii była analiza tendencji i sposobów determinowania procesów integracyjnych oraz określenie potencjału reformowania tych procesów przez badane podmioty. Autorzy publikacji zdefiniowali potrzeby badanych podmiotów i ich potencjał oddziaływania poprzez różne struktury oraz ich skuteczność w wyrażaniu celów. Wyjaśnieniu podlegały relacje między podejmowanymi działaniami a badanymi podmiotami, na ile reforma może wpływać na działanie UE i badanego podmiotu, np. na zdolności do reagowania na sytuacje kryzysowe. Ponadto przedmiotem prowadzonych analiz były funkcjonujące mechanizmy i ich efektywność w realizacji celów. Poszukiwano uwarunkowań skuteczności działań prowadzonych przez badane podmioty, czy są one zależne od rozwiązań instytucjonalnych systemu, w ramach którego oddziałują, czy funkcjonują w ramach sieci innych powiązań z pozostałymi podmiotami. Autorzy także udzielali odpowiedzi na pytanie dotyczące determinującego charakteru procesów socjalizacyjnych zachodzących w obrębie systemu UE, jak te procesy wpływają na potencjał czy motywację do realizacji własnych interesów w perspektywie podejmowania decyzji dotyczących przyszości wspólnoty czy stricte reformowania UE.

Poza granicami analizy prezentowanej w poszczególnych rozdziałach monografii pozostaje kwestia wpływu otoczenia międzynarodowego Unii i dokonują-

cych się wokół procesów politycznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych na jej reformowanie. Autorzy są świadomi i dostrzegają wagę tych procesów, jednakże ze względu na określony zakres badań, prowadzonych w ramach Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich IE WNPiSM UW, nie zostały one uwzględnione w przygotowanej monografii.

Publikację otwiera rozdział autorstwa Marty Witkowskiej. W rozdziale pt. „Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej” prezentuje ona rekomendacje dotyczące zakresu oddziaływania parlamentów narodowych jako podmiotów integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Została dokonana ocena możliwości wynikających z nowych zmodyfikowanych regulacji traktatowych przyznających parlamentom państw członkowskich UE instrumenty bezpośredniego kształtowania i kontroli przyjmowanych decyzji i tworzonych polityk w ramach Unii Europejskiej (UE). Ze względu na ramy analizy, wnioskowanie ograniczono do dwóch obszarów: wykorzystania dialogu politycznego oraz mechanizmu wczesnego ostrzegania (tzw. żółta lub pomarańczowa kartka). Zbadany został zakres wykonywanych uprawnień, na ile opinie parlamentów mogą obejmować dokumenty wyznaczające nowe kierunki w politykach UE czy wręcz potrzebę reformowania UE. Główne pytania badawcze dotyczą skali aktywności, powszechności, a także jakości i efektów stosowania dostępnych instrumentów wpływu, w tym mechanizmu wczesnego ostrzegania, przez parlamenty narodowe. Czy badane podmioty potrafią wykorzystać możliwości wynikające z nowych rozwiązań proceduralnych dla wzmocnienia swojej pozycji i zakresu wpływu na tworzone prawo i kształtowane polityki UE.

Kolejny rozdział pt. „Referenda w Grenlandii i Wielkiej Brytanii a proces integracji europejskiej” został przygotowany przez Elżbietę Kuźelewską. Autorka swoją uwagę skupiła na roli społeczeństw państw członkowskich i instrumentu referendum jako bezpośredniej formy partycypacji społecznej w kwestiach integracji europejskiej. Referendum może być istotnym narzędziem wpływu społeczeństw na dynamikę i kierunek procesów integracji europejskiej. Badanie zostało zawężone do analizy referendum w sprawie wystąpienia ze struktur EWG/UE, w efekcie których zaobserwowano nasilenie procesów skutkujących dezintegracją europejską. Tymi wybranymi do analizy przypadkami są Wielka Brytania i Grenlandia. Ich społeczeństwa skorzystały z możliwości wyrażenia swego stanowiska wobec integracji europejskiej w referendum, w których wyniku podjęły decyzję o wystąpieniu ze struktur unijnych. Celem rozdziału jest ukazanie społeczeństwa grenlandzkiego i brytyjskiego jako podmiotów integracji europejskiej dystansujących się od idei zacieśnionej i pogłębionej współpracy europejskiej. Autorka w rozdziale poszukuje odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące wpływu społeczeństw państw członkowskich (rozumianych specyficznie jako podmioty europejskie) na proces integracji europejskiej i konsekwencje

negatywnych wyników referendum w kwestiach związanych z tym procesem dla przyszłości Unii Europejskiej, a nawet dla intensywności procesów dezintegracyjnych.

