



Uniwersytet
Wrocławski

Ryszard Balicki

FUNKCJA EUROPEJSKA SEJMU RP



Wrocław 2019

Funkcja europejska Sejmu RP

Ryszard Balicki
Uniwersytet Wrocławski

Funkcja europejska Sejmu RP

Wrocław 2019

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci wydawniczy: *dr hab. Patrycja Matusz-Protasiewicz, prof. UW*,

dr hab. Konrad Składowski, prof. UŁ

© Copyright by Ryszard Balicki

Korekta: *Dorota Sideropulu*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza, eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-47-2 (druk)

ISBN 978-83-66066-48-9 (online)

Spis treści

WSTĘP	9
ROZDZIAŁ I. PARLAMENT I JEGO FUNKCJE	19
1. Narodziny parlamentu	19
2. Parlament jako organ państwa	23
3. Pojęcie funkcji parlamentu i sposoby ich klasyfikacji	25
4. Typizacja funkcji Sejmu RP	29
5. Wyodrębnienie funkcji europejskiej Sejmu RP jako konsekwencja integracji....	37
ROZDZIAŁ II. POZYCJA PARLAMENTÓW NARODOWYCH WE WSPÓLNOTACH EUROPEJSKICH/UNII EUROPEJSKIEJ	41
1. Unia Europejska jako system polityczny	41
2. Specyfika demokracji w Unii Europejskiej	46
3. Rola parlamentów narodowych w procesie powstawania Wspólnot	57
4. Ewolucja pozycji parlamentów narodowych państw członkowskich	60
5. Pozycja parlamentów narodowych w traktacie z Lizbony	76
5.1. Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej	79
5.2. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności	80
ROZDZIAŁ III. PRAWNE ASPEKTY CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ	85
1. Wpływ procesów globalizacyjnych i integracyjnych na normy prawa krajowego	85
1.1. Globalizacja i trudności w jej zdefiniowaniu	85
1.2. Regionalizacja i jej europejski model	90
1.3. Konsekwencje globalizacji i regionalizacji dla systemu norm prawnych ...	92
2. Klauzula integracyjna w Konstytucji RP z 1997 r.	99
3. Próba nowelizacji Konstytucji RP w zakresie spraw europejskich	108
ROZDZIAŁ IV. REALIZACJA KOMPETENCJI SEJMU RP ODNOSZĄCYCH SIĘ DO UNII EUROPEJSKIEJ	117
1. Ustawowa regulacja zasad współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach europejskich	117
2. Obowiązek Rady Ministrów informowania Sejmu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej	120
3. Współpraca w zakresie stanowienia prawa europejskiego	121
4. Współpraca w zakresie zmiany traktatów	125
5. Współpraca w zakresie wykonywania prawa UE	128
6. Postępowanie w zakresie badania przestrzegania zasady pomocniczości	131
7. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej	136
7.1. Komisje ds. europejskich w parlamentach państw członkowskich UE	136

7.2. Skład i powoływanie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej	138
7.3. Kompetencje i procedura działania komisji.....	139
7.4. Wątpliwości prawne dotyczące funkcjonowania Komisji do Spraw Unii Europejskiej.....	141
ROZDZIAŁ V. MECHANIZMY WSPÓLPRACY PARLAMENTÓW NARODOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE	143
1. Znaczenie i formy współpracy międzyparlamentarnej	143
2. Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej	150
3. Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej	154
4. Konferencje międzyparlamentarne przedstawicieli parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego	162
4.1. Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.....	162
4.2. Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego	163
5. Dialog polityczny parlamentów narodowych z Komisją Europejską.....	166
6. Procedura semestru europejskiego.....	167
ZAKOŃCZENIE	175
BIBLIOGRAFIA.....	189
Wykaz aktów prawnych.....	189
Prawo krajowe.....	189
Ratyfikowane umowy międzynarodowe.....	189
Prawo UE	190
Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	191
Literatura.....	191
Internet.....	232

Wstęp

Europa jest kontynentem, który w swoich dziejach doświadczył zarówno momentów wielkości, jak i upadków. Jednak doświadczenia wieku XX były szczególnie dotkliwe. To właśnie tutaj rozpoczęły się dwie wojny, które nie tylko dotknęły większość państw globu, ale i na długie lata pozostawiły krwawe ślady będące następstwami powstałych i funkcjonujących tutaj systemów totalitarnych. W perspektywie funkcjonowania społeczeństw takie wydarzenia mogą stać się destrukcyjnym katalizatorem prowadzącym do upadku cywilizacji, ale też – dla środowisk silnych i poszukujących nowoczesnych rozwiązań – mogą być źródłem inspiracji. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w Europie – trauma wojny i wstyd miejsca narodzin ludobójczych totalitaryzmów stały się siłą konstytuującą nowy projekt – projekt europejskiej integracji.

Idea integracji europejskiej oraz jej wcielenie w życie to wielki sukces państw europejskich, ale sukces ten zawdzięczamy niewątpliwie odwadze i determinacji europejskich „ojców założycieli”¹. To ich wiara w powodzenie tak – wydawałoby się – szalonego pomysłu doprowadziła do najdłuższego okresu pokojowego rozwoju w Europie.

Projekt zjednoczenia Europy był przez wieki marzeniem władców, polityków i wielkich myślicieli. Idei tej poświęcili swoje prace między innymi: Maximilien de Béthune, książę Sully – twórca tzw. *Le Grand Dessein*, Wielkiego Planu, w ramach którego połączyć się miało 15 państw ówczesnej Europy; Immanuel Kant – autor „Projektu wiecznego pokoju”, będącego teoretyczną koncepcją federalnej Europy; książę Adam Jerzy Czartoryski – który korzystając z dorobku Kanta i jego idei „federacji wolnych państw”, chciał, aby powstała Europa Narodów ze stojącą na jej czele Ligą Europejską²; Victor Hugo – pragnący na wzór USA powołać Stany Zjednoczone Ameryki – czy też Wojciech Bogumił Jastrzębowski – autor pierwszej Konstytucji dla Europy³.

W dwudziestoleciu międzywojennym ideę zjednoczenia Europy próbował zinstytucjonalizować Richard Coudenhove-Kalergi⁴, lecz jego działania nie przyniosły wówczas bezpośrednich efektów⁵. Powstał jednak ruch paneuropejski, który miał grono swoich

¹ Zob. G. Audisio, A. Chiara, *Twórcy zjednoczonej Europy. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, tłum. P. Borkowski, Warszawa 2016, *passim*. O włoskich ojcach-założycielach i ich zmaganiu z faszystowskim dziedzictwem zob. P. Podemski, *Włoscy ojcowie-założyciele Wspólnoty Europejskiej w kontekście transformacji Włoch od faszyzmu do demokracji (1941–1954). Italian founding fathers of the European Community in the context of Italy's transformation from fascism to democracy (1941–1954)*, Warszawa 2012, *passim*.

² Zob. A. Nowak, *Europa narodów – wizja księcia Adama Jerzego Czartoryskiego*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 3, s. 179 i nast.

³ W.B. Jastrzębowski, *Konstytucja dla Europy*, Warszawa 1831.

⁴ R. Coudenhove-Kalergi, *Paneuropa*, Berlin 1932.

⁵ „Jednak jeszcze większa katastrofa II wojny światowej była potrzebna, zanim europejska idea mogła stać się rzeczywistością”; R. Streinz, *European integration through constitutional law*, [w:] H.-J. Blanke

gorących zwolenników również wśród znaczących polityków, do których zaliczał się także Winston Churchill. To właśnie on wystąpił, jako jeden z pierwszych po II wojnie światowej, z ideą zjednoczenia Europy. Uczynił to 19 września 1946 r. podczas przemówienia wygłoszonego na Uniwersytecie w Zurychu. Mówił wówczas o „remedium, które, gdyby było powszechnie i spontanicznie przyjęte przez ogromną większość ludzi w wielu krajach, mogłoby cudem przekształcić całą scenę i za kilka lat uczyniłoby całą Europę lub większą jej część, tak wolną i szczęśliwą jak Szwajcaria dzisiaj”. Tym oczekiwaniem i zalecanym lekarstwem miała być budowa Stanów Zjednoczonych Europy⁶. Wystąpienie to przyczyniło się nie tylko do powołania Rady Europy, ale także stało się ważnym bodźcem do podjęcia dalszych prac nad integracją Europy.

Wraz z powstaniem Wspólnot na kontynencie europejskim zaistniała unikalna struktura integracyjna łącząca państwa o sprzecznych – dotychczas – interesach politycznych i ekonomicznych. Zauważalne sukcesy Wspólnot, zwłaszcza w sferze gospodarczej, nie tylko zachęcały do pogłębiania integracji, ale także przyciągały państwa pozostające dotychczas poza członkostwem. Wraz z upływem lat zmieniały się Wspólnoty, ale i zmieniała się Europa – na kontynencie zachodziły zjawiska, które nie miały swojego odpowiednika w historii. „Jesień ludów” Europy Środkowej i Wschodniej doprowadziła zarówno do upadku bloku komunistycznego, jak i do pokojowego zjednoczenia Niemiec. Wydarzenia te nie pozostały bez wpływu na kształt i funkcjonowanie Wspólnot. Podjęto wówczas decyzję o pogłębieniu integracji politycznej i utworzeniu Unii Europejskiej. Struktury, która – jak napisał Zbigniew Czachór – stworzyła „jeden z najbardziej rozbudowanych, a tym samym zinstytucjonalizowanych systemów międzynarodowych, który przez ponad 50 lat podlega procesowi dyferencjacji, samoorganizacji, i co jest tu nie bez znaczenia, również procesowi «uczenia się»”⁷.

Sama Unia, również ze względu na swoją złożoną konstrukcję, nie poddaje się łatwej ocenie. Niekiedy mamy do czynienia – przynajmniej pozornie – ze sprzecznymi poglądami. I tak np. Andrew Moravcsik, podkreślając znaczenie Unii, wskazuje, że jest

(red.), *Governing Europe under a constitution. The hard road from the European treaties to a European constitutional treaty*, Berlin–Heidelberg–New York 2006, s. 5.

⁶ <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/timeline-1946> [dostęp 10.12.2017]. Jednak – co zwłaszcza w kontekście Brexitu warto podkreślić – W. Churchill, mówiąc o federacji europejskiej, jednocześnie zakładał, że sama Wielka Brytania do niej nie wejdzie, bo przecież „Jesteśmy z Europą, ale nie w Europie, [...] Jeśli Wielka Brytania ma wybierać między Europą a otwartym morzem, zawsze musi wybrać otwarte morze”; [za:] A. Giddens, *Europa – burzliwy i potężny kontynent*, tłum. O. Siara, Warszawa 2014, s. 60. Wydaje się jednak, że poglądy Winstona Churchilla na związki Wielkiej Brytanii z kontynentalną Europą ewoluowały, trzeba więc zgodzić się ze stwierdzeniem Johna Lukasza, że „«Churchill i Europa» to książka, którą trzeba jeszcze napisać”; J. Lukacs, *Churchill. Visionary, statesman, historian*, New Haven 2002, s. 100.

⁷ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 24.

ona drugim supermocarstwem współczesnego świata⁸, ale równocześnie Asle Toje twierdzi, że z uwagi na brak skutecznego mechanizmu decyzyjnego Unia jest przykładem struktury „małej mocy” w wielobiegunowym porządku międzynarodowym⁹.

Zauważony przez A. Toje problem miał głębsze podłoże, był konsekwencją mechanizmu zastosowanego podczas powoływania Wspólnot. Proces integracyjny był bowiem realizowany przy wykorzystaniu instrumentarium typowego dla instytucji organizacji międzyrządowej. Konsekwencją było pozostawienie maksimum kompetencji w rękach organów władzy wykonawczej, co jednocześnie prowadziło do marginalizacji pozycji krajowych organów parlamentarnych. Zgodzić się zatem należy z tezą sformułowaną przez Alberta Bleckmanna, że „parlamenty narodowe zostały stopniowo zdegradowane do roli podwładnego, który utracił swoją dotychczasową funkcję wyłącznego (a zatem decydującego) organu ustawodawczego”¹⁰. To z tego właśnie powodu parlamentom narodowym państw członkowskich przypisywany był przez długi czas status podmiotów „przeegranych”, „spóźnialskich” lub wręcz „ofiarnych” integracji europejskiej¹¹. Zjawisko to było rzeczywistą konsekwencją samego procesu integracji i wybranej drogi jego realizacji, który gwarantował krajowym ośrodkom władzy wykonawczej przewagę w europejskim procesie decyzyjnym¹². W początkowych latach tworzenia i funkcjonowania Wspólnot, z uwagi na ograniczony zakres materii przekazanej na poziom ponadnarodowy, nie budziło to większych oporów, jednak sytuacja ta komplikowała się wraz z postępującą i pogłębiającą się integracją. Słabość parlamentów narodowych w sprawach europejskich i ich decyzyjne oddalenie od dziejących się „w Brukseli”, a ważnych dla wszystkich państw członkowskich, wydarzeń stawało się jednak coraz bardziej zauważalne¹³. Oceniając zbudowany wówczas

⁸ Zob. A. Moravcsik, *Europe, the Second Super Power*, „Current History. A Journal of Contemporary World Affairs” 2010, vol. 109(725), s. 91. Warto przy tym podkreślić, że koncepcja Zjednoczonej Europy jako mocarstwa nie jest nowa. Już na początku lat siedemdziesiątych XX wieku François Duchêne pisał o Wspólnotach jako „mocarstwie cywilnym” (*civilian power*). Koncepcja ta w swojej budowie obejmowała dwa elementy: potęgę ekonomiczną Wspólnot i zdolność (pomimo słabości militarnej) propagowania w standardów pokojowych; zob. F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, [w:] R. Mayne (red.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London 1972, s. 32 i nast.

⁹ Zob. A. Toje, *The European Union as a small power. After the post-Cold War*, New York 2010, s. 11.

¹⁰ A. Bleckmann, *Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1991, vol. 22, nr 4, s. 572–584.

¹¹ „«losers» or «victims» of the European integration process”; T. Jans, S. Piedrafito, *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, „EIPAScope” 2009, nr 1, s. 19. Zob. też K.H. Goetz, J.-H. Meyer-Sahling, *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, „Living Reviews in European Governance” 2008, vol. 3, s. 6 oraz P. Norton, *Conclusion: Addressing the Democratic Deficit*, [w:] P. Norton (red.), *National parliaments and the European Union*, London 1996, s. 192.

¹² Zob. T. Jans, S. Piedrafito, *op. cit.*, s. 20.

¹³ Zjawisko to określono wymownym pojęciem „deparlamentaryzacji” (*Entparlamentarisierung*) zob. np. D.H. Scheuing, *Zur Europäisierung des deutschen Verfassungsrechts*, [w:] K.F. Kreuzer, D.H. Scheuing, U. Sieber (red.), *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, s. 97.

model zarządzania procesem integracyjnym, Christoph Gusy stwierdził, że charakteryzował się on zasadą „im ważniejsze zadanie, tym mniejsze zaangażowanie parlamentarne jest w nim zawarte”¹⁴. Osłabianiu pozycji parlamentów narodowych towarzyszyły zgłaszane niekiedy wątpliwości, czy mają one wystarczające kompetencje polityczne oraz możliwości faktyczne, aby móc kontrolować złożone procesy polityczne zachodzące na poziomie ogólnoeuropejskim¹⁵.

Jednak pomimo marginalizowania roli parlamentów narodowych, dla wszystkich było oczywiste, że proces integracyjny nie może się toczyć nie tylko bez formalnej akceptacji, ale także bez faktycznej aktywności parlamentów narodowych. Już w 1971 r. Michael Niblock podkreślał, że nie można oderwać parlamentów państw członkowskich od spraw – wtedy – wspólnotowych i to pomimo stanowiska zajmowanego przez ówczesne Zgromadzenie Parlamentarne, że jest ono władne skutecznie i w sposób samodzielny wykonywać wszelkie funkcje parlamentarne i udział parlamentów narodowych jest zbędny¹⁶.

Konieczne stało się znalezienie dla parlamentów narodowych realnego miejsca w europejskim procesie decyzyjnym, aby przestały wreszcie być w sprawach integracyjnych „obliczem bez władzy”¹⁷ czy też po prostu „młodszym partnerem” europejskich instytucji¹⁸. W kolejnych latach następował więc proces adaptacji parlamentów narodowych do pogłębianej wciąż integracji europejskiej. Proces ten miał charakter wielostopniowy, a jego chronologia związana była ściśle ze zmianami dokonującymi się na poziomie wspólnotowym/unijnym. Szczególnie wyróżnić należy rok 1979, w którym przeprowadzono pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. Tym samym jednak zerwano występującą dotychczas łączność pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim. Kolejne zmiany wiązały się z przeprowadzanymi reformami traktatowymi. W ten sposób ewolucja struktury organizacyjnej i kompetencyjnej Unii Europejskiej wiązała się także z przemianą roli odgrywanej przez parlamenty narodowe państw

¹⁴ C. Gusy, *Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union*, [w:] H. Brunkhorst, M. Kettner (red.), *Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien*, Frankfurt am Main 2000, s. 139.

¹⁵ Zob. H. Oberreuter, *Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan*, [w:] O.W. Gabriel, F. Bretschneider (red.), *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikhalte*, Bonn 1992, s. 316.

¹⁶ Zob. M. Niblock, *The EEC: national parliaments in Community decision-making*, London 1971, s. 5 i 74.

¹⁷ Takiego określenia użył w czasie prac nad Konstytucją dla Europy Lamberto Dini, włoski senator i członek Konwentu; zob. G. Stuart, V. Knowles, S. Pottebohm, *Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent*, „Integration” 2003, vol. 26, nr 1, s. 11.

¹⁸ Tak właśnie, zapewne trochę prowokacyjnie, został określony Bundestag w pracy: R. Sturm, H. Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2001, s. 57.

członkowskich – od biernych obserwatorów do uczestników w procesie podejmowania najważniejszych decyzji.

Wyraźny przełom nastąpił wraz z przyjęciem traktatu z Lizbony, który jest niekiedy nazywany „traktatem parlamentów narodowych”¹⁹. Po jego wejściu w życie pozycję parlamentów narodowych zdefiniowano w regulacjach pierwotnego prawa europejskiego²⁰. Parlamente narodowe państw członkowskich uznano za strażnika przestrzegania zasady pomocniczości w Unii. W ten sposób parlamente narodowe, poza funkcjami realizowanymi dotychczas na podstawie norm prawa krajowego, stały się także częścią struktury decyzyjnej Unii Europejskiej.

Warto przypomnieć, że umocnienie parlamentów narodowych zrealizowane w traktacie z Lizbony odbywało się równoległe z jednym z największych wyzwań, przed jakim stanęła Unia Europejska i któremu musiały podołać także parlamente narodowe. Wielki kryzys finansowy, który objął USA i Europę, szczególnie dotknął strefę euro, konieczne więc stało się wówczas szybkie przygotowanie instrumentarium, dzięki któremu można byłoby zmierzyć się z tym problemem²¹. Parlamente narodowe podołały temu problemowi²².

Jednak ta postlizbońska budowla nie jest pozbawiona zagrożeń. Doszło, co prawda, do instytucjonalizacji parlamentów narodowych w dokumentach konstytuujących Unię Europejską, jednak teraz ważne jest, jak parlamente będą ze swoich kompetencji korzystać. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest trudne, co więcej – brakuje również precyzyjnych pojęć umożliwiających opisanie tej nowej roli „parlamentu zajmującego się sprawami UE”.

¹⁹ Zob. K. Starmach, *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, [w:] J.W. Tkaczyński (red.), *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, Kraków 2013, s. 28 oraz wypowiedzi parlamentarzystów do PE umieszczone na stronie <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/national-parliaments-greatest-winners-in-lisbon-treaty-say-meps/> [dostęp 10.12.2018].

²⁰ Zob. B. Crum, J.E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, „European Political Science Review” 2009, vol. 1, nr 2, s. 250.

²¹ Zob. R. Fox, *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the „Assises”?*, „Parliamentary Affairs” 2012, vol. 65, nr 2, s. 463 i nast. oraz M. Serowaniec, *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, nr 5, s. 63 i nast.

²² Aby nie wchodzić w głębsze rozważania natury ekonomiczno-finansowej, można dodać, że uczyniły to, co najmniej w takim zakresie, w jakim pozostawało to w ich możliwościach decyzyjnych. Jednak stosowane procedury bardzo często sprowadzały się do konieczności akceptacji przez parlamente narodowe planów oszczędnościowych, bądź też programów reform strukturalnych, narzucanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub też Europejski Bank Centralny. Jak podkreśla się w literaturze, to właśnie ci aktorzy zewnętrzni zdefiniowali i ograniczyli przestrzeń manewru polityki narodowej (zob. K. Armingeon, K. Guthmann, *Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011*, „European Journal of Political Research” 2014, vol. 53, nr 3, s. 423–424). Reformy (w większości) przyniosły zapewne pożądane skutki ekonomiczne, równocześnie jednak wpłynęły na osłabienie wiary w demokratyczne pryncypia.

Dla zobrazowania nowej sytuacji, w której przyszło funkcjonować parlamentom narodowym, warto odwołać się do koncepcji wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*)²³. Ukształtował ją doktrynalnie Gary Marks w 1992 roku, a odnosiła się ona wówczas do analizy polityki strukturalnej Unii Europejskiej²⁴. W przeciwieństwie do stosowanych wcześniej koncepcji klasycznych (podejście międzyrządowe²⁵ czy też neofunkcjonalizm²⁶) łatwiej pozwala ona dostrzec w Unii model specyficznego bytu sieciowego, w skład którego wchodzi zarówno państwa (ze swoimi organami), instytucje funkcjonujące na szczeblu ogólnoeuropejskim oraz pozostali aktorzy (w tym i niepaństwowi). Jak podkreśla Jacek Czaputowicz, w modelu takim „Rządy nie mają wyłączności na zarządzanie, horyzontalne mechanizmy koordynacji przeważają nad wertykalnymi. Postrzeganie Unii Europejskiej przez pryzmat sieci polityki pozwala lepiej dostrzec jej niehierarchiczny charakter. W systemie tym nie ma jednego suwerennego centrum władzy, zarządzanie zachodzi w ramach policentrycznych i wielopoziomowych sieci”²⁷.

Parlamente narodowe stają się więc częścią wielopoziomowego systemu sprawowania rządów w Unii Europejskiej, a dla tytułowego przedmiotu monografii szczególnie istotne jest dokonujące się powiązanie aren politycznych państw członkowskich. Dochodzi do bezpośredniego komunikowania się organów poszczególnych państw, w tym również parlamentów narodowych. Stają się one – w myśl koncepcji opisanej przez Katrin Auel i Christine Neuhold – „graczami na wielu arenach” (*multi-arena players*)²⁸. W rezultacie parlamente narodowe w sprawach europejskich mogą być aktywne: (1) jako indywidualni gracze na arenie krajowej (kontrola działań własnej administracji rządowej w sprawach unijnych, monitorowanie procesu implementacji); (2) jako indywidualni gracze na arenie europejskiej (skarga do TSUE, procedury rewizyjne traktatów, dialog polityczny z Komisją Europejską) oraz (3) jako gracze zbiorowi, wraz z innymi parlamentami narodowymi (system wczesnego ostrzegania, konferencje międzyparlamentarne)²⁹.

²³ O możliwych wątpliwościach, co do tłumaczenia terminu *governance* oraz innych pojęciach używanych zamiennie zob. P. Matusz-Protasiewicz, *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Wrocław 2014, s. 10 i 20.

²⁴ G. Marks, *Structural Policy in the European Community*, [w:] A.M. Sbragia (red.), *Euro-politics. Institutions and policymaking in the new European community*, Washington 1992, s. 191 i nast.

²⁵ Za twórcę tej koncepcji uznaje się Stanleya Hoffmanna, którego tekst inicjujący na ten temat dyskusję opublikowany został 1965 roku, zob. S. Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, [w:] B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb (red.), *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*, Boulder 2014, s. 151–164.

²⁶ S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 105 i nast.

²⁷ J. Czaputowicz, *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 122.

²⁸ Zob. K. Auel, C. Neuhold, *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, nr 10, s. 1547 i nast.

²⁹ *Ibidem*, s. 1550–1551.

W konsekwencji zachodzących zmian kompetencje parlamentów narodowych zaczynają być regulowane zarówno przez normy prawa krajowego, jak i normy prawa europejskiego. Co więcej – zadaniem parlamentów staje się także przeniesienie narodowych wartości i pragnień na poziom ogólnoeuropejski. Niezależnie bowiem od specyfiki danego kraju to zawsze parlament jest strażnikiem narodowej tożsamości. Analiza historyczna łatwo ukazuje wagę tej funkcji – projekt europejski rozpoczął się bowiem od idei integracji „ponadnarodowej”, rozumianej wówczas jako chęć przełamywania ograniczeń wynikających z nacjonalizmów narodowych³⁰. Leonard F.M. Besselink podkreśla przy tym, że powstała wówczas „metoda wspólnotowa” opierała się zasadniczo na „sceptycyzmie państwowym”, czyli braku zaufania do państw³¹. Z czasem jednak, wraz z poszerzaniem zakresu materii integracyjnej następowało odchodzenie od „metody wspólnotowej”, a wzrastało znaczenie państw członkowskich. Nie zwiększyło to jednak poziomu zdemokratyzowania Wspólnot, dominujący bowiem stał się czynnik międzyrządowy. Z czasem Unia stawała się trudną do sterowania hybrydą, zmuszoną do łączenia elementów „metody wspólnotowej” z „metodą międzyrządową”, będącą narzędziem w rękach struktur władzy wykonawczej państw członkowskich. Ta wyniszczająca rywalizacji pomiędzy *intergovernalizmem* a *supranacjonalizmem*³² coraz częściej była elementem dezintegrującym Unię.

Traktat z Lizbony stał się więc próbą wprowadzenia modelu nowej równowagi. Wizją zintegrowania obu metod, z wbudowaniem istotnego czynnika kontrolującego w postaci parlamentów narodowych państw członkowskich. Realizując swoje zadania w sprawach europejskich, mają one równocześnie reprezentować obywateli swego państwa w procesie budowy i przekształceń Unii, legitymizować – poprzez swoją aktywność – legislację europejską, oraz – na płaszczyźnie norm krajowych – kontrolować rząd w pracach Rady³³.

Trudności w zdefiniowaniu miejsca przypisanego parlamentom narodowym wynikają zapewne także z faktu, że Unia Europejska, tak jak i cały otaczający nas świat,

³⁰ Zob. L.F.M. Besselink, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, „Utrecht Law Review” 2010, vol. 6, nr 3, s. 36.

³¹ *Ibidem*, s. 39. Leonard F.M. Besselink podaje przy tym znaczącą przemianę poglądów, jaką przeszedł A.M. Donner (sędzia w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości, a później także i sędzia Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz twórca szczególnie wymownego w Holandii sformułowania, że „państwo to grobla”). Będąc redaktorem znanego podręcznika do holenderskiego prawa konstytucyjnego, był także zaangażowanym obrońcą państwa uważanego za niezbędny czynnik życia społecznego, ale po latach, w przedmowie do wydania z 1983 r. napisał, że państwu trudno ufać, bo zawsze próbuje uciec od zaciągniętych zobowiązań.

³² Szerzej o pojęciu i rozumieniu *supranacjonalizmu* zob. J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 43 i nast. (oraz wskazana tam literatura).

³³ Zob. R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa*, [w:] S. Konopacki (red.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Łódź 2009, s. 105.

ulega szybkim i głębokim przemianom. Dokonujące się na naszych oczach stopniowe uwspółnotowanie nowych obszarów, takich jak np. wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, wymaga prawnych regulacji zapewniających należyłą legitymizację podejmowanych decyzji. Dziś już nie wystarczą wyłącznie technokratyczne aktywności podejmowane przez administrację brukselską czy też krajowe organy władzy wykonawczej. Traktat z Lizbony przesądził więc, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej staje się demokracja przedstawicielska³⁴. Musi być ona jednak rozwijana na wiele sposobów, zarówno poprzez systematyczny wzrost znaczenia (i kompetencji) Parlamentu Europejskiego, jak i umacnianie pozycji parlamentów narodowych. Jednak budowa przyszłości Zjednoczonej Europy opartej na rozwiązaniach właściwych dla demokracji przedstawicielskiej wymaga nie tylko zmian prawnych, lecz również zmian w sferze funkcjonowania parlamentów narodowych, w tym także dookreślenia sposobów korzystania z przysługujących im kompetencji oraz zbudowania właściwych i skutecznych form współpracy międzyparlamentarnej.

Monografia jest próbą syntetycznego ukazania roli, którą może (i powinien) odgrywać Sejm RP, jako izba parlamentu narodowego³⁵ państwa członkowskiego, w przebiegu procesów integracyjnych. Główne założenie pracy sprowadza się do sfalsyfikowania hipotezy, że parlamenty narodowe po zmianach dokonanych w traktacie z Lizbony stały się pełnoprawnym uczestnikiem europejskiego systemu decyzyjnego. Weryfikacja powyższej tezy wymagała postawienia wielu pytań badawczych. Wśród nich najistotniejsze były: (1) czy kompetencje przyznane w traktacie z Lizbony w realny sposób modyfikują dotychczasową pozycję parlamentów narodowych?; (2) jaki jest zakres oddziaływania integracji na regulacje ustrojowe państwa członkowskiego?; (3) w jakim zakresie konsekwencje pogłębiającej się integracji znajdują swoje odzwierciedlenie w normach prawnych państwa członkowskiego?; (4) czy nowe kompetencje Sejmu wymagają sankcji konstytucyjnej?; (5) czy obowiązujący stan prawny jest rzeczywistą gwarancją „gry na wielu arenach”?

Dekodowanie obowiązujących unormowań zrealizowano przy wykorzystaniu metody prawno-dogmatycznej, czyli poprzez przeprowadzenie analizy regulacji krajowych (zarówno na poziomie konstytucyjnym, ustawowym, jak i w zakresie norm ujętych w regulaminie izby), a także analizę odpowiednich unormowań prawa europejskiego. W związku z koniecznością zbadania funkcjonowania poszczególnych instytucji prawnych

³⁴ Zob. też H.-G. Pöttering, *Na szczęście jesteśmy zjednoczeni. Moja europejska droga*, tłum. W. Włoskiewicz, Warszawa 2015, s. 333.

³⁵ Precyzując, należy dodać, że w polskim języku prawnym pojęcie „parlament” przypisane jest wyłącznie do Parlamentu Europejskiego. Brak jest bowiem pojęcia zbiorczego „parlament” na określenie Sejmu i Senatu. Jednak w niniejszej pracy, zgodnie z konwencją utartą już w języku prawniczym pojęcie to będzie używane także na określenie izb tworzących władzę ustawodawczą w Polsce.

w rzeczywistych warunkach ustrojowych w niezbędnym zakresie wykorzystane zostały także metody teoretyczno-prawna oraz historyczno-prawa.

Powyższe metody³⁶ wykorzystano do realizacji celu określanego przez Zygmunta Ziemińskiego jako „opracowanie prawa”, a polegają one na „podjęciu zespołu czynności, które prowadzą do odtworzenia na podstawie faktów prawotwórczych różnego rodzaju, często pochodzących z różnych okresów i od różnych organów stanowiących przepisy, całości nie tylko spójnej wewnątrznie, to znaczy nie zawierającej norm między sobą niezgodnych z logicznego czy prakseologicznego punktu widzenia, ale nadto takiej, którą można traktować jako całość przejrzyste skonstruowaną i funkcjonalnie powiązaną”³⁷.

Tematyka pracy jest przedmiotem mego zainteresowania od czasu, kiedy dane mi było być stałym ekspertem Komisji Nadzwyczajnej ds. zmiany Konstytucji RP w zakresie tzw. rozdziału europejskiego, dlatego też niektóre tezy nawiązują do wcześniej poczynionych ustaleń. Dla potrzeb pracy wykorzystałem także ukształtowane już i stosowane często w literaturze politologicznej pojęcia, takie jak „wielopoziomowy system zarządzania” (*multi-level governance* według koncepcji Gary’ego Marksa) oraz „gracz na wielu arenach” (*multi-arena players* według koncepcji Katrin Auel i Christine Neuhold). Chciałbym przy tym podziękować Katrin Auel za udostępnienie swoich prac dotyczących tego zagadnienia.

Wyrazy podziękowania pragnę także złożyć tym wszystkim osobom, które od dawna dopingowały mnie do zakończenia prowadzonych prac, zwłaszcza Koleżankom i Kolegom z Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Za wszystkie cenne uwagi dziękuję także recenzentom wydawniczym, Pani Profesor Patrycji Matusz-Protasiewicz oraz Panu Profesorowi Konradowi Składowskiemu. Szczególne słowa wdzięczności kieruję do Pana Profesora Janusza Trzcíńskiego, pod którego opieką kształtowałem swoje umiejętności zawodowe i na którego wsparcie naukowe i życzliwość zawsze mogłem liczyć.

Wiele osób służyło mi radą i pomocą, mają więc duży wpływ na ostateczny kształt monografii, jednak za wszystkie błędy lub niedoskonałości ponoszę wyłączną odpowiedzialność.

³⁶ Należy przy tym podkreślić, że problem doboru metod badawczych właściwych dla nauk prawnych był już wielokrotnie podnoszony, gdyż „prawo będąc jedną z nauk społecznych, nie wygenerowało osobnych metod badawczych, które powstawałyby i rozwijałyby się równomiernie wraz z rozwojem prawa. W dziejach tworzenia i rozwoju prawa nie doszło w związku z tym do uformowania zwartego zasobu metod badawczych gotowych do użycia w dowolnych badaniach prawniczych”; W.J. Wołpiuk, *O niektórych problemach badawczych w nauce prawa*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 114.

³⁷ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 30–31.

Rozdział I

Parlament i jego funkcje

1. Narodziny parlamentu

Instytucja zbiorowego ciała reprezentującego wszystkich poddanych rodziła się w czasach³⁸, kiedy – jak opisał to Maurice Amos – „ludzie nie byliby potrafili wyobrazić sobie rywalizacji pomiędzy królem a zgromadzeniem jego poddanych o to, kto może prawnie wykonywać zwierzchnictwo”³⁹. To wtedy właśnie narodziła się jedna z charakterystycznych cech angielskiego parlamentaryzmu i – szerzej – późniejszego brytyjskiego modelu ustrojowego, zasada współpracy parlamentu i egzekutywy⁴⁰. Rację miał przy tym wspomniany wyżej M. Amos, podkreślając, że parlament angielski powstawał w innych okolicznościach niż parlamenty na kontynencie, bowiem „parlamenty, które w nowszych czasach zaprowadzano w innych krajach, są na ogół wytworem ruchów rewolucyjnych. Typowo odbywało się to w ten sposób, że samowładny dotąd król, jakkolwiek posiadał stałe wojsko i armię urzędniczą, musiał – z powodu złej administracji, klęski wojennej lub propagandy demokratycznej – abdykować na rzecz zgromadzenia ludowego. Nie taki był początek parlamentu angielskiego”⁴¹. Parlament w Anglii nie był tworzony w opozycji do monarchy, powstawał on, aby wzmocnić egzekutywę (wówczas funkcjonującą w osobie króla z nielicznymi tylko doradcami), tak aby dzięki temu mocniejsze stało się państwo, rozumiane – używając współczesnego języka – jako dobro wspólne. To właśnie wówczas angielski monarcha zauważył korzyści wynikające z możliwości odwołania się podczas odbywanych narad nie tylko do wąskiego grona swoich stałych doradców, ale i do szerszej grupy przedstawicieli reprezentujących różne warstwy społeczne⁴². Zatem, paradoksalnie, to właśnie charakter ówczesnych społeczeństw

³⁸ Za najstarszy istniejący parlament uważany jest islandzki Althing (funkcjonujący od 930 r.); zob. M. Grzybowski, *Althing – Parlament Islandii*, Warszawa 2007, *passim* oraz np. J. Byock, *The Icelandic Althing: Dawn of Parliamentary Democracy*, [w:] J.M. Fladmark (red.), *Heritage and Identity. Shaping the Nations of the North*, Donhead 2002, s. 1–18.

³⁹ M.S. Amos, *Konstytucja angielska*, tłum. M. Szerer, Warszawa–Kraków 1938, s. 185.

⁴⁰ Sybilla Bidwell w swojej pracy o parlamentaryzmie brytyjskim podkreślała, że cechą wyróżniającą angielski system polityczny jest zasada: „parlament istnieje po to, aby umacniać pozycję egzekutywy, a nie aby ją osłabiać”; A.S. Bidwell, *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Warszawa 2004, s. 15.

⁴¹ M.S. Amos, *op. cit.*, s. 184 (pisownia uwspółcześniona).

⁴² Profesor Maurice Amos w swej pracy napisanej w 1930 roku (a opublikowanej w języku polskim w 1938 r.) podkreśla jednak, że to „raczej względy propagandowe, niż jakakolwiek myśl o abdykacji,

poddanych stratyfikacji przyczynił się do konieczności poszukiwania płaszczyzny mogącej służyć do wypracowywania kompromisów, do uzgadniania wspólnych stanowisk, a takim właśnie miejscem mogły być istniejące zgromadzenia stanowe⁴³.

Słowem „parlament”⁴⁴ określano w drugiej połowie XII wieku we Francji i Hiszpanii publiczne dyskusje nad określoną sprawą, a z czasem pojęcie to zaczęto stosować w odniesieniu do specjalnie zwoływanych w tym celu zgromadzeń⁴⁵, jednak źródło współczesnego parlamentaryzmu europejskiego znajduje się niewątpliwie w tradycji parlamentu angielskiego⁴⁶.

Współczesny parlament wyewoluował z kolegialnych organów doradczych monarchy. Należy bowiem przyjąć, że funkcjonujące pierwotnie – zarówno w Anglii jak i w innych państwa europejskich – zgromadzenia nie były parlamentami w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, brak było bowiem wyboru dokonywanego przez obywateli⁴⁷. Była to po prostu królewska rada przyboczna (*curia regis*), której zadaniem było wyłącznie przeprowadzenie dyskusji nad sprawami przedkładanymi przez monarchę. Organ ten jednak nie posiadał własnych kompetencji. Ten stan rzeczy zaczął w Anglii ulegać zmianie w XII wieku. Jako pierwszy wykształcił się zwyczaj, na podstawie którego król, każdorazowo przed wydaniem swojego postanowienia, zmuszony był zwołać *Concilium*⁴⁸ (zebranie przedstawicieli duchowieństwa i baronów, będących wasalami korony). Dzięki temu *Concilium* stało się istotnym i obligatoryjnym organem doradczym monarchy.

sprawiły, że narady królewskie, na które zbierali się początkowo możniejsi baronowie, stopniowo rozszerzały się, aż objęły naprzód przedstawicieli mniejszych właścicieli ziemskich, a potem mieszczan, reprezentujących uprzywilejowane miasta”, *ibidem*, s. 186.

⁴³ Zob. A. Rosner, M. Wąsowicz, *Sejm Polski 1943 – 1993*, Warszawa 1995, s. 7.

⁴⁴ Słowo to wywodzone jest z łacińskiego *parabolare* (porównywać) i greckiego *parabolé* (porównanie) i stało się źródłem starofrancuskiego *parler* oraz włoskiego *parlare*, zob. hasło „parlament” [w:] I. Kamińska-Szmaj (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2001. Zob. też np. J. Orozco Gómez, J. Islas, *El poder legislativo en el estado mexicano*, México 2005, s. 1. Warto też dodać, że polska nazwa „sejm” wywodzona jest od staropolskich słów *sjem*, *siem*, *soim* oznaczających liczne zgromadzenie (zob. J. Pietrzak, *Sejm RP – tradycja i współczesność. Kompetencje, procedury, zwyczaje*, Warszawa 2000, s. 10), a także od słowa *sjać się* określającego czynność: zebrać się, zgromadzić (zob. A. Stawarz-Walat, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 14.

⁴⁵ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że po raz pierwszy terminu tego użyto w 1236 r.; zob. np. *The British system of government*, London 1994, s. 2.

⁴⁶ *England is the Mother of Parliaments*, takiego określenia użył po raz pierwszy John Bright w swojej mowie wygłoszonej 18 stycznia 1865 r.; *idem*, *Speeches on Questions of Public Policy. Vol. II*, London 1869, s. 112. Zob. też R. Hazell, A. Paun, M. Chalmers, B. Yong, C. Haddon (red.), *Making minority government work. Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, London 2009, s. 10. W innych kręgach kulturowych szuka się także lokalnych źródeł parlamentaryzmu, np. w literaturze arabskiej podkreśla się wpływ *shury* (rozumianej jako metoda prowadzenia dyskusji); zob. S.J. Sulaiman, *The shura principle in islam*, www.alhewar.com/SadekShura.htm [dostęp 10.11.2017].

⁴⁷ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 8.

⁴⁸ Wobec zgromadzeń używano również takich nazw: *Magnum Concilium*, *Assises* lub *Parlement*; zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, tłum. W. Konopczyński i K. Lutostański, Warszawa 1921, s. 59.

Jego rolę umocniono w 1215 roku, po przyjęciu *Magna Charta Libertatum* (Wielkiej Karty Swobód)⁴⁹. Od tego momentu zgromadzenie poczęło kształtować swoje uprawnienia wyłączone⁵⁰, ponieważ to właśnie w Wielkiej Karcie Swobód zapisano zakaz ściągania podatków bez zgody rady. Adhemar Esmein podkreślał przy tym, że Wielka Karta Swobód przyznawała to prawo *Commune Concilium regni*, do której mieli należeć „oprócz prałatów i baronów, wszyscy, którzy otrzymali ziemię bezpośrednio od korony”⁵¹. Miało to więc być ciało o znacznie większej reprezentatywności niż dotychczasowa *Magnum Concilium*⁵².

W 1265 roku Szymon de Montfort, przywódca toczzonego wówczas buntu baronów przeciwko królowi, zwołał do stawienia się na zgromadzenie również reprezentantów okręgów ziemskich (hrabstw) i miejskich⁵³. Od tego czasu nazwy „parlament” zaczęto w Anglii używać dla wspólnych zjazdów feudałów świeckich i duchownych oraz przedstawicieli rycerstwa i miast. W ten sposób ówczesny parlament przybrał postać najbardziej zbliżoną do współczesnych instytucji przedstawicielskich⁵⁴. Wraz z upływem czasu nastąpił także wzrost przysługujących mu kompetencji⁵⁵ oraz ostateczny podział parlamentu na wyodrębnione i działające oddzielnie izby. Tu jednak również dzieje się to odmiennie niż na kontynencie. Co prawda pierwotnie zauważalne jest pewne podobieństwo do

⁴⁹ Zob. treść *Magna Charta Libertatum* [w:] H. Wajs, R. Witkowski, A. Bosiacki, A. Legutko-Dybowska, T.Z. Wolański (red.), *Pomniki praw człowieka w historii*, Warszawa 2008, s. 27. O Wielkiej Karcie i jej znaczeniu w ukształtowaniu się prawa petycji (w tym petycji do parlamentu) zob. R. Balicki, *Geneza prawa petycji*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 24–26.

⁵⁰ Możemy się także spotkać z poglądem głoszącym, że współcześnie nadajemy Wielkiej Karcie Swobód zbyt duże znaczenie, bowiem to „angielska mitologia polityczna zaczęła jej przypisywać, głównie od XVII w., założenie fundamentów monarchii parlamentarnej”, a Karta „nie była fundamentem monarchii konstytucyjnej i parlamentarnej”, lecz jedynie jednym z wielu ówczesnych przywilejów nadawanych przez monarchów dla możnowładztwa; zob. J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2002, s. 111–113.

⁵¹ A. Esmein, *op. cit.*, s. 59.

⁵² Na to ograniczenie swobody prawodawczej monarchy, zgodne z formułą *no taxation without representation* zwraca się szczególnie uwagę w angielskiej doktrynie prawa konstytucyjnego; zob. R.H. S. Crossman, *Government and the governed. A history of political ideas and political practice*, London 1969, s. 44–45.

⁵³ Zob. F. Thompson, *A short history of Parliament, 1295–1642*, Minneapolis–St. Paul 1953, s. 9.

⁵⁴ Doktryna angielska za „parlament modelowy (wzorcowy)” uznaje zazwyczaj parlament zwołany w 1295 r. przez króla Edwarda I; zob. A.F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, London–New York 1926, s. 44; <http://socserv2.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/pollard/EvolutionParliament.pdf> [dostęp 1.11.2017]. Na marginesie można jedynie zaznaczyć, że dyskusje na temat „pierwszego parlamentu” w literaturze brytyjskiej nie ustają i obok przywołanych powyżej parlamentów z 1265 i 1295 r. podkreślane jest także znaczenie parlamentu zwołanego w 1275 r.; zob. F.P. Longford, *A history of the House of Lords*, London 1988, s. 31.

⁵⁵ Pierwotnie monarcha zwoływał parlament w związku z chęcią zasięgnięcia rady, informacji lub też rozpatrzenia napływających skarg i petycji; zob. J. Cannon, *The Oxford companion to British history*, Oxford–New York 1997, s. 727. O petycjach wnoszonych za pośrednictwem parlamentu zob. szerzej P. Brand, *Petitions and Parliament in the Reign of Edward I*, „Parliamentary History” 2004, vol. 23, nr 1, s. 14 i nast. Warto też dodać, że to właśnie przekształcenie instytucji petycji pozwoliło parlamentowi brytyjskiemu na inicjowanie projektów ustaw; zob. D. Judge, *The parliamentary state*, London–Newbury Park 1993, s. 11.

francuskich Stanów Generalnych, rycerstwo bowiem wybierane z poszczególnych hrabstw obraduje razem z baronami, a mieszczenie i przedstawiciele duchowieństwa obradują w oddzielnych izbach, jednak już od 1341 roku dochodzi do istotnej zmiany i ukształtowania się dwóch izb⁵⁶.

Jedną tworzą baronowie i wyższe duchowieństwo (funkcjonujący uprzednio jako *Magnum Concilium*), których łączył fakt imiennego wzywania na obrady. W XVI wieku izba ta otrzymała nazwę Izby Lordów. Natomiast rycerze i mieszczenie, których łączył fakt pochodzenia z procedury wyborczej, stworzyli odrębną izbę – Izbę Gmin⁵⁷. Po jej wydzieleniu powstała konieczność wyznaczenia osoby mogącej – z upoważnienia Izby – zrelacjonować monarsze obrady i ich wynik. Początkowo zadanie to ograniczone było każdorazowo do przedstawienia królowi jednej konkretnej sprawy, z czasem jednak przerodziło się w funkcję stałą, związaną także z przewodzeniem obradom Izby. Pierwszym spikerem, o którym wiadomo, że pełnił swą funkcję przez cały czas obrad, był Sir Thomas Hungerford⁵⁸. Tak więc to właśnie kultura polityczna średniowiecznej Anglii dała początek parlamentowi – „miejscu do mówienia”⁵⁹ – i ukształtowała podstawowe zasady jego funkcjonowania.

Późniejsze zmiany w funkcjonowaniu parlamentu związane były z dokonującymi się przemianami samego państwa. Szczególnie ważny był przełom wieku XVIII i XIX, to wówczas można było zaobserwować konsekwencje różnych wyborów dokonanych w Europie kontynentalnej i Wielkiej Brytanii. Na kontynencie dominowały państwa o absolutystycznym sposobie rządzenia, a co za tym idzie – z zanikającą rolą organu kolegialnego, natomiast na Wyspach Brytyjskich nie doszło do skupienia władzy w rękach monarchy. Trwająca rywalizacja pomiędzy monarchą a parlamentem zakończyła się wraz z Chwalebą Rewolucją, która przesądziła o wyższości parlamentu⁶⁰.

Tocząca się w Europie walka z monarchią absolutną była w swej istocie dążeniem do umocnienia parlamentu, była walką o zwycięstwo parlamentaryzmu⁶¹. Sukces ten osiągnięto dzięki parlamentowi brytyjskiemu i to w dużej mierze dzięki temu przykładowi

⁵⁶ Oddzielne obrady izb datowane są na rok 1341 (zob. R. Butt, *A history of parliament. The Middle Ages*, London 1989, s. 266–269) lub 1336 (zob. N. Davies, *Wyspy. Historia*, Kraków 2003, s. 409).

⁵⁷ Pierwotnie w skład tej izby wchodził także przedstawiciele niższego duchowieństwa; zob. szerzej Z. Balicki, *Parlamentaryzm. Zarys socjologiczny*, Lwów–Warszawa 1900, s. 84.

⁵⁸ House of Commons, *The Speaker. Factsheet M2 Members Series*, Revised August 2010, <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m02.pdf> [dostęp 28.11.2017].

⁵⁹ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 121. Szerzej na temat historii Zjednoczonego Królestwa, w tym i ewolucji brytyjskiego parlamentaryzmu zob. N. Davies, *op. cit.*, *passim*.

⁶⁰ Zob. D. Grimm, *The Modern State. Continental Traditions*, [w:] F.-X. Kaufmann (red.), *The Public sector. Challenge for coordination and learning*, Berlin–New York 1991, s. 117 i nast.

⁶¹ N. Urbinati, C.I. Accetti, *The essence and value of democracy. Hans Kelsen*, Lanham 2013, s. 47. Pojęcie parlamentaryzmu przyjmuję tu w jego szerokim znaczeniu; zob. M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 18–19.

obecnie „(p)arlamenty stanowią najważniejsze ogniwa w demokratycznych systemach politycznych”⁶².

2. Parlament jako organ państwa

Współcześnie nie potrafimy już sobie wyobrazić państwa aspirującego do miana państwa demokratycznego, w którym nie byłoby funkcjonującego organu parlamentarnego reprezentującego zbiorowy podmiot suwerenności. Jest to zapewne konsekwencją uznania faktu, że bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena, także w związku z liczebnością i obszernością terytorialną współczesnych państw, musi zostać ograniczone na rzecz demokracji przedstawicielskiej⁶³. Tak więc przejawem suwerenności narodu (ludu) stało się prawo wyboru swoich reprezentantów, którzy następnie, w imieniu całego suwerena, sprawują władzę⁶⁴. Przyjmowana jest przy tym fikcja prawna zakładająca istnienie tożsamości woli suwerena i woli wyrażonej przez jego reprezentantów⁶⁵. Jest to zgodne z klasyczną koncepcją reprezentacji⁶⁶, stanowiącą, że suweren udziela wybranym przez siebie reprezentantom mandatu do artykułowania swojej woli, a w konsekwencji podejmowanych działań: „wola wyrażana przez tych reprezentantów jest następnie zarachowywana na rzecz narodu”⁶⁷. Obecnie reprezentacja polityczna

⁶² J. Marszałek-Kawa, *Parlament Europejski V kadencji (1999–2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej (pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna)*, Toruń 2004, s. 156.

⁶³ Zob. T. Mołdawa, *Parlament w państwie demokratycznym*, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 331. O rozwoju reprezentacji parlamentarnej zob. szerzej M. Brito Vieira, D. Runciman, *Reprezentacja*, tłum. K. Sosnowska, Warszawa 2011, s. 28 i nast. A w literaturze przedmiotu podkreśla się, że to właśnie parlament stanowi swoisty pomost pomiędzy obywatelami a elitą władzy i jest główną instytucją demokracji przedstawicielskiej, zob. R.D. Putnam, S.J. Pharr, R.J. Dalton, *Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?*, [w:] S.J. Pharr, R.D. Putnam (red.), *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton 2000, s. 19.

⁶⁴ O konieczności legitymizacji władzy poprzez wolę suwerennego ludu pisał już na początku XIV wieku Marsyliusz z Padwy w swoim dziele *Defensor pacis*: „prawa te są najlepsze tylko wtedy, kiedy są ustanawiane przez ogół obywateli lub przez ich znamienitszą część, co zresztą uznajemy za stwierdzenia jednoznaczne”; Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, Kęty 2006, s. 77. O władzy stanowienia prawa w poglądach Marsyliusza zob. A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977, s. 49. Szerzej o Marsyliuszu zob. M. Sadowski, *Marsyliusz z Padwy (Marsylio Mainardini) (1275–1342/3)*, [w:] J.E. Kundera, M. Maciejewski (red.), *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, Warszawa 2006, s. 295.

⁶⁵ Zob. M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, s. 8.

⁶⁶ O pojęciu reprezentacji zob. np.: H. Eulau, J.C. Wahlke, *Politics of Representation: Continuities Theory and Research*, London 1978, *passim*. W literaturze polskiej zob. J. Szymanek, *Współczesne rozumienie reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 2, s. 223.

⁶⁷ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016, s. 15. O wątpliwościach, co do aktualności koncepcji przypisania suwerenowi decyzji podejmowanych przez przedstawicieli (koncepcji zarachowania); zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 23 (uwaga 10).

definiowana jest jako „prawnie legitymowane wykonywanie funkcji władzy państwowej w imieniu zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu) przez konstytucyjnie określone organy państwa”⁶⁸.

W zależności od przyjętego w danym państwie systemu rządów pozycja ustrojowa samego parlamentu, a także jego funkcje mogą się różnić⁶⁹, jednak zawsze pozostaje on jednym z naczelných organów państwa⁷⁰. W literaturze przedmiotu funkcjonują różne definicje organu państwa⁷¹, jednak we wszystkich szczególnie uwagę zwraca się na dwie istotne cechy, których istnienie traktowane jest jako warunek minimalny uznania za organ państwa: jego konstrukcję organizacyjno-personalną oraz posiadanie kompetencji⁷². Tak więc za organ państwa uważa się „celowo zorganizowany i wyraźnie wyodrębniony zespół ludzi i środków, utworzony i działający na podstawie prawa, wykonujący określone zadania”⁷³. Organ państwa dla prawidłowej realizacji powierzonych mu zadań powinien posiadać uprawnienia służące ich realizacji. Tak więc powinien istnieć określony zespół norm prawnych wyznaczających sytuacje, w których organ zachowa się w odpowiedni sposób, przez co ulegnie zmianie w jakimś stopniu sytuacja prawna innych podmiotów, tzn. innych organów państwa czy też ludzi⁷⁴.

Szczególny charakter kompetencji organów państwowych polega również na tym, że oznaczają one nie tylko przyznane organowi państwowemu uprawnienia do podejmowania konkretnych działań, ale – w niektórych sytuacjach – normy prawne mogą

⁶⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 270–271.

⁶⁹ W literaturze przedmiotu definiuje się bardzo szerokie rozumienie parlamentaryzmu, niezależnie od realnego zakresu kompetencji przynależnych parlamentowi. Za wystarczające kryterium przyjmuje się istnienie w systemie politycznym państwa ciała przedstawicielskiego, któremu przypisane są zadania polityczne; zob. W.J. Patzelt, *Parlamente und ihre Funktionen*, [w:] W.J. Patzelt (red.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003, s. 14.

⁷⁰ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 426.

⁷¹ Pojęcie organu państwa wzbudzało i wzbudza dyskusje. Zob. np. polemikę, która toczyła się na łamach czasopisma „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku pomiędzy Karolem M. Pospieszalskim a Januszem Trzczańskim (zob. K.M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 1, s. 23–29; J. Trzczański, *W sprawie pojęcia organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 1, s. 1–11 oraz K.M. Pospieszalski, *Jeszcze w sprawie pojęcia organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 1, s. 12–14. O współczesnych wątpliwościach co do rozumienia terminu „organ państwa” zob. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012, s. 405 i nast.

⁷² O koniecznych do spełnienia warunkach, aby organ mógł być uznany za konstytucyjny organ władzy publicznej, zob. wyrok TK z 26 marca 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48, Dz. U. z 1998 r. Nr 67, poz. 446. Zob. też R. Balicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K17/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 159.

⁷³ W. Gromski, *Hasło „Organ państwa”*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 505.

⁷⁴ Zob. J. Trzczański, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Warszawa 1974, s. 58 i nast.

zobowiązywać organ do korzystania z przyznanych kompetencji. Posiadana kompetencja może mieć zarówno charakter uprawnienia, jak i obowiązku. Istotne jest jednak, że w demokratycznym państwie prawnym kompetencje organu zawsze muszą wynikać z ustanowionych legalnie przepisów prawa. Tak więc organ korzystający z przyznanych mu kompetencji opiera swoją działalność na woli narodu i posiada dzięki temu legitymację suwerena. Organ państwa powinien przy tym mieć zagwarantowaną możliwość korzystania z władczych środków, wynikających z władzy zwierzchniej państwa (*imperium*), włącznie z możliwością posłużenia się przymusem państwowym⁷⁵.

3. Pojęcie funkcji parlamentu i sposoby ich klasyfikacji

Od czasu, kiedy parlamenty przestały być wyłącznie ciałami doradczymi, zwoływanymi przez monarchę na krótki czas i w ściśle określonym celu, a stały się organami ustawodawczymi i kontrolnymi, działającymi w szerszych ramach czasowych, niebywale wzrósł zakres spraw, którymi ten organ przedstawicielski się zajmuje. Przemiany te w różnych krajach przebiegały w różnym – uzależnionym od lokalnych uwarunkowań – tempie, jednak można w nich zauważyć pewien element wspólny: narastające dążenie do ograniczenia dominującej pozycji monarchy poprzez dopuszczenie przedstawicieli różnych stanów do sprawowania władzy⁷⁶. W tym zakresie tradycja polskiego sejmu jest porównywalna z tradycją parlamentów Europy Zachodniej⁷⁷.

Określenie miejsca zajmowanego przez parlament w systemie politycznym danego kraju, jego zdeterminowanej prawnie pozycji ustrojowej, nie będzie możliwe bez analizy charakteru i zakresu spełnianych przez niego funkcji. Zgodzić się przy tym należy z poglądem, że nie jest to jedyny czynnik, który powinien być brany pod uwagę, jednak jest on szczególnie istotny.

Za funkcje organu państwowego uważa się zazwyczaj główne kierunki jego działalności, realizowane poprzez wykorzystanie jednej lub wielu przysługujących mu (prawnie zdefiniowanych) kompetencji⁷⁸. Ich klasyfikacja ma zazwyczaj charakter konwencjonalny, jednak w literaturze przedmiotu nie ma zgody co do sposobu ich typizowania. Trudności w ich jednoznacznym zdefiniowaniu wynikają zapewne z wielu przyczyn, ale

⁷⁵ Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 6.

⁷⁶ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 10.

⁷⁷ Zob. S. Grodziński, *Pięć wieków Sejmu Polskiego*, Warszawa 2013, *passim*. Pomimo naturalnych porównań polskiego sejmu z jego zachodnioeuropejskimi odpowiednikami, warto także pamiętać o zapożyczeniach z sąsiadujących wówczas z Polską Węgrami; zob. J. Bardach, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] J. Bardach (red.), *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997, s. 12.

⁷⁸ Zob. B. Naleziński, *Sejm i Senat*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 268 i nast. oraz W. Zakrzewski, *O klasyfikacji funkcji Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 3–4, s. 466 i nast.

wśród nich należy także umieścić fakt, że funkcje parlamentu są przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin nauki (w tym nauki prawa konstytucyjnego i politologii), a co za tym idzie – stosowane są wobec nich odmienne siatki pojęciowe. Upraszczając, można stwierdzić, że w nauce prawa konstytucyjnego dominuje podejście instytucjonalne, w którym szczególną uwagę zwraca się na funkcjonujący model normatywny parlamentu, natomiast w politologii mocniej akcentowana jest praktyka polityczna jego funkcjonowania⁷⁹.

Walter Bagehot, w swym klasycznym już dziele z 1867 roku o modelu ustrojowym Anglii (*The English Constitution*), dokonując klasyfikacji funkcji spełnianych przez Izbę Gmin, wyróżnił:

- funkcję wyborczą (*elective function*);
- funkcję wyrażania poglądów (*expressive function*);
- funkcję wychowawczą (*teaching function*);
- funkcję informacyjną (*informing function*);
- funkcję prawodawczą (*the function of legislation*)⁸⁰.

Warto przyjrzeć się tej typizacji, ukazuje ona bowiem rzeczywistą hierarchię ważności zadań spełnianych przez ówczesny parlament brytyjski. Za funkcję najważniejszą W. Bagehot uważał zdolność parlamentu do ukształtowania władzy wykonawczej i co za tym idzie – wybór szefa gabinetu. Funkcja ta, nazwana w klasycznej typizacji Bagehota „wyborczą”, jest więc odpowiednikiem współczesnej kompetencji kreacyjnej.

Wszystkie funkcje wskazane przez W. Bagehota także i dzisiaj są realizowane przez parlamenty, jednak ich znaczenie – zwłaszcza w odbiorze społecznym – uległo niekiedy istotnym przemianom. W szczególności funkcja prawodawcza (ustawodawcza), umieszczona przez W. Bagehota jako ostatnia, przyjmowana jest współcześnie za najważniejszą. To właśnie tworzenie prawa jest pierwszym skojarzeniem, które pojawia się w umyśle obywateli po usłyszeniu słowa „parlament”⁸¹. Trudno polemizować z tym toposem parlamentaryzmu, tak mocno zakorzenionym w świadomości społeczeństw. Jednak praktyczne funkcjonowanie ciała przedstawicielskiego, zwłaszcza w państwach zorganizowanych wokół parlamentarnego systemu rządów, jednoznacznie ukazuje, że głównym twórcą prawa jest władza wykonawcza. Rola parlamentu stała się na swój

⁷⁹ Zob. A. Antoszewski, *Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych*, [w:] S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013, s. 214–215. A. Antoszewski zwraca przy tym uwagę, że w skrajnym przypadku grozi to „chaosem terminologicznym i konceptualnym”.

⁸⁰ Zob. W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1873, s. 118–120. <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> [dostęp 10.11.2017].

⁸¹ Zob. K. von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Wiesbaden 2014, s. 199.

sposób wtórna – parlament z zasady uchwała to, co przedkłada rząd, wybrany przecież przez parlament i cieszący się jego zaufaniem⁸².

Rett R. Ludwikowski⁸³ w swojej pracy o porównawczym prawie konstytucyjnym przedstawia funkcję ustawodawczą jako najważniejsze uprawnienie parlamentu. Jednak – co zaznacza – sposób jej wykonywania przez parlament (czy też jego izby) oraz rola spełniana przez pozostałych uczestników procesu ustawodawczego zależna jest zawsze od przyjętego w danym kraju modelu ustrojowego⁸⁴.

Ukazując proponowaną przez siebie klasyfikację funkcji legislatywy, R.R. Ludwikowski podkreśla także, że w pierwszych latach funkcjonowania ciał parlamentarnych najistotniejsze dla nich było wypełnianie funkcji reprezentacyjnej. Pojawienie się organu, który miał reprezentować wszystkich członków zbiorowego podmiotu suwerenności i w jego imieniu podejmować decyzje, wywołało konieczność zagwarantowania jego przedstawicielskiego charakteru. R.R. Ludwikowski powołuje się przy tym na rozważania Johna Stuarta Milla⁸⁵ podkreślającego, że sam fakt powszechności prawa wyborczego nie wystarczy, nie jest to bowiem skuteczna gwarancja na uniknięcie dominacji grupy mającej aktualnie większość. Konieczne więc stało się znalezienie sposobu, aby każda jednostka i każda grupa mniejszościowa istniejąca w danym momencie w społeczeństwie miała poczucie, że jest rzeczywiście obecna w parlamencie i mogła się utożsamiać z podejmowanymi tam decyzjami⁸⁶.

To właśnie poprzez zapewnienie możliwości artykulacji reprezentatywnych poglądów występujących w społeczeństwie można wytworzyć przekonanie, że parlament (a dzięki temu także i szerzej – cały system polityczny) dysponuje publicznym uznaniem i jest władzą legitymizowaną. Jest to szczególnie ważne w społeczeństwach demokratycznych, dla których istotne jest poczucie ładu społecznego opartego na wspólnocie wartości⁸⁷.

Znaczna część parlamentów – R.R. Ludwikowski określa, że jest to większość – odgrywa istotną rolę w kształtowaniu (współkształtowaniu) polityki państwa. Funkcje te mogą być realizowane przez indywidualnych posłów lub częściej przez całą izbę

⁸² M. Stanat, *Die französische Nationalversammlung und die Europäische Union. Zwischen parlamentarischer Tradition und europäischer Integration*, Wiesbaden 2006, s. 52.

⁸³ Klasyfikację podstawowych funkcji parlamentów przedstawiono na podstawie R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 296 i nast.

⁸⁴ O realizacji funkcji ustawodawczej i przebiegu procesu legislacyjnego w różnych modelach ustrojowych zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 483–499.

⁸⁵ J. Stuart Mill, *Representative Government*, London 1861, <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf> [dostęp 3.10.2017].

⁸⁶ Zob. szerzej R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 296–302.

⁸⁷ Zob. szerzej W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 16 oraz T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000, s. 112.

niezależnie od przysługujących parlamentowi uprawnień ustawodawczych⁸⁸. Stopień realizacji tak zdefiniowanych funkcji będzie zróżnicowany w zależności od przyjętego systemu rządów⁸⁹. W państwach opartych na zasadzie podziału władzy bardziej aktywne wkraczanie parlamentu w sferę zastrzeżoną dla władzy wykonawczej (a w jej gestii jest prowadzenie bieżącej polityki państwa) może stanowić naruszenie tej zasady⁹⁰.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że z jakościowo inną sytuacją mieliśmy do czynienia w okresie funkcjonowania Konstytucji PRL⁹¹ (w brzmieniu nadanym jej po nowelizacji z 1976 r.⁹²), której art. 20 ust. 3 wprost upoważniał sejm do podejmowania uchwał „określających podstawowe kierunki działalności państwa”⁹³. Jednak niedemokratyczny system ustrojowy PRL oparty był na zasadzie jednolitości władzy i w tej materii powielał rozwiązania zawarte w konstytucji stalinowskiej z 1936 r. Jak podkreślał Wiesław Skrzydło, w tak skonstruowanym modelu rządów organ uznany za najwyższy „nie ma sobie równego, zajmującego równorzędną pozycję ustrojową, nie posiada też instrumentów wzajemnego hamowania się organów zajmujących naczelne miejsce w systemie organów państwowych”⁹⁴.