Autorem kolejnego rozdziału jest Radosław Potorski. Jest on zatytułowany „Trybunał Sprawiedliwości z perspektywy reformowania Unii Europejskiej”. Trybunał Sprawiedliwości, będący najważniejszą częścią pionu sądowego Unii Europejskiej, należy do wielopoziomowego systemu kreowania decyzji publicznych w ramach tejże organizacji. Jego zadaniem jest zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. W celu realizacji przypisanych mu zadań, TS posiada niezwykle rozbudowane uprawnienia orzecznicze. W tym prawo do interpretowania unijnych norm prawnych, co doprowadzić ma do stworzenia spójnego systemu na terenie całego obszaru integracyjnego. Właśnie ta kompetencja zawiera w sobie znaczący potencjał do tego, by być swoistą dźwignią dla reformowania systemu UE, nadając dysponującej nią instytucji znaczącą moc sprawczą. Tu jednak poważną przeszkodą dla Trybunału, od samego początku istnienia Wspólnoty później Unii, był problem braku realnych gwarancji egzekwowalności jego orzeczeń w systemach krajowych. Niemniej na uwagę zasługuje fakt, że w trakcie rozwoju procesów integracyjnych w ramach UE, TS w celu wzmacniania własnej pozycji ustrojowej nawiązał specyficzny rodzaj relacji (dialogu prawnego) z sądami państw członkowskich, a następnie podmiotami niepublicznymi. Dowodząc swojej przydatności na drodze ku wzmocnieniu ich praw oraz pozycji tych drugich w ramach sporów z podmiotami publicznymi doprowadził do zbliżenia pozycji swojego orzecznictwa do poziomu, jaki przypisywany jest precedensom w systemie *common law*. Jednocześnie, w ten sposób, wykreowana została nowa ścieżka dla dokonywania zmian w zakresie trybu funkcjonowania systemu UE. Trybunał mógł wprowadzać w życie swoje zamysły interpretacyjne, które *de facto* oznaczały nierzadko innowacje dla systemu, w którym operował. Niekiedy dochodziło do tego wręcz z pominięciem organów władzy wykonawczej i prawodawczej danego państwa. Czasem natomiast odbywało się to poprzez wpływanie na ostateczne decyzje państw-członków. Skala czy też rozciągłość merytoryczna tego zjawiska była znaczna. Chodziło tu zarówno o kwestie partykularne, mające znaczenie dla drobnego wycinka funkcjonowania *multi-level governance* UE, ale też i sprawy rzutujące na całe polityki w jego ramach. Chodziło jednak także i o zmiany, które można byłoby zakwalifikować jako ustrojowe – zmieniające sposób i zakres funkcjonowania całego systemu Unii Europejskiej.

W kolejnym rozdziale autorstwa Jarosława F. Czuba pt. „Grupy interesu jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej” przedmiotem analizy są grupy interesu, które odgrywają znaczną rolę w procesie reformowania Unii Europejskiej. Grupy interesu, jako podmioty aktywnie uczestniczące w systemie instytucjonalnym i decyzyjnym UE, mają