Kolejną grupę funkcji pozostających w gestii parlamentów stanowią funkcje nominacyjno-kreacyjne. Zaliczamy do nich nie tylko udział w powołaniu rządu, ale także możliwość powoływania piastunów najwyższych organów państwowych. Niekiedy – jak np. w USA – parlament (lub jedna z jego izb) jest kompetentny do zatwierdzenia osób nominowanych przez głowę państwa⁹⁵.

⁸⁸ Autor określa te funkcje, jako „sterujące” lub „partycypacyjne”; zob. R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 303–304.

⁸⁹ W niektórych państwach doktryna prawa konstytucyjnego włącza pewne elementy tej funkcji do szeroko rozumianej funkcji kontrolnej interpretowanej wówczas jako współdziałanie parlamentu w tworzeniu polityki państwa (zarządzaniu państwem); zob. H.H. Klein, *Funkcje Bundestagu*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, Warszawa 1995, s. 67–68.

⁹⁰ Zob. J. Buczkowski, *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe*, [w:] J. Buczkowski, Ł. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl–Rzeszów 2010, s. 250.

⁹¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

⁹² Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

⁹³ Zob. szerzej Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 187–188.

⁹⁴ W. Skrzydło, *Struktura władz państwowych na gruncie Małej Konstytucji z roku 1992 (legislatywa a egzekutywa) w świetle doświadczeń polskiej transformacji*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, Lublin 1996, s. 93.

⁹⁵ Konstytucja USA w art. II ust. 2 stwierdza, że nominacje prezydenckie na wysokie stanowiska federalne dokonywane są „za radą i zgodą Senatu”; zob. R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, Warszawa 1994, s. 306 i nast. Zob. szerzej *Guide to Congress*, Los Angeles 2013, s. 343 i nast. oraz B. Loomis, *The Senate: an „obstacle course” for executive appointments?*, [w:] G. Calvin Mackenzie (red.), *Innocent until nominated. The breakdown of the presidential appointments process*, Washington 2001, s. 165.

R.R. Ludwikowski wyróżnia także funkcje informacyjno-badawcze oraz nadzoru nad procesem wykonania prawa. Są to kategorie zbliżone swoim zakresem do klasycznej funkcji kontrolnej, a – zdaniem autora – mają one charakter działań wymagających stałego kontaktu parlamentu z rządem, który jest zobowiązany m.in. do przedkładania okresowych raportów o stanie państwa, udzielania odpowiedzi na interpelacje zgłaszane przez posłów, przedkładania dokumentów żądanych przez parlament, jak również delegowania członków rządu do uczestnictwa w obradach komitetów i komisji parlamentu⁹⁶.

Regulacje konstytucyjne niektórych państw przyznają także parlamentom (po szczególonym jego izbom) możliwość spełniania określonych funkcji o charakterze sądowym⁹⁷. W ramach tej funkcji R.R. Ludwikowski uwzględnia także kompetencje przysługujące parlamentowi dla realizacji procedury *impeachmentu*⁹⁸.

Ustalenie katalogu funkcji realizowanych przez parlament będzie więc determinowane przyjętymi założeniami doktrynalnymi, ale również będzie wynikać z tradycji ustrojowej, określonego poziomu kultury polityczno-prawnej czy wreszcie z konkretnych regulacji konstytucyjnych, które określają m.in. zakres kompetencji i wzajemne relacje między parlamentem a innymi naczelnymi organami państwowymi⁹⁹.

4. Typizacja funkcji Sejmu RP

Ustrój państwa polskiego, tak jak i innych państw, jest determinowany przez funkcjonujące zasady ustrojowe. Jednak pojęcie zasad prawa (oraz zasad ustroju) budziło i budzi wątpliwości, zarówno co do ich definicji, jak i katalogu¹⁰⁰. Dodatkowa trudność wynika także z faktu, że nie wszystkie normy uważane w doktrynie za zasady zostały

⁹⁶ Zob. R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 306–308.

⁹⁷ Wyjątkowa była rola spełniana przez Izbę Lordów, która do czasu reformy z 2005 r. pełniła funkcje najwyższego sądu (realizując w tym zakresie funkcje zarezerwowane dla całego parlamentu, jako *the High Court or Parliament*); zob. *Ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. (Constitutional Reform Act, 2005)*, [w:] *Podstawowe ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum S. Kubas, Warszawa 2010, s. 191 i nast. Zob. też P. Mikuli, *Reformy ustrojowe w Zjednoczonym Królestwie w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 264 i nast.

⁹⁸ Zob. R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 354–364.

⁹⁹ Należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu można spotkać się z występowaniem zróżnicowanych klasyfikacji funkcji parlamentów; zob. np. K. Neunreither, *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?*, [w:] K. Auel, A. Benz (red.), *The Europeanisation of parliamentary democracy*, London–New York 2006, s. 166.

¹⁰⁰ Zob. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 21 i nast. oraz A. Bałaban, *Katalog zasad naczelných konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 41 i nast.

expressis verbis wyartykułowane w konstytucji, wymagają więc zdekodowania¹⁰¹. Dla celów pracy przyjmuję (za Maciejem Zielińskim), że „zasada naczelna Konstytucji to norma Konstytucji o szczególnej doniosłości”¹⁰². W związku z użyciem nieostrego zwrotu „doniosłość”, ostateczny kształt katalogu takich norm będzie konstruowany przez doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwo¹⁰³. Stanowisko takie jest uzasadnione nie tylko brakiem legalnej definicji konstytucyjnej, ale także brakiem takiej definicji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁴. Zasada naczelna konstytucji jest więc tożsama z pojęciem zasady ustroju, rozumianej jako „naczelne, najważniejsze rozstrzygnięcie charakteryzujące urząd państwowy, zawarte w Konstytucji”¹⁰⁵.

Pomimo pewnych rozbieżności w doktrynie co do samego kształtu katalogu zasad ustroju, to jednak nie występują one w zakresie zasad odnoszących się do parlamentu. Do zasad tych możemy więc zaliczyć: (1) zasadę suwerenności narodu¹⁰⁶ (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP); (2) zasadę rządów przedstawicielskich¹⁰⁷ (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP); (3) zasadę podziału i równowagi władzy¹⁰⁸ (art. 10 Konstytucji RP); oraz (4) zasadę pluralizmu politycznego¹⁰⁹ (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP).

Podstawową formą sprawowania władzy w Polsce jest system rządów przedstawicielskich, a dla jego prawidłowego funkcjonowania konieczne jest istnienie Sejmu RP (oraz Senatu RP). Pozycja ustrojowa parlamentu (jego izby) wynika z miejsca zajmowanego w systemie organów państwowych i jest determinowana przez funkcje przez niego spełniane¹¹⁰. Jednak doktryna polskiego prawa konstytucyjnego nie wypracowała

¹⁰¹ Zob. D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych*, [w:] D. Dariusz (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 17

¹⁰² A. Bisztyga, *Kilka uwag o zasadach naczelnym Konstytucji RP*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelnym Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 319 i nast.

¹⁰³ M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 9.

¹⁰⁴ Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 18 i 32.

¹⁰⁵ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 15.

¹⁰⁶ Zob. A. Domańska, *Zasada suwerenności narodu. Rozważania na tle regulacji art. 4 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana profesorowi Michałowi Domagale*, Łódź 2017, s. 31 i nast. oraz A. Rakowska-Trela, *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana profesorowi Michałowi Domagale*, Łódź 2017, s. 101 i nast.

¹⁰⁷ Zob. J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013, *passim* oraz J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, *passim*.

¹⁰⁸ Zob. H. Suchocka, *Zasada podziału i równowagi władzy*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, *passim*.

¹⁰⁹ Zob. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, *passim*.

¹¹⁰ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 115.

spójnego katalogu funkcji Sejmu¹¹¹, nie stworzyła także powszechnie akceptowanych kryteriów, na podstawie których można takie funkcje zdefiniować. W związku z brakiem jasno ukształtowanych reguł definiujących funkcje i określających ich zakres można zauważyć w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego toczony spór o przynależność poszczególnych kompetencji do określonych funkcji. Szczególnie często podnoszone są wątpliwości w zakresie relacji zachodzących pomiędzy funkcją kontrolną i kreacyjną¹¹².

Niektórzy autorzy, mając świadomość trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu samego pojęcia „funkcje”, rezygnują z jego stosowania, ograniczając się do używania w zamian wyłącznie pojęcia „kompetencje Sejmu”. Czyni tak m.in. Zbigniew Witkowski, który wyróżnia 6 grup kompetencji Sejmu: (1) ustrojodawcze; (2) ustawodawcze; (3) kreacyjne; (4) kontrolne; (5) decyzyjne „w niektórych sprawach polityki wewnętrznej i międzynarodowej” oraz (6) wewnątrzorganizacyjne¹¹³.

W ostatnich latach podjęto jednak próbę dookreślenia kryteriów służących do sklasyfikowania funkcji parlamentu. Warto przyjrzeć się szczególnie pracom dwóch autorów. Jarosław Szymanek zaproponował bowiem, aby dokonać podziału funkcji realizowanych przez parlament na dwie grupy podstawowe. Pierwszą z nich miały tworzyć funkcje o charakterze prawnym, związane z konkretnym obszarem decyzji podejmowanych przez parlament. J. Szymanek zaliczył do nich ustawodawstwo, działalność kontrolną oraz kreacyjną. Druga wyodrębniona grupa obejmowała funkcje o charakterze politycznym. Do tej kategorii autor zaliczył reprezentację, artykulację interesów, legitymizację, kształtowanie opinii publicznej oraz rekrutację elit politycznych¹¹⁴.

Natomiast Andrzej Bałaban zaproponował, aby – w pierwszej kolejności – dokonać sprecyzowania określonych zasad, których wykorzystanie pozwoli dopiero na stypizowanie określonych funkcji realizowanych przez Sejm. Autor podkreślił również, że należy ograniczyć się jedynie do rozważań w zakresie prawnych form działania Sejmu. Wykluczył więc możliwość uznania za jego funkcje działań o charakterze politycznym wykonywanych przez partie, ich frakcje polityczne czy też posłów. A. Bałaban, w celu jasnego zdefiniowania katalogu funkcji, uznał za konieczne:

¹¹¹ Co więcej, w literaturze przedmiotu, a zwłaszcza w pracach o charakterze dydaktycznym, bardzo często dochodzi do koniecznych uproszczeń w zakresie klasyfikacji funkcji Sejmu („przyjmuje się, że parlament w Polsce pełni trzy podstawowe funkcje”; J.K. Sokołowski, *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*, [w:] J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków 2008, s. 34).

¹¹² Zwraca na to uwagę Andrzej Antoszewski, podkreślając jednocześnie możliwość adaptacji niektórych rozwiązań przyjętych w naukach politologicznych; zob. A. Antoszewski, *Funkcje parlamentów...*, s. 214.

¹¹³ Taki sposób ujęcia kompetencji Sejmu RP zastosowano już w pierwszym wydaniu podręcznika *Prawa konstytucyjnego* pod redakcją prof. Zbigniewa Witkowskiego; zob. Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 165.

¹¹⁴ Zob. J. Szymanek, *Decydowanie parlamentarne*, [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 74.

- wydobycie podstawy kompetencyjnej zawartej w normach konstytucyjnych dla każdej z analizowanych funkcji;
- wysoki stopień ogólności funkcji oraz jej zakres przedmiotowy obejmujący „ważną sferę funkcjonowania państwa”;
- istnienie w ramach danej funkcji zbioru zdefiniowanych kompetencji;
- konieczność współistnienia w ramach określonej funkcji zarówno kompetencji merytorycznych, jak i kompetencji proceduralnych.

Po uwzględnieniu powyższych reguł A. Bałaban zaproponował katalog obejmujący następujące funkcje sejmu: (1) ustrojodawczą; (2) ustawodawczą; (3) budżetową; (4) akceptacji prawa międzynarodowego; (5) powoływania i odwoływania organów państwowych oraz (6) kontrolną z elementami inspiracji¹¹⁵.

Jednak mając na uwadze, że przedstawiony powyżej katalog nie jest wyczerpujący, A. Bałaban założył także możliwość istnienia dodatkowej kategorii „kompetencji autonomicznych”, które nie mogą być przyporządkowane do żadnej z wymienionych przez niego funkcji Sejmu, a są ujęte w Konstytucji RP¹¹⁶. Do tak zdefiniowanych, autonomicznych form aktywności Sejmu autor zaliczył: prawo Sejmu do zarządzania referendum, prawo do uchwalenia i stosowania regulaminu Sejmu, kompetencje dotyczące stanów nadzwyczajnych, prawo skrócenia kadencji Sejmu oraz konstytucyjne regulacje statusu posła (i senatora)¹¹⁷.

W zaprezentowanej klasyfikacji funkcji Sejmu RP A. Bałaban nie ujął funkcji europejskiej. Jest to niewątpliwie konsekwencją przyjętego przez autora założenia, że funkcje Sejmu muszą być każdorazowo dekodowane wyłącznie na podstawie norm zawartych w Konstytucji RP. W związku z brakiem konstytucyjnej regulacji w tym zakresie autor stoi więc na stanowisku, że „członkostwo w Unii Europejskiej nie jest [...] źródłem nowej funkcji Sejmu”¹¹⁸.

Zaprezentowane powyżej stanowiska ukazują daleko idące zróżnicowanie poglądów w zakresie typizacji funkcji realizowanych przez Sejm. Należy jednak zauważyć, że niezależnie nawet od przyjmowanego sposobu ich klasyfikacji, jako podstawowe wymieniane są zazwyczaj dwie funkcje – ustawodawcza i kontrolna. Ich znaczenie jako funkcji pierwotnych podnoszono już podczas prac przygotowawczych nad Konstytucją RP z 1997 roku. W czasie posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podkreślano też, że nieprzypadkowe jest ich umiejscowienie na początku rozdziału poświęconego Sejmowi i Senatowi. Kazimierz Działocha zaznaczył wówczas, że: „Jest

¹¹⁵ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 41–42.

¹¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 486, z późn. zm. Dalej powoływana też jako Konstytucja i Konstytucja RP.

¹¹⁷ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 125–130.

¹¹⁸ A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 133.

to przepis otwierający rozdział i określający podstawowe funkcje”, a dzięki jego treści „mamy tu klasyczne rozróżnienie podstawowych funkcji – ustawodawczej i kontrolnej”¹¹⁹.

Wskazane dwie funkcje Sejmu RP są też jedynymi funkcjami, które literalnie ujęto w Konstytucji RP. Artykuł 95 Konstytucji RP stwierdza bowiem: „władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat” (art. 95 ust. 1) oraz że to właśnie Sejm RP „sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów” (art. 95 ust. 2)¹²⁰.

Takie ujęcie zagadnienia funkcji Sejmu, łącznie nawet z kolejnością ich umieszczenia w regulacji konstytucyjnej, zgodne jest ze społecznym poczuciem znaczenia działań podejmowanych przez Sejm, jednak warto podkreślić, że najstarszą funkcją parlamentu jest funkcja kontrolna. Dopiero w późniejszym okresie funkcjonowania parlamentów ukształtowała się funkcja ustawodawcza, która dziś pozostaje dominującą dla legislatyw współczesnych państw demokratycznych. Co więcej, to właśnie realizacja funkcji ustawodawczej pozwala na zdefiniowanie parlamentu lub jego izby jako organu władzy ustawodawczej (o czym jest mowa w art. 10 Konstytucji RP).

Funkcję ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat na zasadzie wyłączności¹²¹, co oznacza, że: (1) żaden inny organ nie może stanowić aktów prawnych o mocy prawnej równej ustawie (chyba że taki wyjątek jest *expressis verbis* zdefiniowany w normach konstytucyjnych – art. 234 Konstytucji RP); (2) kompetencje prawodawcze innych organów państwowych muszą mieć charakter podporządkowany¹²². Konstytucja nie wprowadza przy tym legalnej definicji ustawy ani też nie określa jej zakresu przedmiotowego, pozostawiając te kwestie praktyce ustrojowej, doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwu (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego). Uchwalenie ustawy realizowane jest w procesie legislacyjnym o złożonej konstrukcji i sekwencyjnie następujących po sobie czynnościach, w którym przejście do kolejnego etapu uwarunkowane jest podjęciem rozstrzygnięcia na etapie wcześniejszym¹²³.

Warto przy tym dodać, że w ramach funkcji ustawodawczej (lub też jako odrębną funkcję) wymienia się także funkcję ustrojodawczą. Jest ona definiowana zarówno jako możliwość dokonywania zmian w konstytucji, jak i możliwość uchwalenia nowej

¹¹⁹ Wypowiedź prof. Kazimierza Działochy [za:] R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 47.

¹²⁰ Dlatego Anna Chorążewska wskazuje na istnienie dwóch funkcji definiowanych tradycyjnie (prawodawcza i kontrolna), dopuszczając jedynie istnienie trzeciej – kreacyjnej („można jeszcze co najwyżej wyróżnić funkcję kreacyjną, będącą konglomeratem dwóch poprzednich”); zob. A. Chorążewska, *Sejm RP*, [w:] R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 399 i nast.

¹²¹ Co oczywiście nie ogranicza możliwości wypełniania swoich kompetencji przez pozostałe organy państwowe uczestniczące w procesie stanowienia ustaw.

¹²² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 221.

¹²³ Zob. S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, vol. 71, nr 2, s. 111. O kształcie procesu legislacyjnego i jego sekwencyjnym charakterze zob. też M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 11 i nast.

konstytucji¹²⁴. W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego można spotkać się także ze stanowiskiem, że funkcja ustrojodawcza (definiowana wówczas jako funkcja współkształtowania systemu ustrojowego państwa) może obejmować również uchwalenie ustaw „zwykłych”, jeżeli determinują one funkcjonowanie instytucji i organów państwa¹²⁵.

Jak już było wspomniane uprzednio, funkcja kontrolna jest pierwotną funkcją parlamentu¹²⁶, a jej występowanie traktowane jest jako nieodzowny wyznacznik funkcjonowania systemu demokratycznego w państwie¹²⁷. Związek pomiędzy odpowiedzialnością polityczną egzekutywy a kontrolą parlamentarną jest współcześnie niekwestionowany, a w zależności od zakresu przysługujących izbie narzędzi kontroli określa się jej siłę¹²⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że funkcja kontrolna pozostaje „istotnym wyrazem funkcjonowania współczesnego państwa demokratycznego”¹²⁹, a „(d)emokracja i kontrola potrzebują się oraz warunkują się wzajemnie. Są dwiema stronami medalu”¹³⁰. Za źródło władzy parlamentu do kontrolowania egzekutywy jednoznacznie uważa się zasadę suwerenności narodu¹³¹, kształtującą fundamenty systemu przedstawicielskiego. Integralnym elementem systemu przedstawicielskiego jest również istnienie opozycji, dla której właśnie kompetencje kontrolne izby stanowią realną możliwość wglądu w działania podejmowane przez rząd¹³².

Konstytucyjna regulacja zawarta w art. 95 ust. 2 przesądza także o podstawowych elementach determinujących kształt polskiego modelu kontroli parlamentarnej. Norma

¹²⁴ Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 183. Zob. też J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 200.

¹²⁵ Zob. M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Warszawa 2000, s. 104–105. Profesor Marcin Kudej wobec takiej kategorii ustaw zwykłych używał pojęcia „ustawy ustrojowe” i podkreślał, że – z oczywistych powodów – nasilenie ich uchwalania następuje po przyjęciu nowej konstytucji.

¹²⁶ O przesłankach ukształtowania się funkcji kontrolnej zob. M. Kruk, *Funkcja kontrolna sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 6 i nast.

¹²⁷ Niekiedy przyjmuje się wręcz, że występowanie funkcji kontrolnej „jest pierwszą poszlaką dla istnienia demokracji” (J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 395) i „końciec parlamentarnego systemu rządów” (R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 121).

¹²⁸ Zob. R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej...*, s. 122.

¹²⁹ H. Pajdała, *Instrumenty kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą (Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja i Węgry)*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 62.

¹³⁰ S. Höpfner, *Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union. Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments*, Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2003, Hamburg 2004, s. 57 [za:] J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa...*, s. 395.

¹³¹ Hans Kelsen podkreślał, że właśnie instytucje kontroli są gwarancją suwerenności narodu; zob. H. Kelsen, *O istocie i wartościach demokracji*, Warszawa 1936, s. 97 i nast.

¹³² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 221.

konstytucyjna powierza sprawowanie tej funkcji wyłącznie Sejmowi¹³³, określa przedmiotowy i podmiotowy zakres kontroli („nad działalnością Rady Ministrów”¹³⁴), a także określa sferę prawnych instrumentów stosowanych w procesie kontroli („w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”)¹³⁵. Uprawnienia kontrolne Sejmu rodzą po stronie zobowiązanych organów władzy wykonawczej skutki prawne poprzez zobowiązanie do określonego zachowania (przedstawienia pożądaných wyjaśnień, osobistego stawienia się itp.). Aktualna pozostaje przy tym koncepcja – opisana przez Andrzeja Gwiżdża jeszcze w poprzednim systemie ustrojowym – wskazująca, że uprawnienia kontrolne obejmują: prawo żądania informacji, prawo żądania obecności oraz prawo żądania wysłuchania¹³⁶. Do tych trzech elementów L. Garlicki dodał jeszcze jeden – prawo do inspiracji¹³⁷.

Funkcja kreacyjna¹³⁸ polega na kompetencji Sejmu kształtowania personalnej obsady konstytucyjnych organów państwa. Jednak tylko w niektórych przypadkach funkcja ta może być wykonywana samodzielnie przez Sejm, w pozostałych konieczne jest współdziałanie z innymi organami państwowymi. Wybór piastunów organów może być więc dokonywany w różnych konfiguracjach: samodzielnie przez Sejm; przez Sejm za zgodą Senatu; przez Sejm na wniosek Prezydenta RP lub też odrębnie przez Sejm i inne organy, poprzez wybór części składu osobowego danego organu¹³⁹.

¹³³ Pojęcie „Sejm” w tym przypadku oznacza zarówno izbę działającą *in pleno*, komisje sejmowe, a także posłów. W doktrynie toczyła się dyskusja o możliwości wykonywania pewnych kompetencji kontrolnych przez Senat i senatorów, zob. szerzej P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6(41), s. 9 oraz J. Szymanek, *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, s. 15.

¹³⁴ Zakres kontroli obejmuje więc Radę Ministrów jako naczelny kolegialny organ władzy wykonawczej, jej poszczególnych członków oraz organy wchodzące w skład administracji rządowej podporządkowanej Radzie Ministrów. Zob. też W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3(86), s. 11 i nast.

¹³⁵ Zob. szerzej R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej...*, s. 124–125. Zob. także P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 47.

¹³⁶ Zob. A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 307.

¹³⁷ Zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 144.

¹³⁸ Nazwa tej funkcji jest pojęciem zastanym, właściwsze było ujęcie opisowe precyzujące dokładniej zakres kształtowanej kompetencji – obsada personalna określonych organów; zob. Z. Jarosz, *Parlament jako organ...*, s. 183 oraz W. Sokolewicz, *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 147. Również A. Bałaban, podkreślając nieprecyzyjność terminu „funkcja kreacyjna” w przedstawionej przez siebie typologii, posługuje się terminem „powoływanie i odwoływanie organów państwowych”; zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 80.

¹³⁹ Wybór piastunów organów może być dokonywany w różnych konfiguracjach: samodzielnie przez Sejm; przez Sejm za zgodą Senatu; przez Sejm na wniosek Prezydenta lub też odrębnie przez Sejm i inne organy (poprzez wybór części składu osobowego danego organu).

Funkcja współkształtowania podstawowych kierunków polityki państwa jest funkcją stosunkowo nową i budzącą w doktrynie dyskusję¹⁴⁰. Nie podlega bowiem wątpliwości, że w modelu konstytucyjnym przyjętym w Polsce, opartym na zasadzie podziału władzy, odpowiedzialność za prowadzenie polityki państwa powierzono kolegialnemu organowi władzy wykonawczej – Radzie Ministrów. Jednak zasada podziału władzy nie może być interpretowana jako dążenie do absolutnej separacji władz, z zasadą tą łączy się bowiem zasada wzajemnego oddziaływania władz na siebie, co powinno zapewnić systemowi ustrojowemu niezbędną równowagę¹⁴¹ oraz – zawarty w preambule do Konstytucji RP – obowiązek współdziałania władz. Możliwość oddziaływania przez Sejm na kształtowanie polityki państwa może być również wydobyte z normy zawartej w art. 146 ust. 2 Konstytucji. Jest w nim zawarte domniemanie kompetencyjne w zakresie prowadzenia polityki państwa dla Rady Ministrów jednak z uwzględnieniem kategorii spraw, które mogą być zastrzeżone „dla innych organów państwowych”.

Jednak niektóre normy konstytucyjne wprost określają uprawnienia przysługujące Sejmowi, których charakter pozwala na stypizowanie funkcji współkształtowania podstawowych kierunków polityki państwa. Szczególne miejsce wśród nich zajmuje prawo Sejmu (i Senatu) do uchwalenia ustawy budżetowej, na podstawie której prowadzone jest gospodarowanie wszelkimi funduszami publicznymi¹⁴². Warto przy tym pamiętać, że kompetencja ta może być wywiedziona z historycznego prawa „władzy nad sakiewką” ukształtowanego u początków parlamentu angielskiego¹⁴³.

Do innych kompetencji mieszczących się w ramach omawianej funkcji możemy również zaliczyć: uprawnienie Sejmu do ogłaszania stanu wojny i decydowania o zawarciu pokoju (art. 116 Konstytucji RP); wyrażanie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej (art. 230 ust. 1 oraz 232 Konstytucji RP) oraz uchylenie rozporządzenia Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231 Konstytucji RP) czy też wyrażanie zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie umów międzynarodowych (art. 89 i 90 Konstytucji RP)¹⁴⁴.

W literaturze przedmiotu można spotkać się także z poglądem, w myśl którego do funkcji współkształtowania podstawowych kierunków polityki państwa powinny być

¹⁴⁰ Zob. J. Buczkowski, *op. cit.*, s. 250.

¹⁴¹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 85–86.

¹⁴² Zob. szerzej B. Naleziński, *op. cit.*, s. 268.

¹⁴³ Zob. D.M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 1998, s. 15.

¹⁴⁴ W literaturze podkreśla się, że „pozycja parlamentu w stosunkach międzynarodowych jest ściśle związana z faktem, że jest to organ urzeczywistniający suwerenne prawa narodu i legitymowany jego poparciem udzielonym w drodze powszechnych wyborów [...] Udział parlamentu w realizacji uprawnień zewnętrznych wiąże się z potrzebą zapewnienia legitymacji władzy w obszarze polityki zagranicznej”; M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, 118–119.

zaliczone także te kompetencje Sejmu, które co prawda nie mają umocowania w normach konstytucyjnych, ale są zdefiniowane w regulaminie izby. W szczególności uwzględnić tu należy możliwość podejmowania apeli, rezolucji i uchwał problemowych. Nie mają one mocy prawnie wiążącej¹⁴⁵, jednak Sejm może uznać za niezbędne zajęcie się określonymi sprawami z zakresu polityki państwa, i jest to również naturalną konsekwencją funkcjonowania izby jako organu przedstawicielskiego¹⁴⁶.

5. Wyodrębnienie funkcji europejskiej Sejmu RP jako konsekwencja integracji

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej sytuacja Sejmu (jak również Senatu) uległa istotnym zmianom¹⁴⁷. Polski ustawodawca musiał się zmierzyć z nową sytuacją polityczną, w której jego rola została w wyraźny sposób ograniczona – w miejsce dotychczasowej, nieograniczonej kompetencji ustawodawczej Sejm musiał zaakceptować fakt, że część jego uprawnień wykonywana będzie przez organy Unii Europejskiej. Jednak równolegle pojawiły się nowe możliwości działania. Sejm¹⁴⁸ – na mocy ustawy kompetencyjnej – otrzymał bowiem uprawnienia możliwości współdziałania z Radą Ministrów w sprawach związanych z polskim członkostwem w Unii.

¹⁴⁵ Należy jednak zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Andrzeja Szmęta, który w odniesieniu do rezolucji stwierdził, że: „jest to akt, którego zignorowanie stanowić może uzasadnienie dla prób uruchomienia instytucji prawnych, właściwych dla egzekwowania odpowiedzialności politycznej egzekutywy”. Pogląd ten sformułowano w czasie funkcjonowania Małej konstytucji z 1992 r., ale jego teza nadal pozostaje aktualna; zob. A. Szmęt, *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji. Miscellanea prawne*, Koszalin 1998, s. 52.

¹⁴⁶ Zob. M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji...*, s. 104–105. Zob. też *idem*, *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 174–175.

¹⁴⁷ Na powstanie zmian jakościowych w realizacji funkcji ustawodawczej już w okresie przedakcesyjnym zwrócił uwagę J. Jaskiernia, jednak zdaniem autora nie doszło wówczas do „zasadniczego podważenia konstrukcji funkcji ustawodawczej Sejmu”; J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „*Studia Prawnicze*” 2006, nr 3(169), s. 19.

¹⁴⁸ A wraz z nim także i Senat, jednak nie były to uprawnienia kształtowane symetrycznie. Konsekwencją powyższej sytuacji był wniosek grupy senatorów. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku wydanym 12 stycznia 2005 r. (K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1/A, poz. 3; Dz. U. z 2005 r. Nr 11, poz. 89), uznał niekonstytucyjność art. 9 ustawy kooperacyjnej w zakresie, w jakim przepis ten wyłączał obowiązek zasięgania przez Radę Ministrów opinii Komisji ds. UE Senatu o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej przed jego rozpatrzeniem w Radzie Unii Europejskiej. O Komisji ds. UE Senatu zob. szerzej A. Pudło, *Rola Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, „*De Doctrina Europea. Roczniki Instytutu Europeistyki*” 2006, vol. III, s. 23 oraz *eadem*, *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa 2011, s. 289–293. Na marginesie powyższych rozważań warto podkreślić, że wyrok TK w odniesieniu do konstytucyjności ustawy kooperacyjnej w istotny sposób łamał – poprzez wzmocnienie pozycji Senatu – dotychczas ukształtowaną linię orzecznictwa w sprawach dotyczących polskiego modelu bikameralizmu; zob. szerzej J. Szymanek, *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, „*Studia Prawnicze*” 2006, nr 3, s. 37 oraz *idem*, *Dwuizbowość parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2011, nr 2, s. 135.

Warto w tym miejscu odwołać się do twierdzeń zawartych w uzasadnieniu do wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 24/04. Trybunał podkreślił, że przedmiot rozpatrywanej wówczas sprawy – kompetencje izb ustawodawczych w sprawach europejskich – „ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania na przyszłość zakresu partycypacji polskich organów prawodawczych w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej. Przyjmowane w tej dziedzinie rozwiązania prawne muszą konsekwentnie uwzględniać zasadniczą zmianę, która dokonała się z dniem 1 maja 2004 r., tj. w chwili przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. W pierwszym rządzie musi być wzięty pod uwagę fakt, że istotna część tworzonego i obowiązującego od tej chwili prawa będzie determinowana regulacjami wspólnotowymi – także w zakresie ustaw krajowych, (ponieważ stanowiąc będą one w znaczącej mierze implementację uregulowań europejskich). Do tej jakościowo zmienionej sytuacji prerogatywy konstytucyjnych organów tworzących władzę ustawodawczą powinny być odpowiednio dostosowane; muszą się one wyrażać w formie zapewniającej tym organom wpływ na treść prawa europejskiego, co najmniej przez współkształtowanie polskiego stanowiska wobec projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Przyjęta argumentacja w pełni uzasadnia tezę, że w rozpatrywanej sprawie chodzi o nową szczególną postać realizacji kompetencji mieszczących się w prerogatywach władzy ustawodawczej”¹⁴⁹.

Powyższe orzeczenie pozwoliło na sformułowanie tezy o zredefiniowaniu pojęcia funkcji ustawodawczej i uzupełnieniu jej o nowe kompetencje związane z udziałem w tworzeniu prawa europejskiego. W takim przypadku doszłoby do zerwania ścisłego związku funkcji ustawodawczej z kompetencją parlamentu do tworzenia prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Funkcja ustawodawcza obejmowałaby także każdą formę oddziaływania Sejmu i Senatu na treść prawa obowiązującego na terenie kraju, w tym także „wywieranie choćby nawet pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego”¹⁵⁰.

Jednak przyjęcie takiej koncepcji zredukowałoby także „europejskie” kompetencje Sejmu jedynie do kwestii związanych z partycypacją w tworzeniu prawa europejskiego, a poza stosowanymi sposobami klasyfikacji znalazłyby się pozostałe uprawnienia przysługujące parlamentom krajowym. Należy przy tym podkreślić, że w doktrynie od dawna wyróżnia się co najmniej trzy podstawowe obszary europeizacji funkcji parlamentów, zaliczając do nich: monitorowanie zachowania rządu w pracach organów Unii; ratyfikację zmian traktatów oraz odpowiedzialność za implementację dyrektyw¹⁵¹.

¹⁴⁹ Wyrok z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 3; <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2024/04> [dostęp 20.12.2017].

¹⁵⁰ Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s. 250 i nast.

¹⁵¹ Zob. T. Raunio, *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, [w:] K. Auel, A. Benz (red.), *The Europeanisation of parliamentary democracy*, London–New York 2006, s. 17–18.

Coraz bardziej zauważalna jest więc dysfunkcjonalność stosowanych sposobów typizacji, jednak w sposób oczywisty jest to konsekwencja braku korelacji przystąpienia Polski do Unii z koniecznymi zmianami ustawy zasadniczej. Konieczne i pożądane regulacje statusu izb dokonywane były wyłącznie na podstawie regulacji ustawowych i regulaminowych. W pierwszym okresie integracji nowo otrzymane kompetencje odnosiły się przede wszystkim do elementów kontroli działań Rady Ministrów w zakresie spraw unijnych. Jednak wejście w życie traktatu z Lizbony spowodowało także powstanie nowych form działania Sejmu, których aktywne wykorzystanie może rodzić reakcje na poziomie samej UE. W efekcie pojawiła się grupa kompetencji, które nie mogły być przyporządkowane do żadnej z kategorii występujących w typowych podziałach. Konieczne stało się więc wyodrębnienie nowej funkcji obejmującej kompetencje dotyczące europejskiej aktywności izby. Jednak koncepcja taka budziła (i niekiedy budzi nadal) spór w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego¹⁵². Można więc wskazać zarówno stanowiska aprobowujące celowość wyodrębnienia takiej funkcji¹⁵³, jak i stanowiska wyrażające swoje wątpliwości¹⁵⁴. Warto przy tym podkreślić, że tezę o niedostosowaniu klasycznego podziału funkcji Sejmu w przypadku państwa przystępującego do Unii Europejskiej podniesiono już podczas prac nad przygotowaniem ustawy kooperacyjnej z 2004 roku¹⁵⁵.

Najbardziej kompletną koncepcję nowej funkcji parlamentu państwa członkowskiego zaproponował Jarosław Szymanek. Zwrócił on przy tym także uwagę na podstawową trudność powstającą przy definiowaniu funkcji europejskiej – brak jednoznacznych linii demarkacyjnych pomiędzy dotychczasowymi funkcjami a projektowaną nową funkcją. Funkcja europejska jest więc „odrębna od dwóch pozostałych, a jednocześnie w jakimś stopniu pokrywa się z nimi”¹⁵⁶, co – jak podkreślał autor – było konsekwencją faktu, że w sprawach związanych z integracją europejską problematyczne staje się jednoznaczne zdefiniowanie, czy dane działanie mieścić się będzie w obszarze zadań legislacyjnych czy też kontrolnych.

¹⁵² Zob. w tym zakresie analizę przeprowadzoną przez A. Pudło, *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126), s. 15–18.

¹⁵³ Stanowisko takie szczególnie mocno było akcentowane w publikacjach Jarosława Szymanka, Jerzego Jaskierni, Wojciecha Sokolewicza oraz Bogusława Banaszaka i Ryszarda Balickiego.

¹⁵⁴ Poglądy negujące celowość wyodrębnienia funkcji europejskiej najczęściej odwoływały się do szerokiego rozumienia funkcji kontrolnej Sejmu. Stanowisko takie zajęli m.in. Andrzej Bałaban, Krzysztof Wójtowicz i Robert Grzeszczak.

¹⁵⁵ Zob. B. Banaszak, R. Balicki, *Opinia w sprawie możliwości określenia przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 156.

¹⁵⁶ Zob. J. Szymanek, „*Funkcja europejska*” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Wierzbka, 3–5 czerwca 2004 r.*, Kraków 2005, s. 351.

Jednak zauważalne jest, że wraz z podejmowanymi w Unii Europejskiej działaniami mającymi na celu wzmocnienie pozycji parlamentów państw członkowskich zwiększa się także akceptacja celowości zdefiniowania zakresu kompetencji przysługujących Sejmowi, a nieprzyporządkowanych do dotychczas typizowanych funkcji. W szczególności sposób konieczność ta stała się zauważalna po wejściu w życie traktatu z Lizbony¹⁵⁷. Traktat na nowo uregulował miejsce parlamentów narodowych na scenie europejskiej, a – co szczególnie ważne – przypisał im wprost określone kompetencje (np. bezpośredni udział w procesie stanowienia prawa czy możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Nowo przyznane kompetencje – co warto podkreślić – funkcjonują na podstawie norm prawa traktatowego, czyli prawa pierwotnego UE. W tym stanie rzeczy trudno negować celowość wyodrębnienia funkcji parlamentu (jego izby) obejmującej kompetencje odnoszące się do szeroko rozumianych spraw Unii Europejskiej.

Zgodzić się przy tym należy, że funkcja europejska wyróżnia się swoim złożonym charakterem, wynikającym zarówno ze specyfiki źródeł realizowanych kompetencji (normy krajowe oraz normy prawa europejskiego), jak i samych kompetencji wchodzących w jej skład. Nie można jej także traktować jako rozwinięcia klasycznie rozumianych funkcji parlamentu¹⁵⁸. Łączy bowiem kompetencje definiowane jako część funkcji dotychczasowych, ale także obejmuje kompetencje nowe, powstałe na skutek dokonującej się integracji europejskiej, a w praktyce jej przeobrażeń mających na celu swoistą „parlamentaryzację” Unii Europejskiej¹⁵⁹. Należy również uwzględnić, że wraz ze zmianami zachodzącymi w układzie kompetencyjnym pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a organami Unii, a szerzej także i wraz ze zmianami kształtu i funkcjonowania samej Unii, zmieniać się będzie także zakres kompetencji realizowanych przez parlamenty narodowe, a co za tym idzie – także i zakres kompetencji mieszczących się w projektowanej funkcji europejskiej. Zgodzić się przy tym należy z Jarosławem Szymankiem, że funkcja europejska, a także jej konstytucjonalizacja „stanowiłaby logiczny ciąg dalszy procesu racjonalizacji, pojmowanego jako proces reglamentowania poszczególnych funkcji i zadań parlamentu, *ergo* ujmowania (precyzowania) jego pola decyzyjnego”¹⁶⁰.

¹⁵⁷ W szczególności na daleko idące konsekwencje traktatu z Lizbony dla pozycji Senatu RP zwraca uwagę np. J. Ciemniński, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5(100), s. 68.

¹⁵⁸ Zob. D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2(97), s. 41.

¹⁵⁹ Zob. A. Pudło, *Funkcja europejska...*, s. 19. Tam również szczegółowy katalog kompetencji wchodzących w skład wyróżnianej funkcji europejskiej.

¹⁶⁰ J. Szymanek, *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 20.

Rozdział II

Pozycja parlamentów narodowych we Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej

1. Unia Europejska jako system polityczny

Unia Europejska jest tworem specyficznym, powstała na bazie Wspólnot Europejskich, lecz swą obecną charakterystyką wykracza daleko poza wzorce typowej organizacji międzynarodowej¹⁶¹. Niektórzy autorzy podkreślają nawet, że od 2009 r. Unia nie tylko przekroczyła ramy klasycznej organizacji międzynarodowej, ale – być może – nawet przestała nią być w ogóle¹⁶².

Unia nie jest jednak też państwem¹⁶³, ani jednolitym, ani też federalnym¹⁶⁴, chociaż stopień integracji powstały w ramach Unii Europejskiej dawno już przekroczył poziom,

¹⁶¹ Zob. szerzej J. Kukułka, *Pojęcie i istota wspólnot międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 13 i nast. oraz R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 25 i nast.; R. Zięba, *Antecedencje Unii Europejskiej: od projektów do Traktatu z Maastricht*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Simonidesowi*, Warszawa 2003, s. 269 i nast.

¹⁶² Zob. R. Grzeszczak, *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 65.

¹⁶³ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że Unia nie jest państwem, ma bowiem charakter funkcjonalny (nie zaś terytorialny); nie można mówić o ludności Unii (pomimo istnienia obywatelstwa UE) oraz nie ma kompetencji domniemanej (przysługującej państwom); zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 22 oraz C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 97

¹⁶⁴ Zob. np. P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 15 i nast. Jednak od dawna federalizm ukazywany jest jako najwłaściwszy model dla zjednoczonej Europy (zob. w tym zakresie F. Kinsky, *Federalizm – model ogólnoeuropejski*, tłum. B. i M. Harasimowicz, Kraków 1999, s. 119 i nast.), a Frank R. Pfetsch również wobec aktualnego systemu politycznego UE używa pojęcia „federalizm specjalnego rodzaju”; F.R. Pfetsch, *Die EU bedarf der Reformen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10, s. 20.

Warto także podkreślić, że współcześnie można zauważyć pewien renesans odwołań do federalizmu (i jego zasad) jako możliwego wzorca odniesień doktrynalnych definiujących UE. Jednak dla operacjonalizacji procesu badawczego federalizm często bywa rozpatrywany w połączeniu z koncepcjami rządzenia wielopoziomowego; zob. M. Witkowska, *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i wielopoziomowego rządzenia do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 177–202.

który uważany jest za typowy dla związku państw wspólnie wykonujących pewne funkcje¹⁶⁵. W doktrynie podkreśla się więc, iż specyfika Unii sytuuje ją „gdzieś pomiędzy konfederacją, a federacją”¹⁶⁶. Jednak osiągnięcie zgody w procesie poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czym jest Unia, jest wyjątkowo trudne. Każda próba uwzględnienia dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości unijnej, zamiast do uzyskania oczekiwanej odpowiedzi prowadzi do powstawania kolejnych pytań i wątpliwości. Nieprzypadkowo więc amerykański adwokat Iann M. Maazel pisał „Czym jest Unia? Rynkiem gospodarczym, który ma na celu zapewnienie «obywatelstwa»; stworzonym przez traktat, ale quasi-konstytucyjny. Ani naród, ani federacja, ani kartel ekonomiczny”¹⁶⁷.

Uczestnicy dyskursu zastanawiają się więc, czy Unia stanowi kolejne stadium w ewolucji organizacji międzynarodowej, która na tym etapie rozwoju wykazuje także cechy charakterystyczne dla federacji¹⁶⁸, czy jest jednak organizacją suwerennych państw z zauważalnym potencjałem federalnym¹⁶⁹. Często jednak zwraca się uwagę na wyrażenie z 1991 r. podczas dyskusji nad ostatecznym kształtem TUE. Wówczas – na żądanie Wielkiej Brytanii – usunięto z ówczesnego art. 1 termin „federalny” (*Union with a federal goal*), a w zamian użyto *ever closer union*. W Republice Federalnej Niemiec pojawiły się wówczas głosy podkreślające, że ostatecznie użyty termin wykracza nawet poza zakres pojęciowy terminu pierwotnie proponowanego. Bowiem „unia” w swym ostatecznym kształcie może przecież stanowić coś większego od zakładanego kształtu wyjściowego, jest bowiem konstrukcją dużo bardziej niedookreśloną niż jednoznacznie zdeterminowana regulacjami prawnymi federacja, gwarantująca określone prawa swym częściom składowym¹⁷⁰.

¹⁶⁵ Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 22.

¹⁶⁶ P. Böhringer, *Die Europäische Union. Eine Staatenverbindung ganz eigener Art. Acht fundamentale Wesenszüge*, [w:] P. Böhringer, W. Jacob (red.), *Die Europäische Union. Wesen, Struktur, Dynamik: zwölf Beiträge zu einem vertieften Verständnis der europäischen Integration; mit Synopsen, Materialien und Kommentaren zur Situation nach Abschluss der Regierungskonferenz 1996/97*, Zürich 1997, s. 50. Zob. też C. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach. Zagadnienia podstawowe, prawo instytucjonalne, prawo materialne, ochrona prawna*, Warszawa 2001, s. 16.

¹⁶⁷ I.M. Maazel, *What is the European Union?*, „Brigham Young University Journal of Public Law” 2002, vol. 16, nr 2, s. 244.

¹⁶⁸ Zob. A. Arnall, D. Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union law*, London 2006, s. 132.

¹⁶⁹ Zob. D. Lasok, J.W. Bridge, *Law and institutions of the European Union*, London-Carlsbad 1994, s. 22 i nast.

¹⁷⁰ Zob. P. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 87. O cechach federalizmu w funkcjonowaniu Wspólnoty i Unii Europejskiej zob. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia. Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] J. Kranz, J. Reiter (red.), *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 13 i nast. Zob. też rozważania Wiesława Bokajło poświęcone Unii Europejskiej w kontekście nowego rozumienia pojęcia federalizmu; zob. W. Bokajło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] *idem* (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 119 i nast.

Jest więc Unia Europejska czymś niedookreślonym, czymś trudno definiowalnym¹⁷¹, jest systemem politycznym¹⁷² *sui generis*¹⁷³. A Simon Hix podkreśla przy tym, że: „system polityczny UE jest w wysokim stopniu zdecentralizowany i wyizolowany, opiera się na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich i obywateli i jest zależny od organizacji niższego rzędu (państwa członkowskie) w obszarze stosowania siły i innych form władzy państwowej. Inaczej ujmując: integracja europejska stworzyła nowy i skomplikowany system polityczny”¹⁷⁴. Ujęte powyżej wątpliwości pojęciowe systemu politycznego stworzonego przez Unię Europejską można także zauważyć w próbie jego charakterystyki dokonanej przez Krisa Deschouwera. W konsekwencji wymienia on sześć cech charakterystycznych wyróżniających ten system: (1) jego wielopoziomowy charakter; (2) sektorową specyfikę procedur podejmowania decyzji; (3) płynny podział kompetencji; (4) asymetryczny kształt procesów oraz struktur UE (zarówno w rozumieniu funkcjonalnym, jak i terytorialnym); (5) brak europejskiego *demosu* i (6) brak rządu ustanowionego przez partie i odpowiedzialnego przed parlamentem¹⁷⁵.

¹⁷¹ Należy przy tym podkreślić zauważalną nieadekwatność klasycznych definicji. Być może dla dookreślenia, czym jest Unia Europejska, konieczne będzie zmodyfikowanie dotychczas używanych pojęć dotyczących systemów politycznych (a federalizmu w szczególności). I tak np. Ronald Watts wyróżnia 10 typów federalnych systemów politycznych: federacje, konfederacje, *federacies*, unie, unie zdecentralizowane konstytucjonalnie, państwa stowarzyszone, kondominia, ligi, władze połączone funkcjonalnie i hybrydy. UE zalicza przy tym do hybryd (zob. R.L. Watts, *Comparing federal systems in the 1990s*, Kingston 1996, s. 6 i nast.), a Maurice Croisat, szukając odpowiedzi na pytanie, czy Unia jest państwem federalnym czy też strukturą międzyrządową, zdefiniował ostatecznie UE jako „międzyrządowy federalizm”; zob. M. Croisat, J.-L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris 1999, *passim*. Również K. Szczerski poszukując odpowiedzi na pytanie, jak opisać system polityczny budowany w Unii Europejskiej, odwołuje się do systemu federalistycznego; K. Szczerski, *Unia to nie państwo*, „Polska w Europie” 2002, nr 3(41), s. 69.

¹⁷² Co prawda klasyczne pojmowanie systemu politycznego zakładało jego ściśle powiązanie z państwem (tak np. G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, vol. 18, nr 3, s. 395, jednak w latach późniejszych zostało to zanegowane (zob. np. B. Badie, P. Birnbaum, *The sociology of the state*, Chicago 1983, s. 135 i nast.). Simon Hix podkreśla więc, iż Unia Europejska „jest w stanie funkcjonować jako w pełni ukształtowany system polityczny bez całkowitej transformacji organizacji terytorialnej państwa”; S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, tłum. A. Komasa, Warszawa 2010, s. 32. O systemie politycznym Unii Europejskiej, analizowanym w aspekcie nakładających się przestrzeni (instytucjonalnej, parlamentarnej, rządowej i wyborczej) zob. R. Wiszniowski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 20–36.

¹⁷³ Zob. np. M. Kruk, *Uwagi o wybranych zagadnieniach parlamentu Europejskiego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004, s. 39 oraz J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 50. Zob. też J. Symonides, *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 45 i przywołane tam słowa J. Delors wypowiedziane 9 września 1985 r. w Luksemburgu: „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowanym”; http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf s. 2 [dostęp 10.11.2017].

¹⁷⁴ S. Hix, *System polityczny...*, s. 32.

¹⁷⁵ Zob. K. Deschouwer, *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, „EUI Working Paper” 2000, nr 47, s. 6–7 [za:] J. Ruzkowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 209.

Dariusz Milczarek określa więc Unię jako „byt oryginalny i niemający odpowiednika w historii stosunków międzynarodowych, a przy tym jako twór synkretyczny czy wręcz hybrydalny, wychodzący poza ramy tradycyjnie rozumianej federacji czy konfederacji państw, na dodatek znajdujący się wciąż *in statu nascendi*”¹⁷⁶. Jest więc Unia Europejska swoistą hybrydą¹⁷⁷, która jest zbliżona „najbardziej do organizacji międzynarodowej rządowej, posiada pewne cechy tzw. organizacji ponadnarodowej, sięga po atrybuty państwa (niekiedy tylko symbolicznie), a przez subsydiarność nawiązuje do założeń samorządu”¹⁷⁸. W jej konstrukcji można bowiem zauważyć zarówno cechy charakterystyczne dla państwa (wspólny system prawny, możliwość występowania przez Unię w niektórych kategoriach spraw jako całość); dla organizacji międzynarodowych (członkostwo o charakterze dobrowolnym, porządek międzyrządowy, podejmowanie decyzji w ramach systemu konsultacji); jak również elementy właściwe dla *supranacjonalizmu*, rozumianego jako forma współpracy tworzącej nowy szczebel władzy ponadnarodowej. Władza tak stworzona jest autonomiczna, znajduje się ponad państwem, a w swej aktywności może nawet dysponować pewnymi elementami przymusu, który jest niezależny od środków stosowanych przez państwa¹⁷⁹. John McCormick podkreśla przy tym, że „jedynym przyjętym przez wszystkich wnioskiem jest to, że w języku politycznym nie ma słów, które mogłyby wyrazić naturę UE, oraz że jest ona jedyna w swoim rodzaju” i dalej stwierdza – „nie ma zgody co do tego, czym Unia jest, ponieważ zmienia się nieustannie”¹⁸⁰.

Wydawało się przy tym, że niepowodzenie związane z procesem ratyfikacji Konstytucji dla Europy potwierdziło podnoszoną niekiedy tezę, że okres radykalnych zmian Unia Europejska ma już za sobą, a obecnie czekają jedynie ograniczone, punktowe reformy¹⁸¹. Andrew Moravcsik podkreślał nawet, że Unia „po cichu” osiągnęła swój „porządek konstytucyjny” a ocena jej przyszłości jest „daleka od pesymistycznej”¹⁸².

¹⁷⁶ D. Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3–4, s. 26.

¹⁷⁷ O hybrydalnym kształcie Unii, również w kontekście zakresu przekazywanych przez państwa członkowskie uprawnień zob. A. Moravcsik, K. Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, nr 1, s. 69 i nast.

¹⁷⁸ Zob. M. Perkowski, *Ewolucja podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004, s. 115.

¹⁷⁹ Zob. J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, tłum. M. Klimowicz i M. Szymczukiewicz, Warszawa 2010, s. 24–25 oraz 38.

¹⁸⁰ *Ibidem* s. 51. Autor również podkreśla, że Unia zbliża się do swego ostatecznego kształtu, ale jest on nieznanym. Co więcej – nie wiemy również, kiedy ten kształt osiągniemy, a nawet kiedy go już osiągniemy, to nie będziemy o tym wiedzieć. Dowiemy się o tym dopiero wiele lat później.

¹⁸¹ Zob. K. Ławniczak, *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 4(34), s. 32

¹⁸² Zob. A. Moravcsik, *What can we learn from the collapse of the European constitutional project?*, „Politische Vierteljahresschrift” 2006, vol. 47, nr 2, s. 235.

Jednak kolejne lata mocno zweryfikowały tę – optymistyczną przecieź – teorię. Pojawił się bowiem kryzys bankowy, który zapoczątkowany w USA, ale jednak szybko i w znaczący sposób wpłynął na stabilność i kondycję strefy euro. Konsekwencją dziejących się wydarzeń było narastanie poczucia zagrożenia w niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej, których obywatele zorientowali się, że ich standard życia nie jest dany raz na zawsze. Zjawiska zachodzące w tak delikatnej sferze jak finanse i gospodarka, w połączeniu z ogólnoeuropejskim kryzysem migracyjnym doprowadziły do daleko idącej zapaści procesu integracyjnego i to na skalę nieprzewidywalną i dotychczas niewidzianą. Optymistyczne twierdzenia o „Unii rozwijającej się podczas kryzysów” przestały być aktualne, a górę zaczęły brać partykularne interesy państw członkowskich. Banałem w tej sytuacji jest twierdzenie, że trudne czasy wymagają szczególnie rozsądnych polityków – niestety, nigdy nie ma gwarancji, że właśnie tacy aktualnie rządzą. Wręcz przeciwnie, dominują zazwyczaj politycy myślący jedynie o krótkotrwałych zyskach własnych bądź też własnego ugrupowania politycznego. I takim właśnie okazał się premier Wielkiej Brytanii – David Cameron, który dla wzmocnienia krajowej popularności swego ugrupowania zadeklarował przeprowadzenie referendum, w którym mieszkańcy Zjednoczonego Królestwa mieli się wypowiedzieć na temat celowości dalszego członkostwa w Unii. Wynik referendum zaskoczył wszystkich, w tym także – a może nawet przede wszystkim – osobę odpowiedzialną za jego zorganizowanie, czyli premiera Camerona¹⁸³. W referendum przeprowadzonym 23 czerwca 2015 r. wzięło udział niewiele ponad 72% uprawnionych, z których jednak 51,89% opowiedziało się za opuszczeniem przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej.

I nagle znów aktualne stały się wszystkie wątpliwości co do przyszłości całej Unii, już nie tylko zastanawiano się, jaka ma ona być, ale powróciło także pytanie, czy Unia ma/może nadal istnieć. Jest przy tym pewnym paradoksem, że najczęściej zaczęto analizować dwie, sprzeczne ze sobą opcje – całkowitą dezintegrację UE bądź też jej daleko idącą konsolidację (federalizacja, zwłaszcza w gronie państw strefy euro¹⁸⁴). Trudno

¹⁸³ Zob. L. McGowan, *Preparing for Brexit. Actors, negotiations and consequences*, Cham 2018L. McGowan, *Preparing for Brexit. Actors, negotiations and consequences*, Cham 2018, s. 20 i nast.

¹⁸⁴ Propozycje federacji „jądra Europy” rozumianego jako państwa założycielskie Wspólnot – Francję Niemcy, Włochy i kraje Beneluksu) wraz z jednoczesną budową Europy „wielu prędkości” przedstawił np.: pochodzący z Bułgarii, a mieszkający we Francji filozof Tzvetan Todorov (Cwetan Todorow); zob. T. Todorov, *Nowy nieład światowy. Refleksje Europejczyka*, Warszawa 2004, s. 129–133. Jednak pojęcie federacji wróciło do opisów UE nie tylko w literaturze (zob. np. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 44 i nast.), ale także w wypowiedziach ważnych polityków europejskich (zob. np. propozycja budowy „federacji państw narodowych”, którą zawarł w swoim wystąpieniu J.M. Barroso, *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pl.htm; [dostęp: 20.10.2017]). Można więc stwierdzić, że instytucjonalna dyskusja o modelu dalszej integracji zatoczyła swoiste koło i znalazła się znów na progu roku 2000, kiedy o federalizmie Unii mówili zarówno politycy europejscy (Jacques Delors), jak politycy państw członkowskich UE (Helmut Schmidt, Giuliano Amato oraz Joschka Fischer); zob. P. Borkowski, *op. cit.*, *passim*.

jednak którąkolwiek z powyższych opcji uznać za rozwiązanie optymalne i łatwo akceptowalne dla wszystkich państw członkowskich. Wydaje się więc, że szczególnie istotne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jak zagwarantować przetrwanie Unii jako organizmu integrującego jednocześnie wszystkie zainteresowane państwa, ale także ich obywateli. Jak podkreśla się bowiem w literaturze, Unia Europejska nie jest jedynie instytucją obejmującą państwa jako struktury organizacyjne, ale obejmuje także i obywateli¹⁸⁵.

Jednym z istotniejszych problemów Unii Europejskiej jest więc kwestia, że nie tylko nie wiemy, czym jest, ale także nie wiemy, czym może i – co zapewne ważniejsze – czym powinna być. Martin Schulz, były przewodniczący Parlamentu Europejskiego, opisując tę ustrojową niepewność Unii, użył porównania do dokonanych odkryć i drogi, którą musiał przebyć Krzysztof Kolumb, który szukał przecież czegoś innego, ale odkrył piękno „nowej ziemi”. Tak też – według M. Schultza – jest i z Unią Europejską – nie wiemy, gdzie droga integracji może nas zaprowadzić, ale wydaje się jednak, że jest to lepszy świat¹⁸⁶.

Warto jednak pamiętać, że przyjęty po II wojnie światowej model integracji europejskiej mimo jego słabości i wad okazał się najbardziej doskonałym mechanizmem zapewniającym pokój i bezpieczeństwo w Europie. Stając się neutralnym obserwatorem potrafiącym bez emocji ocenić proces integracji wyłącznie z perspektywy historycznej, zapewne pozostalibyśmy przy ocenie wstrzeźmiewliwej, a sam proces jawiłby się nam jako żmudne i mało spektakularne poszukiwanie i pogłębianie jedności. Ale szybko zauważylibyśmy, że takie tempo było – jednocześnie! – zbyt wolne dla euroentuzjastów, ale i zbyt szybkie dla eurosceptyków¹⁸⁷. Zapewne nie ma rozwiązania, które mogłoby w sposób pełny zadowolić wszystkich, należy jednak poszukiwać takich dróg budowy wspólnej Europy, które będą mogły być akceptowane przez większość obywateli państw członkowskich.

2. Specyfika demokracji w Unii Europejskiej

Zauważalna złożoność i definicyjna niejednoznaczność Unii Europejskiej¹⁸⁸ niewątpliwie utrudnia wykorzystanie w prowadzonej analizie metodologii stosowanej

¹⁸⁵ Zob. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 87–89.

¹⁸⁶ Zob. M. Schulz, *Das neue, demokratische Europa*, [w:] M. Kaeding, N. Switek (red.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*, Wiesbaden 2015, s. 11.

¹⁸⁷ Zob. M. Nadolski, „Kryzysy” w procesie integracji europejskiej z perspektywy historycznej, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, Warszawa 2015, s. 27–51.

¹⁸⁸ Na ten fakt zwracał również uwagę Jan Zielonka, podnosząc, że Unia staje się organizacją „z policentrycznym systemem rządów, podzieloną suwerennością, nieostrymi granicami, wieloma ząbwiąjącymi się jurysdykcjami, wyrazistą różnorodnością kulturową i gospodarczą”; J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007, s. V.

wobec państw¹⁸⁹ czy też organizacji. Jednak wiele z zachodzących w Unii zjawisk ma również swoje odpowiedniki w funkcjonowaniu państw członkowskich, a z uwagi na specyfikę Unii ich efekty ulegają często zwielokrotnieniu. Jednym z takich zjawisk jest ograniczona legitymizacja Unii¹⁹⁰ i słaba pozycja instytucji demokratycznych¹⁹¹, a w efekcie również osłabienie związków mieszkańców państw członkowskich Unii z instytucjami europejskimi i narastające przekonanie o rządach „brukselskiej biurokracji”¹⁹².

Pierwsze uwagi na temat roli, którą mogą spełniać instytucje demokratyczne w funkcjonowaniu ówczesnych Wspólnot (w tym również rozważania na temat kompetencji Parlamentu Europejskiego), zgłoszono już w 1972 roku w tzw. raporcie Vedela¹⁹³. W raporcie tym wskazano na zauważalny brak korelacji pomiędzy kompetencjami przekazywanymi i możliwościami kontroli ich wykonywania. Kompetencje przekazywane przestawały być weryfikowane przez parlamenty narodowe, ale jednocześnie nie było skutecznego mechanizmu kontroli ich wykonywania na szczeblu europejskim.

Raport ten zapoczątkował – klasyczne już dziś – podejście do zjawiska deficytu demokracji zauważalnego w strukturach integrującej się Europy¹⁹⁴. Deficyt ten można

¹⁸⁹ O braku możliwości analizy UE przy użyciu klasycznych pojęć odnoszonych do państwa i jego obywateli zob. np. U.K. Preuss, *National, Supranational, and International Solidarity*, [w:] K. Bayertz (red.), *Solidarity*, Dordrecht-Boston 1999, s. 281.

¹⁹⁰ W literaturze podkreśla się jednak, że „W przypadku Unii Europejskiej większość problemów związanych z legitymizacją wynika z tego, że próbujemy szukać podstaw uprawnocnienia Unii, posługując się wzorcami przystającymi do poszczególnych państw, niezależnie od tego, jak te państwa legitymizują swą organizację społeczną i porządek prawny. Jednak poszukując sposobów legitymizowania projektu europejskiego, powinno się unikać aplikowania wprost rozwiązań znanych ze skali państwa. Budowa np. demokracji na poziomie Unii Europejskiej wymaga wypracowania nowego paradygmatu, nowych zasad, a także nowych instytucji”; W. Jedlecka, *Legitymizacja prawa Unii Europejskiej. Legitymizacja demokratyczna czy cywilizacyjna?*, Łódź 2014, s. 31–32.

¹⁹¹ W literaturze przedmiotu można spotkać się wręcz z poglądem, że „grzechem pierworodnym” Wspólnot była właśnie rezygnacja z demokratycznych i obywatelskich fundamentów (niekiedy używano wręcz pojęcia „de-demokratyzacja”; zob. R. Seidelmann, *Democracy-building in the European Union: conditions, problems and options*, [w:] M. Telò (red.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles 1995, s. 79). Jednak równocześnie podkreśla się, że wynikało to z pragmatycznej decyzji jej twórców. Mieli oni świadomość, że nie da się zbudować wspólnej Europy na wielkich wizjach, a chęć integracji kontynentu, na którym rozpoczęły się dwie wojny światowe była wówczas wartością najwyższą; zob. K. Nicolaïdis, *We, the Peoples of Europe...*, „Foreign Affairs” 2004, vol. 83, nr 6, s. 97–98.

¹⁹² Podnoszone często zarzuty – chociażby w części – bywają jednak słuszne, o czym w swoim pamflicie politycznym, opatrzonym bardzo wymownym tytułem: *Łagodny potwór brukselski albo ubezwłasnowolnienie Europy*, napisał Hans Magnus Enzensberger; zob. H.M. Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel, oder: Die Entmündigung Europas*, Berlin 2011, *passim*. O „brukselskiej eurokracji” dbającej jedynie o własne interesy zob. też. R. Ostrihansky, *Deficyt legitymacji demokratycznej*, [w:] *Parlament Europejski: struktura, zadania, procedury*, „Biuletyn Informacyjny” 1995, nr 1, s. 1.

¹⁹³ *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> [dostęp 15.08.2017].