znaczący wpływ na dokonujący się proces jej reformowania, ze względu na stale poszerzające się możliwości wpływu, które uwzględniają zarówno rozszerzanie zakresu kompetencji poszczególnych instytucji i organów UE, a także obszary polityk prowadzonych przez poszczególne instytucje UE. Zmienną niezależną są czynniki egzogeniczne jak i endogeniczne, zachodzące w samej UE i jej strukturach, które w znacznym stopniu przyczyniają się do całego procesu reformowania samej UE. Czynnikiem tymi są: dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na kampanie lobbingowe, dostęp do poszczególnych instytucji unijnych, priorytetowe obszary rozwoju UE, czy wprowadzane zmiany w systemie głosowania. Wartym podkreślenia jest fakt, że zachodzące zmiany w samej UE mają także wpływ na rozwój i reformowanie poszczególnych grup interesu, w tym także polskich grup interesu. Autor stawia następujące pytania badawcze: czy grupy interesu miały i mają znaczący wpływ na reformowanie Unii Europejskiej? w jakim stopniu grupy interesu przyczyniają się do procesu reformowania Unii Europejskiej? czy ich działalności lobbingowa jest wystarczająco aktywna, że grupy interesu ogywają znaczną rolę w reformowaniu UE, czy dostosowują się do zaistniałych sytuacji i regulacji prawnych? jakie czynniki zewnętrzne przyczyniają się do tego, że grupy interesu mogą mieć wpływ na proces reformowania UE? W jakim stopniu grupy interesu wpływają na poszczególne instytucje i od czego zależy ich aktywizacja wobec tych instytucji? Do szerszego zbadania tego zjawiska posłuży, istotna z punktu badania grup interesu, teoria neofunkcjonalizmu.

W rozdziale „Rola i miejsce organizacji pozarządowych w procesie integracji europejskiej i reformowania UE” Elena V. Kucheryavaya omawia wybrane kwestie funkcjonowania struktur demokratycznych w procesie integracji i reformowania Unii Europejskiej. Fokus analizy nakierowany jest na organizacje pozarządowe (NGOs). Punktem wyjścia do rozważań stało się założenie, że współczesna demokracja nie może dobrze funkcjonować bez obywatelskiej partycypacji i wspólnotowości, a proces integracji europejskiej i reformowania UE – bez udziału organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych dużych, sieciowych, międzynarodowych. Na wstępie autorka prezentuje teorie organizacji pozarządowych oraz ich funkcje w procesach demokratycznych. Następnie zajmuje się w ujęciu historycznym współpracą NGOs z instytucjami unijnymi oraz analizuje podstawy prawne, powody i efekty podejmowanych działań. We wnioskach wskazuje na pozycję organizacji pozarządowych w UE jako podmiotów integracji europejskiej i ich znaczenie dla reformowania Unii.

Następnie Sebastian Dłuski w rozdziale pt. „Wpływ partii politycznych na poziomie europejskim w zakresie niwelowania zjawiska deficytu demokracji w Unii Europejskiej” analizuje działalność i funkcje europejskich federacji partii politycznych, znanych powszechnie jako europartie, w aspekcie niwelowania deficytu demokracji w UE. Aktywność partii politycznych funkcjonujących na

poziomie europejskim jest już od lat postrzegana jako jedna z możliwości przezwyciężenia części problemów i wyzwań stojących przed UE, a przede wszystkim przeprowadzenia reformy mającej na celu likwidację lub znaczące ograniczenie występowania zjawiska deficytu demokracji. Autor postawił hipotezę dotyczącą skutecznego przeciwdziałania zjawisku deficytu demokracji w UE. Działania te wymagają nie tylko zwiększenia zakresu uprawnień instytucji pochodzących bezpośrednio z wyborów powszechnych czy zwiększenia transparentności sposobu sprawowania władzy na poziomie europejskim, ale również stymulowania zaangażowania obywateli państw członkowskich w sprawy publiczne o charakterze transnarodowym. Jednym z ważniejszych pośredników pomiędzy obywatelami wszystkich państw członkowskich a instytucjami unijnymi są badane europartie. Inne, tradycyjne funkcje wyborcze, takie jak selekcja kandydatów w wyborach czy kreowanie elit politycznych, europartie realizują w niewielkim stopniu. Za niezadowolający autor uznaje wpływ europartii na kreowanie idei i programów politycznych, w tym europeizację krajowych partii politycznych. Podsumowując autor wskazał, że partie polityczne na poziomie europejskim powinny stać się w następnych latach podmiotami mającymi kluczowy wpływ na reformowanie Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania zjawisku deficytu demokracji. Dla likwidacji dotychczasowych ograniczeń niezbędne jest wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych, zwiększenie poziomu finansowania i zakresu podejmowanych działań oraz uzyskanie autonomii personalnej i organizacyjnej od partii krajowych oraz frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim.

MARTA WITKOWSKA

Instytut Europeistyki, WNPiSM,
Uniwersytet Warszawski

Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Założenia metodologiczne badania

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ P. Stephenson, *op. cit.*, s. 817.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ COSAC, <http://www.cosac.eu/>.

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

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

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

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