¹⁹⁴ Zob. K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 64; P. Moreau Defarges, *Le déficit démocratique*, „Défense nationale” 2000, vol. 56, nr 12, s. 135. O złożonym charakterze tego zjawiska zob. też P. Craig, *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*, [w:] P. Craig, G.de Búrca (red.), *The evolution of EU law*, Oxford–New York 2011, s. 23 i nast.

zdefiniować jako konsekwencję – zauważanego od dawna w funkcjonowaniu WE/UE – konfliktu pomiędzy instytucjami europejskimi (*supranarodowymi*) a organami państw członkowskich. Wraz z pogłębianiem się procesu integracji konflikt ten zdaje się narastać, zwiększa się bowiem obszar spraw, w których te ośrodki władzy mogą ze sobą konkurować¹⁹⁵. Zjawisko to staje się szczególnie ważne, jeżeli uwzględni się, że przystąpienie do UE prowadzi do fundamentalnych następstw dla funkcjonowania organów władzy państw członkowskich. Szczególnie istotne zmiany zachodzą w zakresie funkcjonowania parlamentu narodowego. W doktrynie szacuje się, że parlament państwa członkowskiego traci ok. 2/3 swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych¹⁹⁶. Wynika to jednoznacznie z unormowań funkcjonujących w Unii – w sprawach uregulowanych rozporządzeniami stanowionymi przez organy Wspólnot wydawanie ustaw jest możliwe jedynie w wyjątkowych wypadkach, natomiast w sprawach unormowanych przez dyrektywy rolą parlamentu jest konkretyzacja prawa wspólnotowego¹⁹⁷. Należy również pamiętać, że Wspólnoty Europejskie kształtowały się jako organizacja współpracy międzyrządowej, a w konsekwencji stosunkowo łatwo dochodziło do powstania zjawiska dominacji struktur krajowej administracji nad parlamentami narodowymi¹⁹⁸. Co więcej – administracje państw członkowskich bardzo szybko wytworzyły mechanizmy współpracy pomiędzy biurokracją europejską a jej narodowymi odpowiednikami z pominięciem władztwa parlamentów narodowych. Dodać przy tym należy, że późniejsze procesy integracyjne umacniały jedynie silną eurobiurokrację, której uprawnienia rosły z racji powstających powiązań transnarodowych¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Zob. A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja europejska*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 87.

¹⁹⁶ Tak J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11. Zob. też *idem*, *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjno-prawnymi*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 314.

¹⁹⁷ Rola ta ulegać będzie nieznacznemu zróżnicowaniu w zależności od stopnia szczegółowości dyrektywy. Szerzej o zasadach stosowania prawa wspólnotowego przez instytucje krajowe zob. np. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 28 i nast.

¹⁹⁸ Zob. szerzej np. L.F.M. Besselink, *The separation of powers under Netherlands constitutional law and European integration*, „European Public Law” 1997, vol. 3, nr 3, s. 313–321.

¹⁹⁹ Zob. Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1, s. 45. Zob. też W. Wessels, *Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabiurokratie?*, [w:] M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (red.), *Europäische Integration*, Wiesbaden 1996, s. 165. W literaturze przedmiotu od dawna też podkreśla się, że Unia Europejska reprezentuje bardzo zaawansowany poziom instytucjonalizacji; zob. T. Risse-Kappen, *Exploring the Nature of the Beast. International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 1, s. 71. Niekiedy jednak w literaturze przedmiotu można się spotkać z obroną biurokracji europejskiej; zob. S. Gozi, *System zarządzania w Unii Europejskiej. Przewodnik*, Kraków 2004, s. 48.

Doszło więc do powstania zjawiska – złożonego jednak w swojej treści – nazwanego „deficytem demokracji”²⁰⁰. Pojęcie to należy do wyjątkowo trudno definiowalnych²⁰¹. Posługuje się bowiem nieprecyzyjnym pojęciem „deficytu” (oznaczającym pewien niedobór, brak²⁰²), łącząc je przy tym z nieostrym i złożonym w swej treści pojęciem demokracji²⁰³.

Można więc założyć, że pojęcie „deficyt demokracji” oznaczać będzie taki poziom występowania instytucji charakterystycznych dla demokracji, który różnić się będzie (na niekorzyść) od rozwiązania uznawanego za modelowe. W odniesieniu do Unii Europejskiej wskazuje się więc, że deficyt demokracji wiąże się z niedopasowaniem między – stosowanymi wobec państw narodowych – koncepcjami demokratycznego sprawowania władzy z jednej strony a nowymi instytucjami i praktykami zarządzania ponadnarodowego z drugiej strony²⁰⁴. Powyższa próba definicji nie ma oczywiście charakteru precyzyjnej, ale i sama demokracja wymyka się łatwym sposobom definiowania, a podejmowane próby jej dookreślenia zazwyczaj sprowadzają się jedynie do pewnego przybliżenia rozumienia tego pojęcia²⁰⁵. Brak jest więc jednej, przyjętej i powszechnie akceptowanej definicji demokracji²⁰⁶, a w filozofii polityki nie ma nawet zgody, co ten termin może oznaczać²⁰⁷.

W przypadku Unii Europejskiej analizowany deficyt demokracji występuje – jak podkreśla się w literaturze²⁰⁸ – niejako na dwóch poziomach. Obejmując – na poziomie

²⁰⁰ Pojęcie to zaproponował David Marquand, poseł do Parlamentu Europejskiego z ramienia brytyjskiej Partii Pracy; zob. D. Marquand, *Parliament for Europe*, London 1979 [za:] R. Riedel, *Deficyt demokratyczny. Defekt czy błogosławieństwo*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 10.

²⁰¹ Należy zgodzić się z twierdzeniem Tadeusza Biernata, który podkreślał, że „pojęcie «deficytu demokracji» nie tylko dzieli nieostrość pojęcia demokracji, ale także je potęguje”; T. Biernat, *Deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja. Teoria, idee, instytucje*, Toruń 2000, s. 34.

²⁰² Słownik języka polskiego definiuje pojęcie „deficyt” w dwóch znaczeniach: „brak dostatecznej ilości pieniędzy w budżecie państwa, przedsiębiorstwa itp. na pokrycie zaplanowanych wydatków” (czyli np. deficyt budżetowy) oraz „niedostateczna ilość czegoś, niepokrywająca zapotrzebowania”; zob. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/deficyt> [dostęp 14.08.2017].

²⁰³ Termin ten, pochodzący od słów *demos* i *kratos*, użyty po raz pierwszy zapewne przez sofistów greckich na określenie ustroju stojącego w opozycji do rządów arystokracji, spopularyzował Demokryt z Abdery, a także krytycy demokracji: Platon i Arystoteles; zob. J. Miklaszewska, *Demokracja – dzieje pojęcia*, [w:] R. Legutko, J. Kloczkowski (red.), *Oblicza demokracji*, Kraków 2002, s. 11.

²⁰⁴ Zob. T.A. Börzel, C. Sprungk, *Undermining Democratic Governance in the Member States? The Europeanization of National Decision-Making*, [w:] R. Holzhaacker, E. Albæk (red.), *Democratic governance and European integration. Linking societal and state processes of democracy*, Cheltenham–Northampton 2007, s. 113–137.

²⁰⁵ Zob. W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 28 i nast.

²⁰⁶ Zob. R. Balicki, *Kryzys demokracji?*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu...*, s. 45 i nast.

²⁰⁷ Zob. A. Gutmann, *Demokracja*, [w:] R.E. Goodin, P. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 2002, s. 530 i nast. Giovanni Sartori podkreślał, że demokracja to po prostu „główny nurt dyskursu trwającego od czasów Platona i Arystotelesa”; G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 20.

²⁰⁸ Zob. C. Neuhold, *Das Europäische Parlament im Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union. Demokratische Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission*, Frankfurt am Main–New York 2001, s. 8 i nast.

Unii Europejskiej – zarówno deficyt w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych (instytucjonalnych), jak i deficyt uczestnictwa mieszkańców państw członkowskich UE w debacie na poziomie europejskim. Ale wskazywany jest również drugi poziom występowania deficytu demokracji, który jest definiowany jako konsekwencja przekazania przez państwa narodowe wielu swoich dotychczasowych kompetencji. A w efekcie utratę możliwości suwerennego regulowania stanu prawnego w tych obszarach, będących przecież często realizacją podstawowych funkcji państwa. Kompetencja ta jest powierzana strukturom pozostającym poza krajowym ośrodkiem władzy i co za tym idzie – poza kontrolą krajowego *demos*²⁰⁹.

Zjawiskiem deficytu demokracji, a przede wszystkim próbami jego zniwelowania zajęło się wiele środowisk – byli wśród nich naukowcy, politycy, dziennikarze i urzędnicy. A podkreślając niejako wagę problemu, zajmowała się nim również instytucjonalnie i sama Unia Europejska²¹⁰. Szczególnie burzliwe (i wywierające różnorakie reperkusje) dyskusje na ten temat toczyły w czasie prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy²¹¹. Należy jednak uwzględnić, że w przypadku Unii Europejskiej poszukiwanie sposobu na zniwelowanie „deficytu demokracji”, czyli próba „odkrycia” własnego modelu demokracji, jest jednocześnie poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, jaki ma być ostateczny kształt polityczny Unii, a więc poszukiwaniem osławionej *finalité politique*²¹². Redukcja osławionego deficytu jest więc również poszukiwaniem sposobu na legitymizowanie samej Unii i jej instytucji²¹³.

Jedną z pierwszym propozycji zniwelowania problemu deficytu było odwołanie się do mechanizmów właściwych dla klasycznej demokracji parlamentarnej – czyli w przypadku Wspólnot Europejskich, poprzez zwiększenie kompetencji Parlamentu

²⁰⁹ W takiej właśnie sytuacji swoje uprawnienia traci parlament narodowy kraju członkowskiego, zwracali na to uwagę m.in. J.H.H. Weiler, U. Haltern, F.C. Mayer, *European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces*, „West European Politics” 1995, vol. 18, nr 3, *passim*.

²¹⁰ Tu warto np. przywołać preambułę Jednolitego aktu europejskiego, w której podkreślano, iż strony umawiające się pragną „wspólnie popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”; zob. też szerzej T.D. Zweifel, „*Who is without sin cast the first stone. The EU's democratic deficit in comparison*”, „Journal of European Public Policy” 2002, vol. 9, nr 5, s. 812.

²¹¹ Tak w aneksie do deklaracji szczytu Rady Europejskiej w Laeken nazwano ciało mające zająć się opracowaniem – jak planowano – nowej podstawy ustrojowej przyszłej powiększonej Unii Europejskiej. Sam konwent w swych publikacjach nazywa się najchętniej „Konwentem Europejskim”. Szerzej zob. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, *passim* oraz A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 472–681.

²¹² O *finalité politique* zob. szerzej np. P. Buras, *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, [w:] M. Cichocki (red.), *Polska-Unia Europejska – w pół drogi. Wybrane problemy*, Warszawa 2002, s. 13 i nast.

²¹³ Szerzej o rozproszonym charakterze legitymizacji Unii Europejskiej zob. T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, *passim*.

Europejskiego jako jedyne go organu pochodzącego z wyborów powszechnych. Rozpoczęta wówczas dyskusja doprowadziła w swym efekcie do znacznego zwiększenia miejsca i roli PE²¹⁴. Jednak pomimo podjętych działań nie nastąpił oczekiwany wzrost identyfikacji mieszkańców państw członkowskich z Unią i nie zmalała skala opinii o istniejącym, a wręcz narastającym demokratycznym deficycie²¹⁵.

Wraz z upływem lat narastała jednak także i krytyka podjętych działań. Szczególnie negatywnie oceniono założenie, że to wyłącznie Parlament Europejski może być nośnikiem demokratycznej legitymizacji. Podkreślano przy tym, że nie można stosować wprost rozwiązań właściwych dla struktur państwowych właśnie z uwagi na fakt, że Unia nie jest państwem. Podkreślano także, że brak jest europejskiego *demos* lub przynajmniej europejskiej opinii publicznej reagującej w zbliżony sposób jak społeczność narodowa na problemy polityki europejskiej²¹⁶.

Zauważono wówczas, że na legitymizację tak specyficznego organizmu, jakim jest Unia Europejska, należy spojrzeć z szerszej perspektywy, wykraczając poza stosowaną dotychczas specyfikę właściwą dla państwa. W ramach poglądów, które się wówczas pojawiły, można wyróżnić dwie najbardziej charakterystyczne grupy stanowisk²¹⁷.

Niektórzy autorzy, opierając się na koncepcjach stworzonych przez Roberta Dahla, zanegowali możliwość przeniesienia na grunt organizacji międzynarodowej klasycznych rozwiązań demokratycznych będących domeną charakterystyczną dla państw narodowych²¹⁸.

Jednym ze zwolenników tej teorii jest Andrew Moravcsik, który podkreślił, że badając zjawisko tak specyficzne jak demokracja, konieczne jest odnoszenie się do realnie funkcjonujących systemów państwowych, nie zaś do teoretycznego (i nieistniejącego)

²¹⁴ Dlatego po latach można było napisać „W ciągu ostatnich 25 lat PE przeszedł większe zmiany niż jakakolwiek inna ważna instytucja UE. Od połowy lat osiemdziesiątych, przy każdej większej reformie traktatów wzrastały bądź uprawnienia ustawodawcze PE, bądź też wykonawcze, a niekiedy i jedno, i drugie. Skumulowany efekt zmian znacząco zwiększył rolę Parlamentu w polityce europejskiej. Przez większą część swego istnienia PE słusznie mógł być nazywany «wielojęzycznym sklepem dyskusyjnym». Tak już nie jest, jest to obecnie jeden z najpotężniejszych parlamentów na świecie”; R. Scully, S. Hix, D.M. Farrell, *National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr 4, s. 671. Chociaż wydaje się, że to ostatnie zdanie napisane jest nadal nieco na wyrost...

²¹⁵ Zob. R. Riedel, *Deficyt demokratyczny...*, s. 10. Wielu autorów podkreśla również, że powody istnienia „demokratycznego deficytu” są głębsze, a więc i jego niwelowanie nie może się sprowadzić jedynie do wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego; zob. np. D. Grimm, [w:] T. Ellwein, D. Grimm, J. Heese, G.F. Schuppert (red.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden–Baden 1993, s. 13–14.

²¹⁶ Zob. S. Mrozowska, *Konstytucja europejska wobec deficytu demokratycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2007, nr 2, s. 158.

²¹⁷ Zob. K. Klaus, *op. cit.*, s. 65.

²¹⁸ W konsekwencji takiej tezy R. Dahl stoi na stanowisku, że organizacje międzynarodowe z natury rzeczy nie mogą być demokratyczne; zob. R. Dahl, *Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View*, [w:] I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (red.), *Democracy's edges*, London–New York 1999, s. 19 i nast.

modelu idealnego. A w przeprowadzonej przez siebie analizie porównującej UE do innych systemów demokratycznych stwierdził, że troska o deficyt demokracji w Unii Europejskiej i brak jej legitymacji jest w praktyce zbędna, ponieważ wystarczającym czynnikiem legitymizującym są przecież rządy państw członkowskich²¹⁹.

Argumenty przedstawiane przez A. Moravcsika są konsekwencją rozwijanej przez niego teorii liberalnego *intergovernmentalizmu*, i opierają się na założeniu, że to rządy państw członkowskich kierują Unią, a Komisja Europejska pełni funkcję ich swoistego agenta. Najważniejsze decyzje podejmowane są w toku negocjacji międzyrządowych, a one nie mogą przynieść nieprzewidzianych dla państw konsekwencji. Nie ma rozdziału pomiędzy preferencjami rządów, a ostatecznym kształtem polityki unijnej – a więc nie można też Unii Europejskiej określić jako niedemokratycznej²²⁰.

Podobne stanowisko jak A. Moravcsik zajmował w swoich wcześniejszych pracach Giandomenico Majone. Uważał on, że teza o istnieniu deficytu demokratycznego w UE jest efektem błędnego przykładania wobec Unii kryteriów (pojęć, kategorii i standardów) wypracowanych w odniesieniu do analizy funkcjonowania organizmów państwowych²²¹.

Inna grupa autorów odwołuje się do normatywno-instytucjonalnej złożoności Unii, i – w efekcie końcowym swoich rozważań – zwraca uwagę na jej różnorodność (wielość i zróżnicowanie zaangażowanych podmiotów). Podkreślają oni, że Unia Europejska jest mechanizmem wielu zintegrowanych poziomów rządzenia, na który składają się zarówno instytucje unijne, jak i kraje członkowskie z ich konstytucyjnie zdefiniowanymi organami wewnętrznymi²²². Unia Europejska tworzy więc wielopoziomowy system polityczny będący złożoną konstrukcją, w której budowę zaangażowane są podmioty aktywne na poziomie regionalnym, narodowym i ponadnarodowym²²³.

Zwolennicy tej koncepcji podkreślają jednak, że w nieustannych negocjacjach i kompromisach podejmowanych na szczeblu unijnym, a jednocześnie w związku ze

²¹⁹ Zob. A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 4 s. 603 i nast. Zob. także *idem*, *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1, s. 276 i nast.

²²⁰ Tak poglądy A. Moravcsika syntetyzuje A. Hix; zob. szerzej S. Hix, *System polityczny...*, s. 222.

²²¹ Zob. G. Majone, *Europe’s „Democratic Deficit”. The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, vol. 4, nr 1, s. 8 i nast. W swoich późniejszych pracach zwracał jednak uwagę na „ukryte zasady integracji i ich szkodliwe konsekwencje dla odpowiedzialności i efektywności unijnych instytucji”; M. Witkowska, *Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej – przyczyny, uwarunkowania, scenariusze rozwoju sytuacji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, Warszawa 2015, s. 123.

²²² Zob. A. Paczeński, *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, [w:] A. Paczeński, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2014, s. 127 i nast.

²²³ Zob. J. Ruskowski, *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 23 i nast.

wzmacnianiem poziomu regionalnego, słabnie znaczenie państw członkowskich²²⁴. Joseph H.H. Weiler podkreśla przy tym negatywne następstwa procesu, który nazywa „odwróconym regionalizmem”²²⁵. Zjawisko to polega na możliwości reprezentowania interesów regionalnych z pominięciem państw narodowych, co w efekcie końcowym powoduje zarówno oddalenie realizowanych spraw od obywateli, jak i osłabienie prestiżu państwa. Dodatkowo, Unia wkraczając w dziedziny zarezerwowane dotychczas dla państwa bądź dla społeczności lokalnych lub obywateli, potęgowała przekonania (niezależnie od tego, czy było to zasadne, czy też nie) o „wszechmocy” instytucji unijnych²²⁶. Te zjawiska są również uważane za podstawowe źródła powstającego deficytu demokracji.

W 1995 roku J.H.H. Weiler zaproponował²²⁷ typizację obszarów, które według niego miały wpływ na powstawanie „deficytu demokracji”. Wraz z upływem czasu i dalszymi badaniami katalog stworzony przez J.H.H. Weilera został rozbudowany i obecnie uważa się²²⁸, że do zjawisk mających wpływ na tworzenie demokratycznego deficytu na poziomie Unii Europejskiej zalicza się:

- zwiększenie kompetencji krajowych organów władzy wykonawczej, a także ograniczoną możliwość kontroli pozostawioną parlamentom narodowym²²⁹;
- ograniczoną nadal pozycję Parlamentu Europejskiego, i to pomimo że jest on jedynym w Unii organem pochodzącym z wyborów powszechnych²³⁰;
- brak rzeczywistych „wyborów europejskich” – przedmiotem kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w państwa członkowskich jedynie sporadycznie stają się sprawy europejskie, zazwyczaj głosowanie odbywa się w kontekście bieżącej polityki wewnętrznej²³¹;

²²⁴ Zwolennicy teorii UE jako wielopoziomowego systemu politycznego nie negują zasadności istnienia państw narodowych, jednak kwestia ich suwerenności i warunków funkcjonowania jest przedmiotem wielu dyskusji; zob. R. Riedel, *Unia Europejska – hybrydowy system polityczny. Multilevel governance jako kompromis pomiędzy intergovernmentalizmem a supranacjonalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, vol. LVII, nr 2, s. 73.

²²⁵ Zob. szerzej Joseph H.H. Weiler, *The State „über alles”: Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9506ind.html> [dostęp: 16.12.2017].

²²⁶ Zob. szerzej *ibidem* oraz *idem*, *The constitution of Europe “do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge–New York 1999, s. 265.

²²⁷ Zob. J.H.H. Weiler, U. Haltern, F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 4 i nast.

²²⁸ Wykaz obszarów objętych demokratycznym deficytem zob. L. Siedentop, *Democracy In Europe*, London 2000 [za:] S. Hix, *System polityczny...*, s. 219–220.

²²⁹ Zob. np. T. Raunio, *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, „Government and Opposition” 1999, vol. 34, nr 2 s. 180–202.

²³⁰ Zob. Np. J. Lodge, *The European Parliament and the Authority-Democracy Crises*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” 2016, vol. 531, nr 1, s. 69–83.

²³¹ Zob. S. Hix, *Dimensions and alignments in european union politics. Cognitive constraints and partisan responses*, „European Journal of Political Research” 1999, vol. 35, nr 1, s. 69–106.

- brak zrozumienia przez obywateli państw członkowskich zasad funkcjonowania Unii i specyfiki kompetencyjnej jej organów²³²;
- swoisty „dryf polityczny” Unii. Cechą charakterystyczną UE staje się bowiem przyjmowanie rozwiązań nie tych, które mogą być uznane za najlepsze, lecz jedynie tych, które są maksymalnie niekontrowersyjne (nieostre), a więc stają się możliwymi do zaakceptowania.

Można więc zgodzić się z J.H.H. Weilerem konkludującym, że istnieje konieczność rozwinięcia współpracy poziomu narodowego i wspólnotowego dla zapewnienia demokracji struktur europejskich. Aby jednak ta współpraca nie potęgowała konfliktów, wskazane było również dokonanie podziału kompetencji tak przeprowadzonego, aby zapewnić jak największą przejrzystość procesu podejmowania decyzji.

Unia Europejska stała się więc systemem politycznym o złożonej, wielopoziomowej strukturze decyzyjnej. Koncepcję tę rozwinął Simon Hix²³³, zwracając uwagę na „zazębiające się” kompetencje organów ponadnarodowych i organów reprezentujących państwa członkowskie. W odniesieniu do kompetencji wykonawczych S. Hix uwzględniał wpływy Komisji Europejskiej oraz wpływy państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej. Natomiast w odniesieniu do kompetencji prawodawczych podkreślał znaczenie Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Tę, tak specyficzną wykreowaną „legislatywę” w Unii Europejskiej, od wejścia w życie traktatu z Lizbony uzupełniono o kompetencje przyznane parlamentom narodowym²³⁴.

Dyskusja o deficycie demokracji w Unii Europejskiej wydaje się więc dyskusją na swój sposób – zastępczą. Występujący deficyt demokratyczny jest konsekwencją „oderwania władzy od człowieka” i w związku z tym może być wyeliminowany – czy też raczej zmniejszony – właśnie poprzez przybliżenie Europejczyków do struktur decyzyjnych Unii²³⁵.

Ale w procesie poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak przybliżyć Unię Europejską mieszkańcom Europy, równocześnie próbowano – przyspieszając naturalny bieg

²³² Dla znacznej grupy Europejczyków Komisja Europejska nadal jest bytem niedookreślonym czy wręcz nieznanym; zob. P. Magnette, *Appointing and Censuring the European Commission. The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, nr 3, s. 292–310.

²³³ Zob. S. Hix, *Elections, parties and institutional design. A comparative perspective on European Union democracy*, „West European Politics” 1998, vol. 21, nr 3, s. 19 i nast.

²³⁴ Akcentując stworzone przez regulacje traktatu mechanizmy aktywności parlamentów narodowych, niekiedy obsadza się je w roli „hamulcowego” europejskiej legislacji; zob. T.G. Grosse, *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Toruń 2014, s. 46 i nast.

²³⁵ Zob. też T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przewycięzania*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008, s. 84 i nast.

wydarzeń – przesądzić o ostatecznym kształcie Unii²³⁶. Nie wydaje się to właściwym postępowaniem. Podejmując bowiem spektakularne²³⁷, ale często zbyt pochopne decyzje mogące przesądzić o *finalité politique* Unii, możemy doprowadzić do klęski tego największego i najbardziej udanego europejskiego projektu.

Unia Europejska jest w momencie dla siebie decydującym – poszukuje własnej tożsamości i własnej drogi. Nawet jednak na tak zaawansowanym etapie integracji warto odwołać się do klasycznej „metody Monneta”, metody opierającej się na ewolucyjnym rozwoju, a unikającej zmian rewolucyjnych²³⁸.

Nie możemy także oczekiwać, że zjawisko nazwane deficytem demokracji w Unii zaniknie. Jego źródła tkwią bowiem w samych założeniach konstrukcyjnych Wspólnot. Jednak współczesny deficyt demokracji, zauważalny przecież nie tylko w UE, ale i w państwach narodowych jest – przede wszystkim – naturalnym efektem stale rosnących oczekiwań i pragnień obywateli, wyrażanych wobec instytucji tworzących system sprawowania władzy. Wraz z postępującym rozwojem społecznym „wczorajszy” poziom zadowolenia, „dziś” jest już niewystarczający. Demokracja jest nieustannie dziejącym się procesem, nie zaś zakonserwowanym bytem. Chcąc ją pielęgnować, musimy ją wciąż rozwijać²³⁹.

Demokracja jest jednak wartością silnie zakorzenioną w świadomości Europejczyków, jesteśmy z niej dumni, nawet jeżeli nie korzystamy z jej instytucji. Nie możemy jednak przenieść klasycznego rozumienia tego pojęcia na grunt Unii Europejskiej. Siłą, a również i źródłem sukcesu Wspólnot/Unii było umiejętne łączenie metody wspólnotowej oraz metody międzyrządowej. Powstała w ten sposób złożona, wielopoziomowa konstrukcja mogła się rozwijać, mając oparcie zarówno w zintegrowanych działaniach koordynowanych przez organy ponadnarodowe, jak i w stabilnej państwowości narodowej. Krzysztof Szczerski podkreślał, że te dwie rzeczywistości „ulegają obecnie w Europie daleko

²³⁶ Prowadzona wówczas analiza związana była również z poszukiwaniem źródła legitymizacji samej Unii. O koncepcjach legitymizacji UE zob. szerzej J. Pawłowski, *Przebudowa instytucjonalna UE wobec potrzeb legitymizacji*, „Studia Europejskie” 2007, nr 2, s. 38 i nast. oraz K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków 2008, s. 42 i nast.

²³⁷ Jako najbardziej charakterystyczny przykład można wymienić kontrowersje związane z przygotowaniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004 r. Dalej powoływany jako traktat konstytucyjny.

²³⁸ O „metodzie Monneta” i samym Jeanie Monnet zob. T.R. Szymczyński, *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 212–214 oraz W. Wessels, *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, „Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series Working Paper” 2001, nr 74, http://irihs.ihs.ac.at/1346/1/pw_74.pdf [dostęp 16.12.2017].

²³⁹ O propozycjach konkretnych rozwiązań zob. m.in. R. Markowski, *Innowacje demokratyczne i ich zastosowanie w Polsce*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 157 i nast.; Radosław Markowski, *Rekomendacje prawno-instytucjonalne dla zwiększania zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym*, <http://razemdlaradomki.pl/dok/ingo/rekomendacje.pdf> [dostęp 17.12.2017] oraz J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 95 i nast.

idącemu powiązaniu, zintegrowaniu i wzajemnemu przenikaniu – można powiedzieć, że są wszechobecne. Nie oznacza to jednak, że uzyskują jednolitą naturę, w tym sensie, iż któryś z nich musi poddać się zdominowanej monokulturze drugiego. W rzeczywistości jest zupełnie odwrotnie, i to właśnie stanowi o wyjątkowości polityki w Unii Europejskiej”²⁴⁰.

Demokracja w UE²⁴¹ musi być – tak jak i sama Unia – wielopoziomowa²⁴² i wielocentryczna. Musi obejmować nie tylko aktywną rolę ciał pochodzących z wyborów powszechnych – czyli Parlamentu Europejskiego²⁴³ oraz parlamentów narodowych państw członkowskich – ale także angażować w jak największym stopniu obywateli państw członkowskich. Do tego celu wykorzystywane być muszą elementy wzmacniające bezpośrednio aktywność obywateli, takie jak prawo inicjatywy ludowej, prawo petycji, a zwłaszcza możliwość prowadzenia debaty ogólnoeuropejskiej²⁴⁴. Wydaje się, że dobrze

²⁴⁰ K. Szczerski, *Dynamika systemu...*, s. 38.

²⁴¹ Warto także zwrócić uwagę na koncepcję *demoi-cracy* (*demoi* – liczba mnoga od *demos*). Zwolennicy tej koncepcji podkreślają specyfikę systemu politycznego powstałego – i nadal powstającego – w Unii Europejskiej, w której nie mamy do czynienia z jednolitym *demos*, ale właśnie z wielością *demoi*. Za twórcę terminu uchodzi Philippe van Parijs – zob. P. van Parijs, *Should the European union become more democratic?*, [w:] A. Føllesdal, P. Kosłowski (red.), *Democracy and the European Union*, Berlin-Heidelberg 1998, s. 287 i nast.

Koncepcja ta jest współcześnie aktywnie rozwijana (zob. np. K. Nicolaïdis, *The Idea of European "Democracy"*, [w:] J. Dickson, P.Z. Eleutheriadēs (red.), *Philosophical foundations of European Union law*, Oxford 2012, s. 247 i nast.), jednak nadal nie daje jednoznacznej odpowiedzi na podstawowe pytanie, jak ograniczyć deficyt demokratyczny. Zob. też J. Czaputowicz, *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)*, Warszawa 2014, s. 155.

²⁴² Zwrócić przy tym uwagę należy na koncepcję zarządzania wielopoziomowego, sformułowaną przez Gary’ego Marksa na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku (zob. G. Marks, *op. cit.*, s. 191 i nast. oraz G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 3, s. 341 i nast.). Zob. też szerzej L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham 2001, *passim* oraz w języku polskim J. Ruskowski, *Struktura wielopoziomowego...*, s. 19 i nast. Jednak współcześnie koncepcja ta jest krytykowana za ograniczone możliwości zastosowania wobec zjawisk związanych z politycznością i małą wagę przykładaną do – nadal szczególnie istotnej – roli państw narodowych; zob. J. Czaputowicz, *Wielopoziomowe zarządzanie...*, s. 121 i nast. oraz T.G. Grosse, *O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa 2013, s. 133 i nast.

²⁴³ Zob. np. C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Departament UE Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Katedrę Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie*, Warszawa 2005, s. 19 i nast. Szerzej o specyfice funkcjonowania Parlamentu Europejskiego zob. M. Kruk, *Parlament Europejski w systemie organów Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenti a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 13 i nast.

²⁴⁴ Znaczenie dialogu i negocjacji akcentuje Jürgen Habermas w swojej koncepcji „patriotyzmu konstytucyjnego”; zob. J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 26). W proponowanej koncepcji Habermas przedstawia również swoje spojrzenie na demokrację, przedstawiając ją jako „model polityki deliberującej (*deliberative*). Punktem wyjścia nie jest tu już wielki podmiot, jakaś wspólnotowa całość, lecz anonimowe, zazębiające się dyskursy”; *ibidem*, s. 24.

aplikowany model demokracji deliberatywnej byłby rozwiązaniem właściwym nawet dla tak skomplikowanej struktury jak Unia Europejska. Elementy deliberacji były już (i są) w Unii stosowane, możemy do nich zaliczyć zarówno metodę uzgodnień w celu zmian traktatowych poprzez powołanie konwentu, jak i wykorzystywanie otwartej metody koordynacji czy też stosowanie tzw. komitologii²⁴⁵. Bardziej aktywne wykorzystanie demokracji deliberatywnej wymagałoby jednak ukształtowania się europejskiej opinii publicznej, tak aby mogła ona przedstawiać swoje stanowisko, w innym przypadku toczone debaty nadal będą ograniczone jedynie do elit²⁴⁶.

Na interesujące zjawisko zwrócił uwagę J.H.H. Weiler. Zauważył bowiem, że na temat „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej napisano bardzo wiele publikacji. Ich autorzy podejmują się złożonych rozważań na temat systemu demokratycznego w Europie, niekiedy o charakterze diagnozującym, niekiedy zaś w formie prognoz wybiegających ku przyszłości. Często równocześnie poszukują przyczyn krytycznej oceny funkcjonującego modelu, ale i zamieszczają zalecenia, co do koniecznych – w ich mniemaniu – zmian na przyszłość w zakresie instytucji i stosowanych procedur. Różne są prace i różne zawierają konkluzje, ale wszyscy za pewnik biorą, że Unia ma być demokratyczna²⁴⁷, i to pomimo wielorakich zarzutów stawianych samej demokracji.

Należy więc zgodzić się z tezą, że wszyscy uczestnicy tej wielkiej debaty są przekonani, że Unia Europejska musi być strukturą demokratyczną, a jej funkcjonowanie oparte na niedemokratycznych zasadach uważane jest za tak niedorzeczne, że niewarte głębszych rozważań. Bo przecież to właśnie demokracja pomimo swych ułomności jest uważana za właściwy sposób na legitymizowanie sprawowania władzy²⁴⁸.

3. Rola parlamentów narodowych w procesie powstawania Wspólnot

Wspólnoty Europejskie (pierwotnie ujmowane jako trzy odrębne organizmy: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energi Atomowej – Euroatom) powstawały jako organizacje międzyrządowej

²⁴⁵ O pojęciu i rozumieniu „komitologii” zob. C.F. Bergström, *Comitology. Delegation of powers in the European Union and the committee system*, Oxford 2005, s. 5–6.

²⁴⁶ Zob. szerzej K. Dingwerth, M. Blauburger, C. Schneider, *Postnationale Demokratie. Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO*, Wiesbaden 2011, s. 97 i nast.

²⁴⁷ Zob. J.H.H. Weiler, *Why Should Europe be a Democracy. The Corruption of Political Culture and the Principle of Constitutional Tolerance*, [w:] F.G. Snyder (red.), *The europeanisation of law. The legal effects of European integration*, Oxford–Portland 2000, s. 213.

²⁴⁸ Zob. *ibidem*, s. 213–214.

integracji gospodarczej²⁴⁹. Ten aspekt „rynkowy” widoczny był w traktatach założycielskich Wspólnot, zwłaszcza zaś w odniesieniu do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, której pierwotnym celem było zapewnienie kontroli nad – zgodnie z nazwą – przemysłem węglowym i stalowym integrujących się państw²⁵⁰. Warto przy tym podkreślić rewolucyjne podejście zaproponowane przez Jeana Monneta (i odzwierciedlone w planie Roberta Schumana²⁵¹) – kontrola nad newralgicznymi wówczas sektorami przemysłu oddana być miała nowo tworzonemu, ponadnarodowemu²⁵² organowi o nazwie Wysoka Władza²⁵³. Deklaracja Schumana stała się podstawą do negocjacji, które w swym efekcie doprowadziły do podpisania 18 kwietnia 1951 roku w Paryżu, przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Republikę Federalną Niemiec i Włochy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali²⁵⁴. Traktat ten budował nową europejską architekturę decyzyjną. To właśnie na jego podstawie, obok Wysokiej Władzy (późniejszej

²⁴⁹ O przesłankach utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz pozostałych wspólnot zob. K. Witkowska-Chrzczonek, *Geneza i rozwój instytucjonalny Integracji Europejskiej. Od Traktatu paryskiego po Traktat z Lizbony*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 39 i nast.

²⁵⁰ Sednem zgłoszonej przez Francję propozycji było stworzenie wspólnego rynku węgla i stali, tak aby mieć możliwość kontrolowania odradzającej się wówczas gospodarki niemieckiej; zob. S. Bulmer, *History and Institutions of the European Union*, [w:] M.J. Artis, F.I. Nixon (red.), *The economics of the European Union. Policy and analysis*, Oxford–New York 2001, *passim*.

²⁵¹ Dominowało wówczas oczekiwanie, które Anthony Nutting zobrazował w stwierdzeniu o poszukiwaniu „klatki dla niemieckiego tygrysa” (zob. A. Nutting, *Europe Will Not Wait. A Warning and a Way Out*, London 1960, s. 19), a efektem końcowym miało być wyeliminowanie odwiecznej rywalizacji pomiędzy Niemcami i Francją i osiągnięcie stanu, w którym wojna pomiędzy tymi państwami byłaby – jak podkreślał Schuman – nie tylko „nie do pomyślenia, ale i fizycznie niemożliwa”; zob. J. Pinder, *Foundations for Democracy in the European Union*, [w:] *idem* (red.), *Foundations of Democracy in the European Union. From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament*, Basingstoke 1999, s. 120.

²⁵² Deklaracja wygłoszona przez Roberta Schumana 9 maja 1950 r. („Plan Schumana”) to dokument o znaczeniu nie do przecenienia, w niej właśnie zarysował dalekosiężny (i nadal ostatecznie niezrealizowany) plan budowy federacji europejskiej. O znaczeniu i aktualności deklaracji Schumana zob. S. Pistone, *The Federal Perspective in the Schuman Declaration*, „Perspectives on Federalism” 2010, vol. 2, nr 1, s. 19 i nast.

²⁵³ Tak właśnie w języku francuskim (*supranational*) była określana Wysoka Władza w pierwotnej treści art. 9 traktatu o EWWiS; M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 31. Zob. też G. Thiemeyer, *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, „Journal of European Integration History” 1998, vol. 4, nr 2, s. 5–21. Termin ten w prawie pierwotnym Wspólnoty funkcjonował jedynie do wejścia w życie postanowień traktatu fuzyjnego – 1.07.1967 – ale wywarł swoje niezatarte piętno na procesach kształtujących procesy integracji europejskiej. Zob. też T.R. Szymczyński, *Pojęcie supranarodowości w polu integracji europejskiej z perspektywy hermeneutyki Hansa-Georga Gadamera*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 99–105 (tam również o jego wieloznaczności, s. 101–104) oraz B. de Witte, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, tłum. J. Brzeziński, L. Nowosielska, Warszawa 2014, s. 34–44 (tam również cytowana wypowiedź Paula-Henriego Spaaka, o możliwej wrogości, jaką termin ten może rodić, s. 40).

²⁵⁴ Zob. A. Arnall, D. Wyatt, *op. cit.*, s. 4 i nast. oraz B. de Witte, *op. cit.*, s. 38.

²⁵⁵ Traktat podpisano na 50 lat (wszedł w życie 23 lipca 1952 r. i wygasł 23 lipca 2002 r.). Treść traktatu zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT> [dostęp: 10.02.2018].

Komisji), powstała Specjalna Rada Ministrów, parlamentarne Wspólne Zgromadzenie²⁵⁵ i Trybunał Sprawiedliwości.

Polityczny sukces nowej formy współpracy zachęcił klasę polityczną państw Europy Zachodniej do podjęcia dalszych działań integracyjnych. Nie wszystkie projekty ostatecznie zrealizowano²⁵⁶, jednak podjęte działania zaowocowały budową trwałej architektury jednoczącej się Europy. 25 marca 1957 roku podpisano w Rzymie dwa traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)²⁵⁷ oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom)²⁵⁸. Traktaty te weszły w życie 1 stycznia 1958 roku. Tworząc nowe Wspólnoty, potwierdzono konieczność budowania bezpiecznej i pokojowej Europy, opartej na idei współpracy i zgodnym, harmonijnym współistnieniu. Takie było także oczekiwanie Schumana wyrażone podczas wystąpienia wygłoszonego 9 maja 1950 roku: „Nie było Europy, mieliśmy wojnę. Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność”²⁵⁹.

W czasie powstawania Wspólnot parlamenty narodowe państw członkowskich miały do spełnienia bardzo istotną, lecz jednak ograniczoną rolę – powinny były wyrazić zgodę na akcesję państwa do tworzonej struktury międzynarodowej²⁶⁰. Była to oczywiście rola zdeterminowana postanowieniami konstytucji i zużywała się w jednorazowej aktywności parlamentu – z chwilą powstania Wspólnoty i wyrażenia zgody na przeniesienie określonych kompetencji na poziom europejski legislacyjny narodowe traciły swoje uprawnienia prawotwórcze w tych dziedzinach. I tylko w niewielkim stopniu mogło to być skompensowane przez utworzone wówczas Zgromadzenie, które

²⁵⁵ Duży wpływ na ostateczną decyzję, żeby EWWiS miała swoje ciało parlamentarne wywarł André Philip (zob. J.I. Israel, *General Introduction*, [w:] J.I. Israel (red.), *The Anglo-Dutch moment. Essays on the Glorious Revolution and its world impact*, Cambridge–New York 1991, s. 30). Jednak samo Zgromadzenie miało się zbierać wyłącznie na jedną sesję w roku, a jego kompetencje były bardzo ograniczone. Pomimo to Zgromadzenie odegrało istotną rolę w tworzeniu parlamentarnego wymiaru integracji europejskiej i wywarło swoje piętno na zachodzących przemianach; zob. F. Piodi (red.), *Dążąc do jednego parlamentu wpływ Wspólnego Zgromadzenia EWWiS na Traktaty Rzymskie 1957–2007 pięćdziesiąta rocznica Traktatów Rzymskich*, Strasburg 2007, s. 13 i nast.

²⁵⁶ Należy w tym miejscu wspomnieć o projektach Europejskiej Wspólnoty Obronnej, odrzuconej przez francuskie Zgromadzenie Narodowe (zob. A. Dulphy, *La politique extérieure de la France depuis 1945*, Paris 1994, s. 31 i nast.) oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej; A. Całus, *Nieudane próby ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej*, „Przegląd Zachodni” 1964, nr 3, s. 99 i nast.

²⁵⁷ Treść traktatu zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT> [dostęp 10.02.2018].

²⁵⁸ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana 2016); Dz. Urz. UE C 203 z 7.06.2016 r. Treść traktatu zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT> [dostęp 10.02.2018].

²⁵⁹ Tekst deklaracji R. Schumana [za:] http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pl.htm [dostęp 10.12.2017].

²⁶⁰ O współdziałaniu parlamentów narodowych w procesie powstawania i poszerzania Wspólnot oraz o konstytucyjnych konsekwencjach tych działań zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 28–31.

miało charakter ciała międzyparlamentarnego. W jego skład wchodziłi przedstawiciele parlamentów państw członkowskich, którzy byli wybierani przez całe parlamenty, a niekiedy nawet wyznaczani przez ich przewodniczących²⁶¹.

4. Ewolucja pozycji parlamentów narodowych państw członkowskich

Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie w bardzo ograniczonym stopniu odnosiły się do parlamentów państw członkowskich. Wymagały aktywności w dziedzinach, w których było to istotne z uwagi na organizacyjne zasady funkcjonowania Wspólnot – w czasie akcesji państwa do organizacji (a także podczas procesu przyjmowania nowych członków), w czasie przyjmowania traktatów reformujących²⁶² oraz w czasie dokonywania koniecznej transpozycji prawa wspólnotowego/europejskiego do porządku krajowego²⁶³. Natomiast pozbawiały lub w istotny sposób ograniczały możliwości działania legislatyw w sferach będących dotychczas ich główną domeną aktywności²⁶⁴. Doszło więc do zjawiska, które w literaturze przedmiotu często określane jest jako „deparlamentaryzacja”²⁶⁵. Wynikała ona nie tylko z ograniczonych kompetencji Parlamentu Europejskiego (Wspólnego Zgromadzenia/Zgromadzenia Parlamentarnego)²⁶⁶, ale – przede wszystkim – z bardzo ograniczonej roli spełnianej

²⁶¹ Zob. C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskich w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, vol. LXXII, nr 2, s. 47.

²⁶² O udziale parlamentów narodowych w procedurze ratyfikacji traktatów akcesyjnych zob. J. Barcz, *Udział parlamentów w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 105 i nast.

²⁶³ Doszło w ten sposób niewątpliwie do osłabienia autorytetu parlamentu narodowego, który – poprzez zobowiązanie do przyjęcia norm prawnych mających na celu realizację określonych założeń – utracił swoją funkcję organu samodzielnie kreującego prawo. Parlament sprowadzono zatem do roli swoistego „organu wykonawczego” instytucji wspólnotowych/europejskich; zob. A. Bleckmann, *op. cit.*, s. 574.

²⁶⁴ Zob. S.S. Schüttemeyer, *Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1978, vol. 9, nr 2, s. 262.

²⁶⁵ Zob. A. Cygan, *Accountability, parliamentarism and transparency in the EU. The role of national parliaments*, Northampton 2013, s. 34. Zob. też S.S. Schüttemeyer, *The German Politics Lecture 2008. Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected?*, „German Politics” 2009, vol. 18, nr 1, s. 1–11 oraz J.O’ Brennan, T. Raunio, *Introduction: deparliamentarization and European integration*, [w:] *eidem* (red.), *National parliaments within the enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?*, London–New York 2007, s. 2–8.

²⁶⁶ Analiza pierwotnych kompetencji Parlamentu Europejskiego skłaniała niekiedy do konstatacji, że jedynym co było wspólne dla Parlamentu Europejskiego i klasycznych parlamentów narodowych państw członkowskich to nazwa „parlament”; J.-F. Picard, *Les pouvoirs du Parlement européen*, „Pouvoirs” 1977, nr 2, s. 37 [za:] J. Szymanek, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, vol. LXX, nr 1, s. 40. (Źródłowy tekst J.F. Picarda dostępny na stronie <http://www.revue-pouvoirs.fr/Les-pouvoirs-du-Parlement-europeen.html> [dostęp 10.02.2017]).

przez parlamenty narodowe²⁶⁷, wskutek czego powstaje swoista luka w legitymizacji parlamentarnej²⁶⁸. Okazało się, że dwa ważne i w praktyce zależne od siebie aspekty budowania prawnej i politycznej wspólnoty – proces integracji europejskiej i proces europejskiej demokracji nie rozwijały się w sposób synchroniczny²⁶⁹.

Parlamenty narodowe stały się więc pierwszą ofiarą dokonującej się integracji europejskiej²⁷⁰, jednak osłabienie ich pozycji i znaczenia nie było wyłącznie jej konsekwencją. Istotny wpływ na malejącą rolę instytucji przedstawicielskich miały też inne czynniki, często o bardzo zróżnicowanym charakterze, zarówno wewnętrznym, jak np. dokonująca się decentralizacja państwa czy też przeciwnie, umocnienie się rządowego ośrodka kierowniczego wywierającego silny wpływ na parlament²⁷¹, jak i zewnętrznym – jako skutek dziejącej się wówczas i wywierającej powszechny wpływ globalizacji.

Należy przy tym zaznaczyć, że wyrażana teza o „deparlamentaryzacji” lub też o końcu „złotej ery parlamentaryzmu” jest – w odniesieniu do legislatyw narodowych – podnoszona od dawna i wręcz cyklicznie. Już przecież w 1921 roku James Bryce jeden z rozdziałów swojej pracy zatytułował *The Decline of Legislatures*²⁷².

Powolność prowadzonych działań integracyjnych i ich ograniczony zakres sprawiał, że w początkowych latach funkcjonowania Wspólnot parlamenty narodowe nie czuły się zagrożone²⁷³. Wynikało to nie tylko z ograniczonych kompetencji Wspólnot, lecz także ze stosowanych wówczas zasad funkcjonowania – przyjęty po tzw. kryzysie pustego krzesła „kompromis luksemburski” zakładał konieczność uzyskania podczas podejmowania decyzji jednomyślności²⁷⁴. Zatem w sytuacji wystąpienia kolizji interesów ogólnoeuropejskich z partykularnymi była możliwość zgłoszenia przez każde z państw członkowskich skutecznego weta, zamykając tym samym możliwość podjęcia decyzji. Pomimo bardzo krytycznej oceny wysuwanej często wobec państw grożącej możliwością zastosowania prawa weta należy podkreślić, że przyjęta metoda była zgodna

²⁶⁷ Od dawna podkreślano w literaturze przedmiotu, że „parlamenty narodowe cierpią na brak skutecznej władzy nad ponadnarodową polityką”; V.A. Schmidt, *European „Federalism” and its Encroachments on National Institutions*, „Publius” 1999, vol. 29, nr 1, s. 25.

²⁶⁸ Zob. A. Føllesdal, S. Hix, *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 3, s. 533 i nast.

²⁶⁹ Zob. M. Blauberger, *Reinforcing the Asymmetries of European Integration*, [w:] A. Fischer-Lescano, C. Joerges, A. Wonka (red.), *The German Constitutional Court’s Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*, Bremen 2010, s. 47.

²⁷⁰ Zob. np. N. Nugent, *Unia Europejska. Władza i polityka*, Kraków 2012, s. 335 i nast.

²⁷¹ Zob. T. Raunio, S. Hix, *Backbenchers learn to fight back. European integration and parliamentary government*, „West European Politics” 2000, vol. 23, nr 4, s. 142–145.

²⁷² J. Bryce, *Modern Democracies*, http://oll.libertyfund.org/titles/2090#f1427-02_label_365 [dostęp 17.12.2017].

²⁷³ Zob. F. Rizzuto, *National parliaments and the European Union. Part of the problem or part of the solution to the democratic deficit in the European constitutional settlement?*, „The Journal of Legislative Studies” 2003, vol. 9, nr 3, s. 103

²⁷⁴ Zob. szerzej K. Popowicz, *Dynamika integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 110 i 114.

z jedną ze szczególnie ważnych dla Wspólnot/Unii zasad głoszących, że konsensus powinien zostać zachowany „prawie za każdą cenę”²⁷⁵.

Jednak wraz z rozszerzaniem się zakresu kompetencji realizowanych na poziomie ogólnoeuropejskim marginalizacja parlamentów narodowych stawała się coraz bardziej zauważalna. Szczególnie widoczne stało się to wraz z przystąpieniem do Wspólnoty Wielkiej Brytanii i Danii²⁷⁶. Akcesja tych krajów była bardziej wyrazem pragmatycznego wyboru elit i wyrażoną przez nie chęcią pozostawania w głównym nurcie jednoczącej się Europy, niż decyzją podjętą na fali emocjonalnego euroentuzjazmu społeczeństw²⁷⁷. W jej następstwie na wspólnotowej arenie znalazły się siły polityczne otwarcie wyrażające swój eurosceptycyzm i – co szczególnie ważne – znajdujące oparcie w tradycyjnie silnych parlamentach narodowych. Wraz z upływem lat sceptyczne nastroje wyrażane przez niektórych polityków znalazły dodatkową pożywkę. Było to związane zarówno z planem reform samych Wspólnot (Jednolity akt europejski), jak i – a może nawet przede wszystkim – z samym dążeniem do utworzenia Wewnętrznego (Jednolitego) Rynku EWG.

Jednolity akt europejski²⁷⁸ wzmocnił ponadnarodowy charakter Wspólnot, a jednocześnie zwiększył kompetencje EWG o obszary pozostające dotychczas w kompetencji krajów członkowskich (poprzez podjęcie decyzji o tworzeniu wspólnego rynku, a także poprzez włączenie do kompetencji Wspólnot m.in. polityki spójności gospodarczej i społecznej; badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz ochrony środowiska)²⁷⁹. Należy również uwzględnić, że tak duży wzrost kompetencji przekazanych na poziom wspólnotowy nie tylko zmniejszył władztwo legislacyjne parlamentów narodowych, ale równocześnie wymusił na nich konieczność podjęcia działań w celu dokonania niezbędnej transpozycji prawa europejskiego do porządku krajowego. W tej sytuacji rola parlamentów narodowych została bardzo osłabiona, sprowadzono je do roli specyficznego

²⁷⁵ John Peterson i Elizabeth Bomberg stwierdzili, że dążenie do uzyskania konsensusu jest jedną z zasad najsilniej oddziałujących na proces decyzyjny w Unii Europejskiej; zob. J. Peterson, E.E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*, Basingstoke 1999, s. 58.

²⁷⁶ Zob. T. Raunio, M. Wiberg, *Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance*, „Acta Politica” 2000, vol. 35, nr 2, s. 146–168; <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/c46797cd-0312-492b-afdf-f54673e73ec0.pdf> [dostęp 15.02.2017].

²⁷⁷ Zob. D. Childs, *Britain since 1945. A political history*, London–New York 2001, s. 42.

²⁷⁸ Jednolity akt europejski (Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.), dalej też JAE. Szerzej na temat Jednolitego aktu europejskiego zob. J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 11 i nast. Właśnie w JAE po raz pierwszy w prawie europejskim *expressis verbis* wyrażono zasadę pomocniczości (subsydiarności). Zasada, która w późniejszych dokumentach stanie się osnową rozdziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, w JAE umieszczona jeszcze była niejako na marginesie, w art. 25 JAE, odnoszącym się do polityki ochrony środowiska. Na temat zasady subsydiarności zob. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 40–44.

²⁷⁹ Zob. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 8.

organu „wprowadzającego w życie” niezbędne normy europejskie²⁸⁰. A – jak podkreślono w literaturze przedmiotu – z uwagi na przyjęty sposób rozwiązywania sporów również kompetencje kontrolne parlamentów narodowych stawały się iluzoryczne²⁸¹. Analizując sytuację, w jakiej znalazły się parlamenty narodowe, należy uwzględnić także, że JAE zwiększył kompetencje Parlamentu Europejskiego, który już od 1979 r. wybierany był w wyborach bezpośrednich²⁸², co jedynie potęgowało wrażenie marginalizacji legislatyw narodowych²⁸³. Podkreślano przy tym, że ich rolę sprowadzono do sytuacji „podwładnego”²⁸⁴ i nie znajdowano szans na zapewnienie im możliwości „współuczestniczenia”²⁸⁵ w procesach decyzyjnych. W literaturze coraz częściej odwoływano się do tezy, którą Patrick Birkinshaw zawarł w stwierdzeniu, że „przegranymi w centralizacji władzy w instytucjach unijnych są parlamenty narodowe”²⁸⁶.

Sytuacja taka była jednak trudna do akceptacji, dlatego już na etapie przygotowania traktatu z Maastricht zauważalna była chęć uwzględnienia parlamentów narodowych w strukturze decyzyjnej Wspólnot i jasnego sprecyzowania roli przez nie odgrywanej. Nie kwestionowano już faktu, że rola parlamentów narodowych nie może się ograniczać jedynie do udziału w transponowaniu prawa wspólnotowego do porządku krajowego czy też sprawowania kontroli nad rządem (w zakresie odnoszącym się do funkcjonowania Wspólnot). Proces dochodzenia do wspólnego stanowiska był jednak bardzo skomplikowany, zwłaszcza z uwagi na wyrażoną przez część państw członkowskich konieczność prowadzenia prac nie tylko w kierunku pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej, ale także unii politycznej. Stanowisko takie spotykało się z bardzo krytyczną reakcją wyrażaną przez ówczesną premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher. Szczególnie głośnym echem odbiło się przemówienie pani premier wygłoszone 20 września 1988 roku

²⁸⁰ O wpływie globalizacji i europeizacji na kompetencje parlamentów narodowych zob. też. J. Szymanek, *Parlamentarny proces...*, s. 20. O konsekwencjach norm prawa europejskiego dla prawodawstwa krajowego zob. też J. Galster, *O deprecjacji konstytucji narodowej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian. Materiały z sympozjum, Toruń, 2 czerwca 2005 r.*, Toruń 2005, s. 156.

²⁸¹ Zob. R. Herbut, *Partie polityczne w procesie integracji europejskiej – w poszukiwaniu demokratycznej legitymacji*, [w:] E. Stadtmüller (red.), *Jaka Europa? What kind of Europe? Materiały z konferencji naukowej, Wrocław 6–8 V 1998*, Wrocław 1998, s. 313.

²⁸² Zob. J. Marszałek-Kawa, *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002, s. 73.

²⁸³ Podnoszony był także pogląd, że rezygnacja z łączenia mandatów jest błędem, gdyż „nominowany Parlament ma władzę i wpływy, ponieważ jego członkowie byli również członkami parlamentów narodowych, gdzie wywierali pewien wpływ na swoje rządy. Bez tego zasobu wybrany Parlament będzie ignorowany przez Radę”; R. Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, Basingstoke 1998, s. 52

²⁸⁴ Zob. A. Bleckmann, *op. cit.*, s. 574.

²⁸⁵ Zob. H. Oberreuter, *op. cit.*, s. 316.

²⁸⁶ P. Birkinshaw, *British report*, [w:] J. Schwarze (red.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsgordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden–Baden 2000, s. 205–251.

w Kolegium Europejskim w Brugii²⁸⁷. M. Thatcher zawarła w nim brytyjskie obawy związane zarówno z samą ideą unii politycznej, jak i z przyjęciem wspólnej waluty. Zrobiła to także w bardzo obrazowy sposób – poprzez ukazanie postaci nowego Lewiatana, utożsamionego z „superpaństwem” zarządzanym z Brukseli²⁸⁸.

Jednak nawet najbardziej charyzmatyczne wystąpienie nie mogło już zatrzymać postępującej integracji. W dziejących się wydarzeniach obok Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej (na czele której stał wówczas Jacques Delors) istotną rolę odgrywał także Parlament Europejski. To w tym „europejskim trójkącie” doszło do wypracowania wstępnego stanowiska zakładającego przeprowadzenie konferencji międzyrządowych (*Intergovernmental Conference; IGC*²⁸⁹) w dwóch sprawach: Unii Gospodarczej i Walutowej oraz unii politycznej. Konieczność podjęcia istotnych rozstrzygnięć była nie tylko efektem analizy funkcjonowania rynku wewnętrznego, ale przede wszystkim konsekwencją zmian zachodzących wówczas na mapie Europy. Koniec zimnej wojny oprócz swych pozytywnych efektów w postaci umożliwienia podejmowania suwerennych decyzji przez państwa – byłego już – bloku wschodniego spowodował jednak także powstanie pewnego chaosu i niepewności (zwłaszcza na Bałkanach). Wspólnota okazała się nieprzygotowana na dziejące się wydarzenia, w szczególności brak było wizji dalszego rozwoju zjednoczonej Europy.

Szczyt Rady Europejskiej w Dublinie (28 kwietnia 1990 r.) miał być pierwotnie poświęcony problematyce zjednoczenia Niemiec²⁹⁰, ale na kilka dni przed planowanym terminem spotkania prezydent Francji François Mitterand i kanclerz RFN Helmut Kohl zaproponowali, aby tematami rozmów stały się kwestie reformy Wspólnot, a zwłaszcza pogłębienie integracji politycznej i – docelowo – utworzenie Unii Europejskiej. I znowu symbolicznym głosem krytyków stały się słowa premier M. Thatcher, która w swojej wypowiedzi podkreśliła konieczność poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, a zwłaszcza znaczenia ich parlamentów narodowych. Brytyjskie obawy zawarła – między innymi – w słowach: „Czy trzeba będzie tłumaczyć obywatelom, czym nie będzie unia polityczna w drodze eliminacji jej kompetencji, czy trzeba będzie im

²⁸⁷ Zob. wystąpienie M. Thatcher 20 września 1988 r. w Kolegium Europejskim w Brugii; <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=107332> [dostęp 15.02.2017].

²⁸⁸ Poglądy zawarte w wystąpieniu premier M. Thatcher wydają się bardzo charakterystyczne i reprezentatywne dla tworzącej się wówczas grupy eurosceptyków; zob. S. Usherwood, *Bruges as a lodestone of British opposition to the European Union*, „Collegium” 2004, nr 29, s. 5–16.

²⁸⁹ Szerzej na temat instytucji konferencji międzyrządowej zob. A. Podraza, *Konferencja międzyrządowa jako metoda reformowania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 7.

²⁹⁰ Temat ten był jednak swoistym kontrapunktem przez cały czas toczących się negocjacji, a sam traktat z Maastricht (określany niekiedy w literaturze jako „Wersal bez wojny – *Versailles, nur ohne Krieg*”) był uważany za próbę uspokojenia obaw wyrażanych w Europie przed jednoczącymi się Niemcami, czyli chęcią budowy „europejskich Niemiec, zamiast niemieckiej Europy”; zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 12.

powiedzieć, że Unia Europejska nie zaszkodzi ani ich ukochanej królowej, ani Parlamentowi w Westminster działającemu już od 11 wieków?”²⁹¹.

Efektom długiego procesu politycznych uzgodnień oraz odbytych dwóch konferencji międzyrządowych było przygotowanie ostatecznego brzmienia Traktatu o Unii Europejskiej²⁹². Sam traktat podpisano 7 lutego 1992 r. w Maastricht, a wszedł w życie 1 listopada następnego roku²⁹³. Wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht na międzynarodowej scenie pojawił się nowy twór – Unia Europejska²⁹⁴.

Przyjęty traktat nie definiował miejsca parlamentów narodowych w nowej architekturze europejskiej, miał jednak istotny wpływ na wzmocnienie ich roli²⁹⁵. Zostało to zrealizowane poprzez dołączenie do traktatu dwie deklaracje: w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej (deklaracja nr 13) i w sprawie konferencji parlamentów (deklaracja nr 14).

W deklaracji nr 13 zachęcano parlamenty narodowe do „większego udziału w działaniach Unii Europejskiej”²⁹⁶, co miało być umożliwione poprzez zwiększenie wymiany informacji pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. W celu właściwej realizacji tego celu rządy państw członkowskich miały – między innymi – zapewnić, aby parlamenty otrzymywały projekty aktów prawnych Komisji Europejskiej „w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich ewentualne rozważenie”. Natomiast dla pogłębienia wzajemnych kontaktów uznano za celowe realizowanie cyklicznych spotkań „parlamentarzystów zainteresowanych tymi samymi zagadnieniami”. Koncepcję spotkań wzmacniała deklaracja nr 14, w której proponowano, aby – „w miarę potrzeby” – spotykały się także Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Spotkania takie miałyby mieć formę Konferencji (Zjazdu) Parlamentów. Deklaracja stwierdzała, że Konferencja będzie „udzielać konsultacji w sprawach dotyczących głównych kierunków

²⁹¹ „L’Agence Europe” z 29 kwietnia 1990 r., [za:] K. Popowicz, *Strategiczne cele mandatu negocjacyjnego Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 12–13.

²⁹² O żmudnym procesie dochodzenia do kompromisu, przebiegu konferencji międzyrządowych i zmianach wprowadzanych przez traktat o Unii Europejskiej z Maastricht zob. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 104–110.

²⁹³ Traktat o Unii Europejskiej; Dz. Urz. UE C 191 z 29.07.1992 r.

²⁹⁴ Europa jednoczyła się nie tylko organizacyjnie, lecz także geograficznie. „Do roli symbolu nowej jedności europejskiej urosło otwarcie drogowego połączenia między Wielką Brytanią i Francją. 6 maja 1994 roku prezydent Francji Mitterand i królowa brytyjska Elżbieta II uroczystie otworzyli tunel pod kanałem La Manche”; W. Roszkowski, *Zarys historii integracji europejskiej po II wojnie światowej*, [w:] M. Kuniński (red.), *Integracja europejska*, Kraków 2000, s. 153.

²⁹⁵ O konsekwencjach ustanowienia Unii Europejskiej na pozycję parlamentów narodowych zob. D. Sidjanski, *The federal future of Europe. From the European Community to the European Union*, Ann Arbor 2000, s. 216 i nast.

²⁹⁶ Treść deklaracji dołączonych do Traktatu o Unii Europejskiej [za:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_21.pdf [dostęp 15.02.2017].

rozwoju Unii Europejskiej”, a podczas każdej sesji przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji będą składać sprawozdanie dotyczące stanu Unii²⁹⁷.

Pomimo szczytnych haseł o szczególnym znaczeniu włączenia parlamentów narodowych dla funkcjonowania Wspólnoty realizacja powyższych założeń nie przyniosła spodziewanych efektów. Podstawowym powodem porażki był brak dostępu do kompetentnych informacji o planowanych działaniach prawodawczych Unii. Co więcej, nawet jeżeli parlamenty otrzymywały niezbędne informacje, to często brakowało im czasu na ich merytoryczne rozpoznanie i odniesienie się do przedłożonych propozycji legislacyjnych. Komisja Europejska przekazywała bowiem rządów informację zbyt późno, po czym nie wstrzymywała dalszej procedury ze względu na rozpatrywanie propozycji przez parlamenty państw członkowskich²⁹⁸.

Deklaracje dołączone do traktatu z Maastricht nie miały charakteru wiążącego, były jedynie zaleceniem kierowanym wobec zainteresowanych podmiotów, ale w praktyce stały się inspiracją do ważnych debat o miejscu parlamentów narodowych toczonych zarówno w państwach członkowskich, jak i pomiędzy legislatywami narodowymi i Parlamentem Europejskim²⁹⁹.

Efektorem prowadzonych negocjacji³⁰⁰ było przygotowanie i uchwalenie traktatu z Amsterdamu (traktatu o zmianie TUE, traktatów o utworzeniu Wspólnot Europejskich i niektórych związanych z tym aktów³⁰¹). Dla parlamentów narodowych miał on przełomowe znaczenie³⁰², to właśnie na mocy traktatu z Amsterdamu do Traktatu o Unii Europejskiej dodany został Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii

²⁹⁷ O próbach wcielania w życie postanowień deklaracji zob. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 183–184.

²⁹⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2013, vol. IX, s. 61.

²⁹⁹ Andreas Maurer napisał także, że deklaracje załączone do traktatu z Maastricht były nie tylko inspiracją do toczenia debat, ale stały się także źródłem konfliktów pomiędzy rządami a parlamentami narodowymi. Niewątpliwie wzmacnia to tezę o istotnym praktycznym znaczeniu deklaracji w procesie określanie pozycji parlamentów narodowych; zob. A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, [w:] A. Maurer, W. Wessels (red.), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden–Baden 2001, s. 52.

³⁰⁰ O żmudnym procesie ostatecznego uzgodnienia treści traktatu z Amsterdamu zob. L. Jesień, *Po Amsterdamie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 7 i nast.

³⁰¹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997 r.). Dalej powoływany jako traktat z Amsterdamu.

³⁰² Podkreśla się także, że to właśnie Konferencja Międzyrządowa przygotowująca traktat z Amsterdamu „przyciągnęła większą uwagę, zainteresowanie i oczekiwanie, niż jakiegokolwiek wcześniej prowadzone zmiany i poszerzenia traktatów”; A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, [w:] J. Barcz, S. Puzyra (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002, s. 145.

Europejskiej³⁰³. Po wcześniejszych niewiążących deklaracjach, tym razem parlamenty narodowe stały się rzeczywistą częścią architektury europejskiej, co odnotowano w normach prawa pierwotnego Unii Europejskiej³⁰⁴.

Podkreślić należy, że po raz pierwszy od roku 1979 – wówczas przecież zrezygnowano z delegowania członków parlamentów narodowych i wprowadzono wybory powszechne do Parlamentu Europejskiego³⁰⁵ – na płaszczyznę ogólnoeuropejską trafiły parlamenty państw członkowskich. Jeszcze nie były częścią systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, ale już sformułowano – spoczywający na rządach państw członkowskich – obowiązek informowania parlamentów i przekazywania najważniejszych, wymienionych w protokole dokumentów³⁰⁶. Zgodnie z treścią protokołu należało to uczynić w takim terminie, aby parlamenty miały realną możliwość zapoznania się z nimi. Co ważne, zdecydowano wówczas o ustanowieniu sześciotygodniowego terminu przeznaczanego na zapoznanie się z przedkładanymi aktami przez parlamenty narodowe. Termin ten był liczony od daty przedłożenia aktu prawnego przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia, w którym projekt aktu miał być wpisany do porządku dziennego Rady. Postanowienie to było bardzo istotne, dawało bowiem parlamentom przynajmniej potencjalną możliwość zapoznania się z przekazywanymi aktami.

W preambule protokołu zawarto jednak deklarację, że sama forma współpracy parlamentu z rządem w sferze działania Unii pozostaje wewnętrzną sprawą systemu konstytucyjnego danego kraju członkowskiego. Był to niewątpliwie wyraz poszanowania krajowych norm prawnych i funkcjonujących zwyczajów³⁰⁷, ale jednocześnie osłabiała to skuteczność działania takiej procedury i znacznie wpływało na osłabienie efektów aktywności parlamentów narodowych. Takie konsekwencje powstawały pomimo deklaracji zawartej w protokole, że zwiększenie uczestnictwa parlamentów narodowych w działaniach Unii jest koniecznością. Jednak za tymi pięknymi słowami nie szły żadne konkretne procedury kontrolne, które umożliwiłyby parlamentom skuteczną działalność³⁰⁸.

³⁰³ Zob. Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską komentarz*, Warszawa 2006, s. 13.

³⁰⁴ Protokół stanowi bowiem integralną część traktatów; zob. też A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009, s. 157.

³⁰⁵ Wydaje się, że popełniono wówczas istotny błąd wzmocniający poczucie deficytu demokracji – poszukując sposobu na wzmocnienie legitymizacji wspólnotowego procesu integracji, pozbawiono bowiem udziału w tym procesie – na poziomie europejskim – parlamenty narodowe.

³⁰⁶ Zob. S. Griller, *The Treaty of Amsterdam. Facts, analysis, prospects*, Wien–New York 2000, s. 357.

³⁰⁷ Zob. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 211.

³⁰⁸ Zob. F. Tronchetti, *National parliaments as guardians of subsidiarity: A feasible task or an utopist chimera?*, „Journal of US – China Public Administration” 2012, vol. 7, nr 9, s. 18.

W protokole stwierdzano także, że „pragnąc zachęcić parlamenty narodowe do większego zaangażowania w działalność Unii Europejskiej oraz w celu wzmocnienia możliwości wyrażania przez nie poglądów o sprawach dla nich szczególnie interesujących”, państwa członkowskie postanawiają stworzyć system informowania parlamentów państw członkowskich o zamierzeniach legislacyjnych organów Unii i treści dokumentów im towarzyszących oraz umocować Konferencję organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC)³⁰⁹ do wnoszenia „każdego przedłożenia, jakie uzna za stosowne dla zwrócenia uwagi instytucji Unii Europejskiej”³¹⁰.

Procedury ustanowione w traktacie z Maastricht, pozwalające parlamentom narodowym na podejmowanie próby swobodnego nadzorowania procedury prawodawczej w Unii Europejskiej, zostały w traktacie amsterdamskim uściślone i umocnione. Zmiany te oceniane były pozytywnie, zwłaszcza z uwagi na stworzenie realnej możliwości zapoznania się z projektami legislacyjnymi Unii Europejskiej³¹¹.

Przyjęcie traktatu z Amsterdamu po raz kolejny pokazało, że w odniesieniu do tak skomplikowanego mechanizmu współpracy, jakim jest Unia, nie jest w praktyce możliwe jednorazowe rozstrzygnięcie wszelkich wielkich problemów. Każdorazowo więc, po niewątpliwym sukcesie, jakim zawsze było podpisanie (a następnie ratyfikacja) traktatu, okazywało się, że wiele spraw pozostawało nierozstrzygniętych³¹² i konieczne było rozpoczynanie kolejnej tury negocjacji. W praktyce więc wykształciła się zasada nieustannego negocjowania zmian traktatowych, a regułą stało się, że Unia „kończąc jedną konferencję międzyrządową rozpoczynała przygotowania do następnej”³¹³.

„Pozostałości amsterdamskich”³¹⁴ było tak wiele i były one tak istotne (jak np. kwestia wielkości i składu komisji, system ważenie głosów w Radzie, zakres spraw

³⁰⁹ Powszechnie stosowany akronim COSAC pochodzi od pierwotnej nazwy Konferencji w języku francuskim – *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*. Obecnie stosowana jest nazwa: Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej.

³¹⁰ Zob. szerzej E. Schoof, *Konferencja Komisji ds. Europejskich – COSAC*, „Materiały i Dokumenty BSE” 1998, nr 227, *passim*.

³¹¹ Zob. P. Paradowski, *Kontrola i kooperacja. Funkcjonowanie parlamentów państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej*, Toruń 2014, s. 106–107.

³¹² Po traktacie z Amsterdamu były to tzw. pozostałości amsterdamskie, a pojęcie to było używane także w dokumentach oficjalnych; zob. np. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.4.pdf [dostęp 22.02.2017].

³¹³ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 124 (tam również o procesie uzgodnień przed zawarciem traktatu z Nicei; *ibidem*, s. 124–135).

³¹⁴ Zasada odkładania „na później” kwestii trudnych bądź spornych i tworzenia całych pakietów „pozostałości” („resztek”) powodowała, że tę formę negocjacji oceniano bardzo negatywnie. W konsekwencji, po negocjacjach w Nicei Rada Europejska podjęła decyzję o zwołaniu Konwentu o poszerzonym składzie; zob. C. Karlsson, *EU treaty reform and accountability*, [w:] S. Gustavsson, C. Karlsson, T. Persson (red.), *The illusion of accountability in the European Union*, New York 2009, s. 67. Z czasem okazało się, że i metoda prac z wykorzystaniem Konwentu, pomimo wyrażanych oczekiwań (zob. np. T. Risse, M. Kleine, *Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Revision Methods*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, nr 1, s. 75), okazała się mało efektywna.

rozstrzyganych za pomocą systemu głosowania większością kwalifikowaną³¹⁵), że tym razem kwestia pozycji parlamentów narodowych znalazła się na uboczu toczącej się dyskusji. Nie zostały one jednak całkowicie pominięte, uznano bowiem za konieczne uwzględnienie również ich głosu w planowanej debacie o przyszłości Unii. Zawarto to w deklaracji w sprawie przyszłości Unii (deklaracja nr 23)³¹⁶ dołączonej do traktatu z Nicei, podpisanego 26 lutego 2001 roku³¹⁷. Sam traktat z Nicei traktowany był jako naturalne i konieczne zakończenie zmian zapoczątkowanych traktatami z Maastricht i Amsterdamu, był więc „kolejną próbą reformy traktatów, na mocy których stworzono Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską oraz wyrazem debaty na temat pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej. W dużej mierze został on wynegocjowany po to, aby przygotować Unię Europejską do przyjęcia nowych państw członkowskich, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej”³¹⁸. Miał więc zamknąć czas niezbędnych zmian instytucjonalnych w łonie samej Unii, ale jednocześnie miał rozpocząć kolejną ważną debatę o jej przyszłości³¹⁹.

Cel taki został jednoznacznie ujęty w deklaracji w sprawie przyszłości Unii. Wezwano w niej do „bardziej wnikliwej i szerszej debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej”, a wśród zadań wymagających szczegółowego rozpatrzenia znalazła się również kwestia „ustalenia roli parlamentów krajowych w architekturze europejskiej”³²⁰.

Należy przy tym podkreślić, że użyte w deklaracji sformułowanie o „architekturze europejskiej” otwierało duże możliwości interpretacyjne. Nie było bowiem przesądzone, czy oznacza to konieczność znalezienia miejsca dla parlamentów narodowych w ścisłej strukturze organów Unii Europejskiej, czy też należy ich usytuowanie (oraz kompetencje) rozpatrywać w szerszej płaszczyźnie prawnych powiązań występujących w Europie. Nawet przyjęcie założenia o wąskim rozumieniu „architektury europejskiej” i sprowadzenie jej do instytucjonalnej struktury organów i powiązań występujących w łonie Unii Europejskiej nie prowadziło do jednoznacznego zdefiniowania roli parlamentów narodowych. Tę wieloznaczność stanowisk widać było także i w wypowiedziach polityków odgrywających wówczas istotną rolę na scenie europejskiej. Ówczesny premier Wielkiej

³¹⁵ W znacznej części były to więc kwestie związane z przygotowaniem do wielkiego otwarcia Unii na kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

³¹⁶ Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_6.pdf [dostęp 20.02.2017].

³¹⁷ Traktat z Nicei, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. UE C 80 z 10.03.2001 r.). Dalej powoływany jako traktat z Nicei.

³¹⁸ A. Podraza, *Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, [w:] Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Warszawa 2002, s. 17.

³¹⁹ Był to tzw. kompromis z Nicei; zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 24 i nast.

³²⁰ O znaczeniu deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej zob. A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 408–410.

Brytanii, Tony Blair, opowiadał się za stworzeniem z przedstawicieli parlamentów narodowych drugiej izby Parlamentu Europejskiego o ograniczonej roli prawodawczej, ale istotnych kompetencjach nadzorczych³²¹. Bardziej złożoną rolę przewidywał dla stałego Kongresu parlamentów narodowych Lionel Jospin. Utworzone w myśl jego koncepcji ciało miałoby nie tylko stać na straży przestrzegania zasady pomocniczości, ale także – chociaż w ograniczonym zakresie – uczestniczyć w tworzeniu prawa europejskiego³²².

Natomiast Gerhard Schröder – wówczas kanclerz Niemiec – był zwolennikiem stworzenia swoistej „izby krajów” na wzór niemieckiego Bundesratu³²³. Postulat ten był swoistym nawiązaniem do propozycji zgłoszonej uprzednio przez Guya Verhofstadta, który chciał przekształcenia Rady w europejski Senat³²⁴. Również ówczesny minister spraw zagranicznych RFN – Joschka Fischer – uważał za konieczne powołanie dwuizbowego Parlamentu Europejskiego mogącego reprezentować zarówno europejskie państwa, jak i ich obywateli. W tak ukształtowanym modelu jedną izbę mieli więc tworzyć parlamentarzyści wybrani w wyborach powszechnych i będący równocześnie członkami parlamentów narodowych. Zdaniem Fischera miało to zapewnić, że „nie będzie sprzeczności między parlamentami narodowymi a parlamentem europejskim – między państwem narodowym a Europą”. Kształt drugiej izby nie był w tej propozycji sprecyzowany, a J. Fischer podkreślał, że konieczne byłoby zdecydowanie, czy ma to być model swobodnego senatu (z przedstawicielami wybieranymi w wyborach powszechnych), czy też izba powoływana w sposób analogiczny jak Bundesrat w Niemczech³²⁵.

Po roku od szczytu w Nicei, 15 grudnia 2001 roku, w czasie spotkania Rady Europejskiej w Laeken przyjęto kolejną deklarację³²⁶. Nie rozstrzygnęła ona istniejących wątpliwości, ale jej wartością była próba nazwania podstawowych problemów stojących przed UE. Wyzwania te definiowano poprzez pytania: „jak przybliżyć obywatelom, przede wszystkim tym młodym, wzorce i instytucje europejskie; jak zarządzać swą polityką i europejską sferą polityczną w rozszerzonej Unii; jak sterować rozwojem Unii, aby stała się ona czynnikiem stabilizującym i modelem naśladowania w nowym wielobiegunowym

³²¹ Zob. propozycje reform politycznych zawarte w wystąpieniu T. Blaira wygłoszonym 6 października 2000 r. w Warszawie, <https://euobserver.com/news/2450> [dostęp 20.06.2017]. Omówienie stanowiska brytyjskiego [w:] *The Laeken Declaration and the Convention on the Future of Europe: House of Commons Research Paper 02/14*, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP02-14/RP02-14.pdf>, s. 35 [dostęp 20.06.2017].

³²² 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 20.06.2017].

³²³ *L'Europe de Gerhard Schröder*, „Le Monde” z 07.05.2001 r.

³²⁴ https://www.cvce.eu/en/obj/guy_verhofstadt_a_vision_of_europe_21_september_2000-en-e1570f15-55ae-4b60-b9e7-861ccc6876ad.html [dostęp 20.06.2017].

³²⁵ *Europa: od związku państw do federacji. Pełny tekst wykładu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta 12 maja 2000 r.*, <http://wyborcza.pl/1,75248,151494.html> [dostęp 20.06.2017].

³²⁶ Zob. *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken*, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/laeken200112.pdf> [dostęp 22.02.2017].

świecie”. Udzielenie na nie odpowiedzi miało doprowadzić do zakładanego celu, by Unia stała się „bardziej demokratyczna, bardziej przejrzysta i bardziej skuteczna”³²⁷.

Deklaracja z Laeken była dokumentem ważnym również dlatego, że stanowiła oficjalne przyznanie, że Unia Europejska ma problem ze swoją demokratyczną legitymacją³²⁸, a poszukiwanie nowego miejsca parlamentów narodowych ma być sposobem na zmniejszenie deficytu demokratycznego i zbliżenie jej do obywateli państw członkowskich³²⁹.

Wśród postawionych pytań były więc i takie, które bezpośrednio wiązały się z rolą parlamentów narodowych: (1) czy parlamenty narodowe powinny być reprezentowane w nowej instytucji, funkcjonującej obok Rady i Parlamentu Europejskiego?³³⁰ (2) czy parlamenty narodowe mają odgrywać rolę w zakresie funkcjonowania II i III filaru, czyli w tych obszarach działań europejskich, które pozostają poza zakresem kompetencji Parlamentu Europejskiego? (3) czy „europejskie” kompetencje parlamentów narodowych powinny się koncentrować na podziale kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, na przykład poprzez kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości?³³¹

Analiza zaleceń zawartych w deklaracji o przyszłości Unii oraz deklaracji z Laeken prowadzi do konstatacji, że na ich podstawie, z uwagi na wysoki stopień ogólności, można było w praktyce przygotować propozycje zakładające konieczność dokonania dowolnych zmian organizacyjnych struktur unijnych oraz metod i instrumentów ich działania. Jednak najbardziej spektakularnym, a zarazem praktycznym efektem przyjęcia deklaracji z Laeken było powołanie Konwentu w sprawie przyszłości UE jako miejsca ogólnoeuropejskiej debaty nad wizją przyszłości Unii³³², zwłaszcza w jej wymiarze

³²⁷ *Ibidem*.

³²⁸ O legitymizowaniu systemu politycznego Unii Europejskiej, również w wymiarze instytucjonalnym, zob. T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu...*, s. 167 i nast.

³²⁹ Zob. F. Rizzuto, *National parliaments and the European Union. Part of the problem or part of the solution to the democratic deficit in the European constitutional settlement?*, „The Journal of Legislative Studies” 2003, vol. 9, nr 3, s. 92–93.

³³⁰ Propozycja taka – dwuizbowy Parlament Europejski, w którym jedną izbę stanowiliby przedstawiciele parlamentów narodowych – pojawiła się już w 1995 roku na posiedzeniu COSAC. Zob. szerzej M.V. Agostini, *The role of national parliaments in the future EU*, „The International Spectator” 2008, vol. 36, nr 4, s. 35 i nast.

³³¹ Zob. *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken...* Zob. szerzej J. Barcz, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim*, [w:] R. Arnold, J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, P. Tschäpe (red.), *Parlament Europejski oraz Parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005, s. 125 i nast.

³³² Było to nawiązanie do modelu wypracowanego podczas prac nad projektem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Karta została przygotowana przez specjalnie do tego celu powołany organ, funkcjonujący poza formalnymi ramami Konferencji Międzyrządowej, lecz niewątpliwie pozostający pod jej wpływem politycznym (zob. A. Dashwood, *The Constitutions of the European Union after Nice. Law-making procedures*, „European Law Review” 2001, vol. 26, nr 3, s. 217). Organ ten początkowo nie miał swojej nazwy własnej, dopiero podczas posiedzenia w Brukseli (1–2 lutego 2000 r.) przybrał nazwę „Konwentu”. O przebiegu prac pierwszego Konwentu zob. C. Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001, s. 57–60.

organizacyjno-prawnym. Konwent³³³, kierowany przez Valéry’ego Giscarda d’Estaing³³⁴, postawił przed sobą bardzo ambitny cel, idący dużo dalej niż zamierzenia zdefiniowane w deklaracji z Laeken. Zawarto w niej bowiem jedynie założenie, że Konwent zakończy swoje prace, sporządzając „dokument końcowy, który będzie prezentował różne opcje wskazując stopień poparcia uczestników dla każdej z nich, bądź zalecenia, jeśli dojdzie do osiągnięcia porozumienia”, natomiast V. Giscard d’Estaing był zdecydowany, aby zrealizować bardziej spektakularny plan i przygotować jednolitą wersję dokumentu mogącego stać się nową podstawą funkcjonowania zjednoczonej Europy³³⁵. Zamierzenie to było zgodne z oczekiwaniami wyrażanymi przez zwolenników głębokiej integracji, przekonanych, że Europa potrzebuje silnego impulsu, który będzie mógł stać się siłą sprawczą budowania europejskiego *demos*³³⁶.

Ostatecznym efektem prac Konwentu stał się więc dokument nazwany Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy³³⁷ (a określane często, nie tylko w mediach, ale również w wystąpieniach oficjalnych jako „traktat konstytucyjny” lub wręcz jako „Konstytucja europejska”). Pamiętać jednak należy, że traktat ten – wbrew swojej nazwie – nie ustanawiał „konstytucji” dla – nieistniejącego przecież – „Państwa Europa”, lecz był wielostronną umową międzynarodową³³⁸. Zapewne również i to – zbyt swobodne – używanie nomenklatury jednoznacznie wiążącej się z państwem przyczyniło się do późniejszej klęski procesu ratyfikacyjnego³³⁹.

³³³ O instytucjonalnym obliczu Konwentu zob. A. Bień-Kacała, J. Galster, *Konwent Europejski. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004, s. 17 i nast.

³³⁴ O szczególnym wpływie przewodniczącego na pracę Konwentu zob. też. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy...*, s. 142 oraz J. Shaw, *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism*, „European Law Journal” 2003, vol. 9, nr 1, s. 62.

³³⁵ Dlatego też w literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie tylko sam przebieg prac Konwentu był nieprzewidywalny, ale także ostateczny efekt jego prac był nieco przypadkowy; zob. P. Norman, *The accidental constitution. The making of Europe’s constitutional treaty*, Brussels 2005, s. 11.

³³⁶ Jürgen Habermas używał określenia *power of symbolic crystallization*, zob. J. Habermas, *Why Europe needs a constitution*, „New Left Review” 2001, vol. 11, s. 6. Krytycznie o pracach Konwentu zob. C. Mik, *Unia Europejska i źródła jej prawa w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] idem (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004, s. 63–65.

³³⁷ Zob. J. Barcz, *Traktat konstytucyjny – umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej*, [w:] idem (red.), *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005, s. 32 i nast.

³³⁸ Wydaje się przy tym, że i sami członkowie Konwentu mieli problem z jednoznacznym zdefiniowaniem efektu swojej pracy. Czy był to traktat, konstytucja czy może coś innego, łączącego oba te pojęcia? Niekiedy przy tym uciekano się do specyficznej nomenklatury – Giuliano Amato używał np. określenia „hybryda” bądź też „hermafrodyta”; zob. S.Z. von Dosenrode-Lynge, *The Road to Lisbon*, [w:] S.Z. von Dosenrode-Lynge (red.), *The European Union after Lisbon. Polity, politics, policy*, Burlington 2012, s. 16.

³³⁹ Zob. A. Dyevre, *The Constitutionalisation of the European Union: Discourse, Present, Future and Facts*, „European Law Review” 2005, vol. 30, s. 163–187 oraz J. Barcz, *Instytucjonalne implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] idem (red.), *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, Kraków 2005, s. 12.

Pomimo licznych nawiązań do idei demokratyzacji przebiegu procesu integracji, w samym traktacie nie definiowano funkcji, którą mogłyby spełniać parlamenty narodowe. Jedynie w projektowanym art. I-46 dotyczącym demokracji przedstawicielskiej znalazło się stwierdzenie, że demokratyczna legitymacja Unii opierać się będzie nie tylko na mandacie Parlamentu Europejskiego („Obywatele są bezpośrednio reprezentowani, na poziomie Unii, w Parlamencie Europejskim”), ale także będzie pochodzić od rządów państw członkowskich „demokratycznie odpowiedzialnych przed parlamentami narodowymi lub przed swymi obywatelami”.

Rolę parlamentów narodowych, oprócz szczegółowych odniesień zawartych w samej treści traktatu, zdefiniowano w dwóch protokołach, które dołączono do traktatu. Protokoły te stanowiły integralną część traktatu i – co należy zaznaczyć – nie tylko symbolicznie, ale i dla podkreślenia wagi parlamentów narodowych były ujęte jako pierwsze (protokół nr 1 i nr 2)³⁴⁰. Wydaje się, że to właśnie dyskusja odbyta podczas przygotowania traktatu konstytucyjnego przesądziła, że jednak konieczne jest znalezienie miejsca dla parlamentów narodowych w ramach struktury samej Unii Europejskiej. Tak aby – z jednej strony – zapewnić im możliwości zinstytucjonalizowanego oddziaływania, ale jednak – z drugiej strony – aby się to dokonało bez konieczności powoływania dodatkowego organu. Uznano bowiem, że byłoby to niekorzystne zarówno dla przejrzystości instytucjonalnej, jak i – przede wszystkim – dla sprawności działania Unii.

Traktat konstytucyjny z uwagi na negatywne wyniki referendum zarządzonych we Francji i w Holandii nie mógł wejść jednak w życie³⁴¹. Niewątpliwie decyzja podjęta przez społeczeństwa Francji i Holandii była szokiem dla europejskiej klasy politycznej. Nie takiego rozstrzygnięcia spodziewano się w krajach będących przecież założycielami Wspólnot Europejskich i – nie bez powodów – uważanych za siłę napędową prowadzonych działań integracyjnych. Okazało się jednak, że technokratyczne struktury Unii Europejskiej w znacznym stopniu utraciły łączność z oczekiwaniami – a może bardziej nawet z emocjami – społeczeństw państw europejskich³⁴². Obywatele państw członkowskich, z którymi nie konsultowano wizji nowego kształtu integracji, poczuli się zaskoczeni i – zarazem – zagrożeni i uznali, że może dojść do naruszenia tożsamości narodowej ich

³⁴⁰ Zob. R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, [w:] S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 249 i nast.

³⁴¹ O procesie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a zwłaszcza referendum we Francji i Holandii zob. E. Kuźlewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 26–37 oraz 67–154.

³⁴² W literaturze podkreśla się, że zabrakło wspólnej wizji nowej Europy, która mogłaby łączyć zarówno elity, jak i społeczeństwa; zob. V. Mamadouh, *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of 'Europe' in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, „Journal of Cultural Geography” 2009, vol. 26, nr 3, s. 309.

państw. To właśnie na etapie kampanii referendalnej okazało się, że szczególnego znaczenia nabrały również symboliczne zmiany pojęciowe dokonywane w traktacie konstytucyjnym (np. stosowanie terminów bezpośrednio kojarzących się z organizacją państwową, takich jak konstytucja, minister spraw zagranicznych Unii, Rada Ministrów, ustawa czy też sformalizowane symbole Unii)³⁴³.

Należy jednak podkreślić, że także i sam efekt prac Konwentu nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Trudno bowiem uznać, że ponad 300-stronicowy, napisany hermetycznym językiem dokument to uproszczenie i wyjaśnienie podstaw oraz celu europejskiej integracji³⁴⁴. Nie, traktat konstytucyjny – jak podkreśla się w literaturze – nie był „konstytucją w amerykańskim stylu”³⁴⁵. Ostatecznie więc – suweren w państwach członkowskich przemówił i traktat konstytucyjny został odesłany w formalny niebyt³⁴⁶.

Jednak nawet upadek traktatu nie mógł zatrzymać konieczności przygotowania – i zrealizowania – reformy struktury Unii Europejskiej. Dla wszystkich było bowiem oczywiste, że Unia (zwłaszcza po akcesji krajów Europy Środkowej i Wschodniej) musi wprowadzić nowe, skuteczne mechanizmy podejmowania decyzji. Kompromis w zakresie dalszych prac nad reformowaniem Unii Europejskiej wypracowano podczas trwania prezydencji niemieckiej – w pierwszej połowie 2007 r. – i dzięki temu podczas spotkania Rady Europejskiej 21–22 czerwca 2007 r. można było określić precyzyjny plan dalszych działań³⁴⁷. Zdecydowano wówczas na powrót do sprawdzonej już metody polegającej na uchwaleniu traktatu rewizyjnego³⁴⁸. Niewątpliwie jednym z najistotniejszych powodów powrotu do „utartego” trybu uchwalenia traktatu nowelizującego, była chęć uniknięcia

³⁴³ Dlatego też w kolejnym traktacie zrezygnowano z odniesień, które w odbiorze powszechnym za bardzo kojarzyły się z państwem narodowym, zwłaszcza z używania nazwy „konstytucja”; zob. K. Działocha, *Poszukiwanie formuły suwerennego państwa – członka UE w polskiej nauce prawa*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 46. Na temat toczącej się dyskusji o „konstytucji europejskiej” zob. też A. Pizzorusso, *Europejskie dziedzictwo konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 12–13.

³⁴⁴ Zob. interesujące porównanie traktatu konstytucyjnego z Konstytucją USA i konstytucjami wybranych państw europejskich A. D’Atena, *The European Constitution’s Prospects*, [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli (red.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2012, s. 7–12.

³⁴⁵ Zob. W. Parsons, *Conclusion: what future for European integration and democracy?*, [w:] L. Giorgi, I. von Homeyer, W. Parsons (red.), *Democracy in the European Union. Towards the emergence of a public sphere*, London–New York 2006, s. 195.

³⁴⁶ W przeprowadzanych analizach zwraca się także uwagę na fakt, że klęska propozycji traktatu konstytucyjnego nie wywołała jednak większych napięć w społeczeństwach państw członkowskich; zob. W. Jedlecka, *Wpływ jednostki na decyzje publiczne (demokracja) w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2009, nr 5, s. 28.

³⁴⁷ Zob. J. Barcz, *Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych*, [w:] idem (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2007, s. 9 i nast.

³⁴⁸ Metodę tę nazwano później „Nicea bis”, zob. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 2, s. 5 i nast.

konieczności przeprowadzania referendum w krajach, w których nie jest to bezwzględny wymogiem konstytucyjnym, zwłaszcza zaś we Francji, Holandii czy też Wielkiej Brytanii³⁴⁹. Przesądono także, że brzmienie nowego traktatu reformującego Unię Europejską (czyli traktatu z Lizbony)³⁵⁰ – będzie oparte na treści dotychczasowego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³⁵¹. Jakkolwiek formuła „zwykłego” traktatu rewizyjnego wydawała się atrakcyjna z pobudek politycznych, to jednak głębokość wprowadzanych zmian budziła niekiedy wątpliwości i dawała możliwość przedstawiania prawnych zastrzeżeń, co do przyjętej procedury³⁵².

Jednak wbrew oczekiwaniom proces ratyfikacji również i tego traktatu nie był sprawą łatwą. Pierwotnie planowano, że traktat wejdzie w życie 1 stycznia 2009 r., jednak po jego odrzuceniu w referendum przeprowadzonym w Irlandii, także w kilku innych krajach członkowskich, wstrzymano procesy ratyfikacyjne³⁵³ i sytuacja stawała się coraz bardziej niejasna³⁵⁴. Dopiero decyzje szczytu odbywającego się w dniach 12–13 grudnia 2008 r. w Brukseli i podjęte tam zobowiązania polityczne wobec Irlandii stworzyły prawną możliwość przeprowadzenia w tym kraju ponownego referendum³⁵⁵. Ostatecznym efektem podjętych działań była możliwość zamknięcia procesu ratyfikacji traktatu we

³⁴⁹ Zob. R. Streinz, *The European Constitution after the Failure of the Constitutional Treaty*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2008, vol. 63, nr 2, s. 159.

³⁵⁰ Zob. też ocenę postanowień traktatu z Lizbony w odniesieniu do parlamentów narodowych zawartą [w:] B. Crum, P. de Schoutheete, F. Dehousse, J. Keller, S. Kurpas, *The treaty of Lisbon. Implementing the institutional innovations. Joint study*, Brussels 2007, s. 83 i nast.

³⁵¹ Zob. H. Scholler, *Traktat z Lizbony i wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN*, [w:] N. Szczęch (red.), *Ius est ars boni et aequi. Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, Legnica 2010, s. 579–580.

³⁵² Podkreślił to także niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z 30 czerwca 2009 r., stwierdzając, że traktat lizboński ma co prawda charakter traktatu rewizyjnego, lecz ze względu na zakres dokonywanych zmian należy go porównać do traktatu z Maastricht, a nie do traktatu amsterdamskiego czy też nicejskiego.

³⁵³ Np. Czechy i Szwecja, ale również – z różnych powodów – Polska i Niemcy. Zob. też wypowiedzi przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Barroso dla prasy (np. http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/21981,barroso_trzeba_kontynuowac_proces_ratyfikacji_traktatu_lizbonskiego.html [dostęp 25.02.2017]) oraz Aleksandra Kreczmańska, *Perspektywy rozwiązania kryzysu reformy instytucjonalnej UE*, „Biuletyn PISM” 2008, Nr 56, http://www.pism.pl/files/?id_plik=689 [dostęp 25.02.2017]. Zob. wyrok czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w sprawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej traktatu z Lizbony, Pl. ÚS 19/08 (przekład i opracowanie K. Witkowska-Chrzczonec), „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 271 i nast. oraz J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 13 i nast. O przebiegu polskiej procedury ratyfikacji traktatu z Lizbony zob. M. Bainczyk, *Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 3(VI), s. 21–43.

³⁵⁴ Zob. J. Barcz, *Co dalej z Traktatem z Lizbony?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9, s. 4 i nast.

³⁵⁵ Zob. np. A. Słojewska, *Unia spełnia żądania władz Irlandii*, „Rzeczpospolita” z 13.12.2008 r., <http://www.rp.pl/artukul/233465.html> [dostęp 25.02.2017].

wszystkich krajach członkowskich. Dzięki temu traktat z Lizbony, przyjęty 13 grudnia 2007 roku³⁵⁶, mógł 1 grudnia 2009 roku wejść w życie.

5. Pozycja parlamentów narodowych w traktacie z Lizbony

Traktat z Lizbony stał się niewątpliwie istotnym krokiem w pogłębianiu integracji europejskiej, a jednocześnie wprowadził wiele rozwiązań zawartych uprzednio w traktacie konstytucyjnym³⁵⁷. Stanowił także „kolejną próbę umocnienia roli parlamentów narodowych we wspólnotowych procesach decyzyjnych”³⁵⁸, zatem niewątpliwie był próbą odpowiedzi na narastające – zwłaszcza w doktrynie – wołanie o jednoznaczne uregulowanie pozycji parlamentów narodowych³⁵⁹. Nie sprawdziły się obawy, że upadek traktatu konstytucyjnego oddali szanse na umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych państw członkowskich w regulacjach stanowiących podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej³⁶⁰. To właśnie na mocy traktatu z Lizbony istotnym zmianom uległy regulacje prawa pierwotnego Unii Europejskiej, również poprzez wzmocnienie jej demokratycznego charakteru i umożliwienie partycypacji obywateli państw członkowskich Unii w podejmowaniu najważniejszych decyzji na szczeblu ogólnoeuropejskim.

Należy także podkreślić, że dodatkowym efektem działań demokratyzujących Unię była także podjęta próba wdrożenia do katalogu zasad funkcjonowania UE mechanizmów właściwych dla systemów parlamentarnych. To właśnie dlatego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. po raz pierwszy powiązano kampanię prowadzoną przez partie paneuropejskie z jednoczesnym wskazaniem ich kandydata na Przewodniczącego Komisji Europejskiej (*spitzenkandidat*)³⁶¹. Wybrany w następstwie przeprowadzonych

³⁵⁶ 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). O traktacie i zmianach w nim zawartych zob. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, *passim*.

³⁵⁷ W literaturze można spotkać się z poglądem, że traktat z Lizbony „niemal w 95% powieliła postanowienia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z roku 2004”; K. Starmach, *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, [w:] J.W. Tkaczyński (red.), *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, Kraków 2013, s. 20 oraz M. Heller, *Divisions between Elites and Citizens*, [w:] A. Gamble, D.S. Lane (red.), *The European Union and world politics. Consensus and division*, Basingstoke 2009, s. 133.

³⁵⁸ J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w procesie...*, s. 64.

³⁵⁹ „W doktrynie coraz częściej zaczęto wyrażać pogląd, iż należy wzmocnić aktywność parlamentów narodowych na forum unijnym”; A. Kurczuk, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2010, nr 84, s. 126.

³⁶⁰ Zob. H.F. Köck, *European Parliament and National Parliaments in the Draft Constitution for Europe*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004, s. 38.

³⁶¹ Zob. M. Kaeding, N. Switek, *Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler*, [w:] *idem* (red.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*, Wiesbaden 2015, s. 17 i nast.

wyborów Jean-Claude Juncker w swoim przemówieniu wygłoszonym 15 lipca 2014 r. w PE podkreślił, że wprowadzenie mechanizmu zgodnego z zasadami i praktyką demokracji parlamentarnej jest znaczącym wzmocnieniem legitymacji Unii³⁶².

Szczególne znaczenie dla procesu umacniania mechanizmów demokratycznych w Unii Europejskiej należy przyznać tytułowi II Traktatu o Unii Europejskiej (art. 9–12), zatytułowanemu „Postanowienia o zasadach demokratycznych”. W tej części traktatu ujęte są zasady, na podstawie których ma się opierać demokratyczny i parlamentarny wymiar Unii³⁶³. To właśnie postanowienia art. 12 TUE, a także dwóch dołączonych protokołów³⁶⁴ przesądzają o nowym miejscu parlamentów narodowych w instytucjonalnej strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej.

W art. 12 TUE podjęto próbę zdefiniowania roli parlamentów narodowych na scenie ogólrnoeuropejskiej. Na jego podstawie parlamenty narodowe – dla „aktywnego przyczyniania się do prawidłowego funkcjonowania Unii”³⁶⁵ – otrzymują od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawodawczych; czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości; uczestniczą w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz włączają się w polityczną kontrolę Europeu i ocenę działalności Eurojustu; uczestniczą w procedurach zmiany traktatów; otrzymują informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii oraz uczestniczą we współpracy międzyparlamentarnej pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim.

Na podstawie traktatu z Lizbony w europejskim prawie pierwotnym wprowadzono również inne regulacje mające na celu wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych³⁶⁶, tak aby dążyć do zrównoważenia ich pozycji wobec dominującej w procesie integracji władzy wykonawczej³⁶⁷. Zdecydowano więc, że parlamenty narodowe muszą

³⁶² Pomimo uznawania tego faktu za jeden z elementów postępującej parlamentaryzacji Unii Europejskiej, to jednak w literaturze przedmiotu można też spotkać głosy krytyczne. Sergio Fabbrini, uwzględniając specyfikę samej Unii oraz brak jednoznaczności w treści traktatu z Lizbony, krytycznie oceniał prawdopodobieństwo dalej idącej ewolucji UE w kierunku typowego systemu parlamentarnego; zob. S. Fabbrini, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, „Journal of European Integration” 2015, vol. 37, nr 5, s. 583–584. O pojęciu parlamentaryzacji UE zob. W. Lehmann, S. Schunz, *Anticipating the European Constitution: Parliamentarization or Re-nationalization?*, <http://aei.pitt.edu/3026/>, s. 6 [dostęp 15.10.2017].

³⁶³ Zob. szerzej J.A. Mayoral, *Democratic Improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional Changes Regarding Democratic Government in the EU*, „CEPS Special Report” 2011, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOREport922011.pdf> [dostęp 20.06.2016].

³⁶⁴ Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół (nr 2) W sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

³⁶⁵ Artykuł 12 TUE.

³⁶⁶ Zob. szerzej J. Sozański, *Prawotwórcza rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej po traktacie lizbońskim*, „Państwo Prawa” 2012, nr 1(2), s. 84–85.

³⁶⁷ Zob. E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5(100), s. 147 i nast.

być informowane o przedłożonych wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej oraz o inicjatywach mających na celu zmianę traktatów stanowiących Unię (w przypadku zwołania Konwentu parlamenty będą w nich uczestniczyć: „jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji”).

Upoważniono też parlamenty narodowe do kontrolowania stosowania tzw. procedury *passerelle* (zwanej w języku polskim procedurą kładki). Parlamenty narodowe muszą więc być informowane o zamiarze przejścia przez Radę Europejską z procedury jednomyślności na procedurę większości kwalifikowanej. W takim przypadku wystarczy sprzeciw choćby jednego parlamentu narodowego, zgłoszony w ciągu 6 miesięcy od daty przekazania informacji, a wówczas zamiar Rady nie może być zrealizowany. Analogiczna procedura funkcjonuje w odniesieniu do prawa rodzinnego. Decyzje w zakresie prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą. Rada stanowi wówczas jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Rada jednak może, na wniosek Komisji, postanowić o przyjęciu decyzji w zakresie prawa rodzinnego w drodze zwykłej procedury prawodawczej. Jednak tu również wystarczy notyfikacja choćby jednego sprzeciwu zgłoszonego przez parlament narodowy i decyzja nie będzie mogła być podjęta³⁶⁸.

Wzmocniono także – w porównaniu z rozwiązaniami zawartymi uprzednio w traktacie konstytucyjnym – rolę parlamentów narodowych w ramach tzw. klauzuli elastyczności. Obecnie Komisja Europejska nie tylko ma „zwrócić uwagę” parlamentom narodowym na podejmowanie decyzji w tym trybie, ale jednocześnie traktat z Lizbony sprecyzował, że mechanizm ten będzie się odbywać w ramach procedury kontroli przestrzegania stosowania zasady pomocniczości³⁶⁹.

Jednak bardziej szczegółową regulację pozycji parlamentów narodowych i ukazanie ich możliwości partycypacji w podejmowaniu decyzji na szczeblu UE zrealizowano w treści dołączonych do traktatu z Lizbony protokołów.

³⁶⁸ Zob. J. Barcz, *Procedura tzw. kładki na podstawie art. 42 TUE – aspekty prawne*, [w:] J. Barcz, P. Świeboda (red.), *Możliwość wykorzystania tzw. procedury kładki (art. 42 TUE) dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 7–23 oraz P. Świeboda, *Możliwość zastosowania procedury „kładki” przewidzianej w art. 42 TUE. Stanowiska państw członkowskich*, [w:] J. Barcz, P. Świeboda (red.), *Możliwość wykorzystania tzw. procedury kładki (art. 42 TUE) dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 24–30.

³⁶⁹ Zob. J. Barcz, *Traktat reformujący...*, s. 21.

5.1. Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej tworzy szczegółowy mechanizm informowania parlamentów narodowych o pracach legislacyjnych Unii, znacznie przy tym rozszerzając zakres przekazywanych informacji. Dotychczas bowiem parlamenty narodowe otrzymywały bezpośrednio z Komisji Europejskiej dokumenty poddawane konsultacjom (czyli zielone i białe księgi oraz komunikaty). Natomiast projekty europejskich aktów prawnych parlamenty narodowe otrzymywały za pośrednictwem swoich rządów (na podstawie krajowych rozwiązań prawnych).

Zgodnie z protokołem parlamenty narodowe otrzymują bezpośrednio od Komisji zarówno dokumenty konsultacyjne (zielone i białe księgi oraz komunikaty), jak i roczne programy prac legislacyjnych oraz wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej. Dokumenty te są przekazywane parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Protokół (nr 1) w swym art. 2 przesądził również, że parlamenty narodowe będą otrzymywać – równocześnie z Parlamentem Europejskim i Radą – wszystkie projekty aktów prawodawczych. Protokół w swej treści zawiera także definicję używanego pojęcia „projekty aktów prawodawczych”, precyzując, że przez to pojęcie rozumie się: wnioski Komisji, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego i wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego mające na celu przyjęcie aktu prawodawczego.

Precyzyjne regulacje protokołu stwierdzają jednocześnie, że projekty aktów prawodawczych pochodzące od Komisji są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję, projekty aktów prawodawczych pochodzące od Parlamentu Europejskiego są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Parlament Europejski, natomiast projekty aktów prawodawczych pochodzące od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego są przekazywane parlamentom narodowym przez Radę.

Jednocześnie protokół w art. 5 zobowiązał Radę do przekazywania parlamentom narodowym – równocześnie z ich przekazaniem rządowi państw członkowskich – porządków dziennych obrad oraz wyników posiedzeń Rady, w tym protokołów posiedzeń Rady rozpatrującej projekty aktów prawodawczych. Istotne jest również postanowienie, na mocy którego wydłużono – z 6 do 8 tygodni – czas, który musi upłynąć od przekazania

projektu aktu prawnego, a datą jego wpisania do wstępnego porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub przyjęcia stanowiska w ramach procedury prawodawczej³⁷⁰.

Określenie tak jednoznacznych terminów było bardzo istotne, gdyż – jak podkreślała Ewa Popławska – w poprzednim stanie prawnym skorzystanie przez parlamenty narodowe z prawa ustosunkowania się do propozycji prawodawczych Komisji było wyraźnie utrudnione. Przede wszystkim było to konsekwencją braku woli krajowej egzekutywy do terminowego przekazania parlamentowi kompletu niezbędnych informacji, ale często było też efektem przyjętej wówczas praktyki działania Komisji Europejskiej, która „przekazuje propozycje rządów tak późno, że ich dogłębna analiza przez parlament jest niemożliwa”³⁷¹.

Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej umożliwił również istotne zintensyfikowanie współpracy międzyparlamentarnej zgodnie z wolą samych parlamentów narodowych, tak bowiem należy odczytać regulację zawartą w art. 9. Na jej podstawie to parlamenty narodowe państw członkowskich UE, działając wspólnie z Parlamentem Europejskim, mają możliwość określenia zasad „skutecznej i systematycznej” współpracy³⁷².

Postanowienia protokołu wzmocniły także pozycję Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Unii (COSAC). Upoważniono ją do przedkładania pod rozważenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkich uwag, które uzna za właściwe. COSAC ma wspierać również wymianę informacji i dobrych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym również pomiędzy ich wyspecjalizowanymi komisjami, oraz organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, także w celu omówienia zagadnień Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

5.2. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

Dla wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych istotny jest także mechanizm kontrolowania stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, o którym jest mowa w kolejnym protokole (nr 2). Co prawda w ostatecznej wersji protokołu zabrakło postulowanej niekiedy możliwości zastosowania przez parlamenty narodowe tzw. czerwonej

³⁷⁰ Wyjątki mogą dotyczyć jedynie projektów uzasadnionych przez Radę jako pilne.

³⁷¹ E. Popławska, *Organy i procedura...*, s. 183.

³⁷² Współpraca, o której mowa w art. 9 Protokołu, dotyczy może zarówno mechanizmów współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, jak i współpracy „horyzontalnej” samych parlamentów narodowych; zob. J. Barcz, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 35.

kartki³⁷³ – tzn. możliwości zablokowania procedury przyjęcia aktu prawnego, ale pozostała możliwość wypowiedzenia się co do zgodności projektowanego aktu prawnego z zasadą pomocniczości (procedury „żółtej” i „pomarańczowej kartki”).

Sama procedura kontroli stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności składa się z kilku elementów. Jej początkiem jest – zdefiniowany na nowo – obowiązek informacyjny polegający na przekazaniu parlamentom narodowym projektów aktów prawotwórczych. Wszystkie przekazywane projekty aktów muszą zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokół precyzuje przy tym, że dołączone uzasadnienie ma zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu (w tym konieczność minimalizowania obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli) oraz – w przypadku dyrektyw – jej skutki dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie (w tym również dla ewentualnego prawodawstwa regionalnego). Uzasadnienie powinno wyjaśniać zasadność proponowanej regulacji na poziomie unijnym poprzez użycie wskaźników jakościowych, a tam, gdzie to możliwe, również ilościowych.

W terminie 8 tygodni od daty przekazania projektu parlament narodowy może przyjąć – jak stwierdza to art. 6 protokołu – „uzasadnioną opinię” zawierającą powody, dla których uznaje, że przedłożony projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Opinie przedstawiane przez parlamenty narodowe mogą – w zależności od liczby zgłoszonych zastrzeżeń co do zgodności z zasadą pomocniczości³⁷⁴ – rodzić dwojakie skutki. Jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowić będzie co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanym parlamentom (lub jedną czwartą w odniesieniu do projektów z zakresu Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości), to projekt będzie poddany ponownej analizie. Po przeprowadzeniu ponownej analizy Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Podjęta wówczas przez Komisję decyzja wymaga uzasadnienia.

Jeżeli jednak liczba „uzasadnionych opinii” stanowić będzie co najmniej zwykłą większość głosów przyznanym parlamentom, a projekt objęty jest zwykłą procedurą ustawodawczą, to Komisja może również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. W przypadku podtrzymania projektu wymagana jednak będzie „uzasadniona opinia” Komisji, w której określi ona przyczyny, dla których uważa, że

³⁷³ O mechanizmie takim dyskutowano w czasie prac Konwentu Europejskiego. Propozycję w tym zakresie zgłosiła przedstawicielka Zjednoczonego Królestwa – Gisela Stuart – i została poparta przez Jacka Strawa, sekretarza stanu ds. zagranicznych Zjednoczonego Królestwa, zob. „The Guardian” z 14 sierpnia 2003 r. Zob. też *Sprawozdanie z sesji plenarnej Konwentu Europejskiego Brukseli*, 17–18 marca 2003 r., tekst w języku polskim <http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/monitor/ME6321.pdf> [dostęp 10.12.2017].

³⁷⁴ Każdy parlament dysponuje dwoma głosami, „rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego”, w parlamentach dwuizbowych każda z izb dysponuje jednym głosem (art. 7 protokołu).

rozpatrywany wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. Opinia Komisji oraz opinie parlamentów narodowych przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które powinny je uwzględnić w zwykłej procedurze prawodawczej. Istotnym elementem tej procedury jest jednak stworzona możliwość zakończenia prac nad projektem, jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania, większością wynoszącą 55% głosów w Radzie lub też większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim, stwierdzono by niezgodność z zasadą pomocniczości. W tym zakresie procedura badania zgodności projektu z zasadą pomocniczości może w znacznym stopniu ułatwić możliwość zablokowania przyjęcia aktu prawnego. Warto podkreślić, że może to nastąpić poprzez uzyskanie większości 55% głosów w Radzie (bez uwzględniania czynnika demograficznego) lub po uzyskaniu zwykłej większości w Parlamencie Europejskim (a nie większości kwalifikowanej, właściwej dla zwykłej procedury prawodawczej). Jednak – co warto raz jeszcze podkreślić – nic nie będzie się mogło wydarzyć bez wcześniejszego stanowiska parlamentów narodowych, tylko w zakresie ich kompetencji bowiem jest możliwość wszczęcia całej procedury³⁷⁵.

Niewątpliwie mechanizm „systemu wczesnego ostrzegania” był znaczącym wzmocnieniem roli parlamentów narodowych. Jednak analiza jego funkcjonowania musi rozczarowywać, gdyż dotychczas tylko trzykrotnie udało się zebrać właściwą liczbę uzasadnionych opinii. Analiza powodów małej skuteczności tej procedury może wynikać z kilku powodów, wśród nich wyróżnia się m.in. jej złożony charakter, ograniczony czas na sporządzenie i brak właściwej koordynacji.

Przygotowanie wymaganej dla powodzenia kontroli przestrzegania pomocniczości uzasadnionej opinii wymaga zaangażowania kompetentnych osób i dużego wysiłku. A mimo to nawet najlepiej przygotowana opinia nie gwarantuje sukcesu. Co więcej, praca w przygotowanie uzasadnionej opinii nie przekłada się bezpośrednio na wzrost politycznej popularności. Może to zniechęcać parlamentarzystów oczekujących, że każda ich aktywność przełoży się na konkretne profity polityczne³⁷⁶. W tej sytuacji znacznie większy ciężar, zarówno analizy wstępnej, jak i merytorycznego uzasadnienia przedkładanej opinii, musi być przeniesiony na merytorycznych pracowników izby. W tym celu właściwa komisja bądź – co jest bardziej kosztowne, lecz przynosiłoby lepsze efekty – poszczególni parlamentarzyści, członkowie komisji, muszą dysponować merytorycznym wsparciem kompetentnych współpracowników. Jednak szeroki zakres spraw poddawanych legislacji na szczeblu europejskim zmuszałby parlamentarzystów do zatrudniania pracowników specjalizujących się w bardzo różnych, czasami mało popularnych dziedzinach.

³⁷⁵ Zob. szerzej J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 30.

³⁷⁶ To z tego też powodu parlamentarzyści wolą angażować się w sprawy krajowe, które mocniej angażują odbiorców życia politycznego, a co za tym idzie – mogą zwiększyć rozpoznawalność i w efekcie wiązać się z przyrostem głosów poparcia w kolejnych wyborach.

Generowałyby to bardzo duże koszty finansowe i – w związku z powyższym – jest możliwe do zrealizowania jedynie w parlamentach narodowych dysponujących silną pozycją w swoich krajach i mogących zagwarantować sobie odpowiednie finansowanie budżetowe. Przyjęcie założenia o zatrudnianiu dodatkowych pracowników bezpośrednio przez parlamentarzystów musiałoby prowadzić także do odmiennego traktowania parlamentarzystów będących członkami komisji wyspecjalizowanej ds. Unii Europejskiej od pozostałych. Byłoby to jednak sprzeczne z zasadą równego statusu wszystkich przedstawicieli suwerena. W tej sytuacji wydaje się, że możliwe byłoby jedynie przeznaczenie dodatkowych środków finansowych będących w gestii klubów (frakcji) delegujących swoich przedstawicieli do komisji wyspecjalizowanej i przeznaczonych na sfinansowanie właściwej obsługi merytorycznej. Rozwiązanie takie, chociaż w części, mogłoby zniwelować słabszą pozycję parlamentarzystów partii opozycyjnych, którzy nie mogą liczyć na merytoryczne wsparcie pracowników administracji rządowej.

Z uwagi na stosunkowo ograniczony czas na przygotowanie uzasadnionej opinii oraz jej pozytywny skutek występujący jedynie w przypadku przedłożenia opinii przez odpowiednią liczbę izb parlamentów narodowych konieczne jest przestrzeganie zakładanego reżymu czasowego i ścisła koordynacja działań z innymi parlamentami.

Rozdział III

Prawne aspekty członkostwa w Unii Europejskiej

1. Wpływ procesów globalizacyjnych i integracyjnych na normy prawa krajowego

1.1. Globalizacja i trudności w jej zdefiniowaniu

Żyjemy w świecie, który poddawany jest nieustannym oddziaływaniom dziejących się procesów społeczno-gospodarczych, zarówno o charakterze regionalnym³⁷⁷, jak i globalnym. Współcześnie na określenie tego zjawiska używa się zazwyczaj bardzo pojemnego terminu „globalizacja”. Jego wieloznaczność skłania niektórych autorów do daleko idących stwierdzeń. I tak np. Otfried Höffe podkreśla, że „termin ten jest obciążony sprzecznymi emocjami – częściowo nadzieją, częściowo strachem – i jest używany w tak inflacyjny i nieprecyzyjny sposób, że lepiej go unikać”³⁷⁸. Natomiast Frederick Cooper uważa, że globalizacja jest terminem, którego znaczenie nie jest jasne i co do którego istnieją znaczące różnice zdań między tymi, którzy go używają. Może być nawet rozumiany tak szeroko, że obejmuje wówczas wszystko i w praktyce nic nie znaczy, ale nawet wówczas, nawet nie mając ścisłej definicji, niesie ze sobą potężny zestaw symbolicznych obrazów³⁷⁹. Z drugiej jednak strony inne z proponowanych definicji sprowadzają się do uwzględnienia bardzo wąsko wybranych elementów (np. obejmujących jedynie niektóre procesy gospodarcze), a w efekcie również nie mogą pomóc w zrozumieniu istoty zachodzących zjawisk. Globalizacja nie może więc być definiowana wyłącznie na podstawie określonych danych czy nawet pewnych zjawisk ekonomicznych. Globalizacja powinna być rozumiana (i definiowana) jako złożona interakcja wielu nierównomiernych – czasem nawet niekompatybilnych – tendencji, które łącząc się, prowadzą do rozwoju nowych, wielowymiarowych i wielowarstwowych form o charakterze sieciowym. Globalizacja w tym rozumieniu to suma zachodzących w dzisiejszym świecie procesów politycznych, gospodarczych i społecznych. To dziejące się zjawisko dynamicznego powstawania sieci

³⁷⁷ O zróżnicowanych aspektach procesów integracji regionalnej, w tym również o interregionalizmie i transregionalizmie zob. J. Kot, R. Jedlińska, *Integracja i nowe zjawiska w procesie regionalizacji i globalizacji*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2013, vol. 17, nr 1, s. 333 i nast.

³⁷⁸ O. Höffe, *Democracy in an Age of Globalisation*, Dordrecht–Berlin–Heidelberg 2007, s. 1.

³⁷⁹ F. Cooper, *Colonialism in question. Theory, knowledge, history*, Berkeley 2005, s. 96.

– formalnych i nieformalnych – mechanizmów współpracy i interakcji pomiędzy państwami, ale także organizacjami, korporacjami czy grupami nacisku³⁸⁰.

Termin ten dopiero w roku 1961 pojawił się po raz pierwszy w słowniku *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*³⁸¹ i początkowo był stosowany przede wszystkim w tekstach publicystycznych. W publikacjach o charakterze naukowym zagościł dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku, za sprawą prac angielskiego socjologa Rolanda Robertsona³⁸². Globalizacja w ujęciu R. Robertsona to suma zjawisk, które prowadzą do wzrostu globalnej współzależności i rozumienia świata jako jedności³⁸³.

Należy jednak zauważyć, że w dziejach ludzkości mieliśmy już do czynienia z wydarzeniami o konsekwencjach zbliżonych do tego, co dzisiaj wiąże się z globalizacją³⁸⁴. W literaturze przedmiotu za takie zjawiska uważa się zwłaszcza amerykańską konkwistę (zdobycie i zasiedlenie nowego kontynentu, połączone jednak w dużej mierze także z eksterminacją ludności autochtonicznej); produkcję cukru na dużą skalę (co zostało również powiązane z tragedią niewolnictwa) czy też swoistą rewolucję komunikacyjną, z którą świat miał do czynienia w wieku XIX (związana ona była z rozwojem kolei, parowców oraz telegrafem i układanymi wówczas kablami podmorskimi)³⁸⁵.

Niektórzy autorzy, szukając początków zjawiska określanego współcześnie terminem globalizacji, sięgają do dziejów imperium rzymskiego. Dowodzą, że to wówczas narodziły się zarówno dążenia do rozwoju szlaków handlowych, jak i proces unifikacji prawa i systemu sprawowania władzy. Dominacja polityczna i militarna imperium rzymskiego

³⁸⁰ Zob. S. Soederberg, G. Menz, P.G. Cerny, *Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State and Politics in a More Open World*, [w:] *idem* (red.), *Internalizing globalization. The rise of neoliberalism and the decline of national varieties of capitalism*, Basingstoke 2005, s. 5–6.

³⁸¹ Zob. S. Sagan, *Państwo narodowe wobec procesów integracji europejskiej i globalizacji*, [w:] *idem* (red.), *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, Rzeszów 2011, s. 265.

³⁸² Zob. R. Robertson, J. Chirico, *Humanity, Globalization, and Worldwide Religious Resurgence. A Theoretical Exploration*, „Sociological Analysis” 1985, vol. 46, nr 3, s. 219 i nast. Zob. też R. Kempny, *Globalizacja*, [w:] A. Kojder, Z. Bokszański, *Encyklopedia socjologii*, T. I, Warszawa 1998, s. 241.

³⁸³ Zob. R. Robertson, *Globalization. Social theory and global culture*, London 1992, s. 6 i nast. Więcej informacji o historii terminu „globalizacja” zob. np.: J.A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006, s. 55–57. Nb. podejmowane niekiedy próby definiowania terminu mogą wydawać się zbyt daleko idącym uproszczeniem, np. według H. Kissingera „Globalizacja to jedynie inna nazwa dominacji USA” [za:] W. Morawski, *Globalizacja jako wyzwanie teoretyczne*, [w:] R. Bugaj, J. Halbersztadt (red.), *Polskie przemiany. Uwarunkowania i spory. Refleksje z okazji jubileuszu profesora Tadeusza Kowalika*, Warszawa 2002, s. 162.

³⁸⁴ Zob. np. T.L. Friedman, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, tłum. T. Hornowski, Poznań 2006, *passim*.

³⁸⁵ Zob. I.M. Laredo, S.R. Di Pietro, *Globalizacion y regionalizacion*, Sextas Jornadas „Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre de 2001, https://fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Laredo,Di%20Pietro_globalizacion%20y%20regionalizacion.pdf [dostęp 20.12.2017]. Zob. też J. Kaliński, *Globalizacja w perspektywie historycznej*, [w:] E. Czarny (red.), *Globalizacja od A do Z*, Warszawa 2004, s. 10 i nast.

przekładała się na popularyzację również wspólnych wzorców w sztuce, architekturze, literaturze (łacina jako wspólny język pisany) czy nawet w życiu codziennym³⁸⁶.

Czas istnienia imperium rzymskiego bywa więc niekiedy nazywany „pre-globalizacją”, a za kolejne odsłony samej globalizacji przyjmuje się wiek XV i narastającą wymianę handlową z Indiami i Chinami; kolonizację kontynentu amerykańskiego; następujące rewolucje przemysłowe oraz współczesną rewolucję informatyczną³⁸⁷.

Można więc zgodzić się z twierdzeniem, że elementy składające się na zjawisko nazywane współcześnie globalizacją nie mają charakteru nowego, przeciwnie – towarzyszą człowiekowi od dawna³⁸⁸ i pozostają w ścisłym związku z dokonującym się postępem technologicznym. Dlatego Jonathan Friedman twierdzi, że „globalizacja jest fazą w pulsacji globalnego systemu. Musimy tylko powrócić na przełom tego stulecia, aby uzyskać pojęcie o znaczeniu tego zjawiska jako historycznego. Globalizacja nie jest niczym nowym, [...] świat nie jest bardziej zglobalizowany niż był na początku wieku”³⁸⁹.

W końcu XX wieku okazało się jedynie, że pewne zjawiska i komunikaty o nich pojawiają się szybciej i docierają do szerszych mas ludzkich – zrealizowana została bowiem teza Marshalla McLuhana o „globalnej wiosce”³⁹⁰. Doszło wówczas do spektakularnego zacieśnienia więzi gospodarczych i politycznych, do umożliwienia i ułatwienia szybkiego przepływu zarówno informacji, jak i kapitału oraz zapewnienia także możliwości szybkiego przemieszczania się też i samych ludzi³⁹¹. Obecny okres ma więc

³⁸⁶ Zob. P. Skrzynecki, *Rola państwa w procesie globalizacji*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2004, nr 2, s. 114 i nast.

³⁸⁷ *Ibidem*. Zob. też E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodo-*we, Kraków 2004, s. 23 i nast. oraz o trzech rundach globalizacji [w:] Ashutosh Sheshabalaya, *The Three Rounds of Globalization*, „The Globalist” z 19.10.2006 r., <https://www.globalpolicy.org/globalization/defining-globalization/27648-the-three-rounds-of-globalization.html> [dostęp 20.12.2017].

³⁸⁸ Najbardziej radykalna teoria głosi, że globalizacja – rozpatrywana wówczas jako przeciwieństwo „lokalności” – towarzyszy człowiekowi od zawsze, jest więc immamentną cechą rodzaju ludzkiego odróżniająca go od innych gatunków naczelnych (zob. J.M. Burdukiewicz, *Procesy globalizacyjne w dziejach ludzkości*, „Kultura – Historia – Globalizacja” 2008, nr 2, s. 7 i nast., <http://www.khg.uni.wroc.pl/files/burdukiewiczzt.pdf> [dostęp 20.12.2017]). Teza postawiona przez Jana M. Burdukiewicza spotkała się jednak z polemiką Bogusława Pawłowskiego, który zakwestionował proste utożsamienie zjawiska globalizacji z postępującą ekspansją migracyjną (zob. B. Pawłowski, *Biologa refleksje o globalizacji w ewolucji człowieka*, „Kultura – Historia – Globalizacja” 2008, Nr 2, s. 62 i nast., <http://www.khg.uni.wroc.pl/files/pawlowskik.pdf> [dostęp 20.12.2017]). Spór nie wygląda na rozstrzygnięty, a istniejąca różnica w datowaniu początków globalizacji pomiędzy autorami wynosi 2 tysiące lat...

³⁸⁹ J. Friedman, *Globalization, Dis-integration, Re-organization: The Transformations of Violence*, [w:] J. Friedman (red.), *Globalization, the state, and violence*, Walnut Creek 2003, s. 3.

³⁹⁰ Termin ten użyto po raz pierwszy w książce H.M. McLuhan, *The Gutenberg galaxy*, Toronto 1962, s. 21 i 22, a następnie w pracy H.M. McLuhan, Q. Fiore, *The medium is the message*, London 1967, s. 66–67. Określenie zaproponowane przez McLuhana miało jednak charakter wyraźnie ironiczny, a niekiedy bywa wręcz uważane za pejoratywne; zob. J. Woleński, *Globalizacja i sprawiedliwość*, „Diametros” 2010, nr 26, s. 188 i 190; <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/index.php/diametros/article/view/421> [dostęp 20.12.2017].

³⁹¹ Zob. J.H. Mittelman, *The Dynamics of Globalization*, [w:] *idem* (red.), *Globalization. Critical reflections*, Boulder–London 1996, s. 2.

charakter wyjątkowy, dokonujące się bowiem zmiany mają znacznie szerszy wpływ na funkcjonowanie zarówno pojedynczych osób, jak i całych społeczeństw niż w jakimkolwiek porównywalnym poprzednim etapie³⁹².

Warto także zaznaczyć, że globalizacja – jak podkreśla Roman Kuźniar – „podbiła język politologii, stosunków międzynarodowych, analiz, komentarzy oraz retoryki politycznej przywódców państw”³⁹³. Ale pomimo tej powszechności użycia autorzy często unikają jasnego jej zdefiniowania, uciekając się do pojemnych metafor³⁹⁴ lub własnych skojarzeń³⁹⁵. Jest to zapewne konsekwencją faktu, że globalizacja jest zjawiskiem wyraźnie wielopłaszczyznowym, obejmującym różne sfery życia człowieka³⁹⁶. Interpretowanie globalizacji wyłącznie poprzez zachodzące zjawiska gospodarcze byłoby zbyt daleko idącym uproszczeniem, w jej ramach dochodzi bowiem do widocznego przenikania się wielu elementów o charakterze gospodarczym, politycznym i społeczno-kulturowym³⁹⁷. Nawet w pierwotnych analizach globalizacji rozpatrywanej jako suma procesów gospodarczych pojawiał się także czynnik polityczny. Zauważano bowiem często, że istota globalizacji sprowadza się do stopniowego ograniczenia roli realizowanej przez państwa w gospodarce³⁹⁸.

³⁹² Zob. I. Goldin, M. Mariathasan, *The butterfly defect. How globalization creates systemic risks, and what to do about it*, Princeton 2014, s. 11. Autorzy zwracają przy tym uwagę szczególnie na zjawisko globalnej łączności przy wykorzystaniu technologii informatycznych.

³⁹³ R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, vol. 56, nr 1, s. 5.

³⁹⁴ Np. Jadwiga Staniszkis na nazwanie zjawisk utożsamianych z globalizacją używa określenia „sprasowanie czasu i miejsca”, podkreślając, że globalizacja to wyjęcie poszczególnych krajów z właściwego im czasu historycznego a narzucenie w zamian instytucji i procedur adekwatnych do innego etapu rozwoju; zob. J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 8 i nast.

³⁹⁵ Zob. K. Gilarek, *Państwo narodowe a globalizacja – dynamika powstawania nowego ładu*, Toruń 2004, s. 42.

³⁹⁶ O wykorzystaniu metodologii właściwej dla badań nad globalizacją w antropologii społecznej zob. np. T.H. Eriksen, *Introduction*, [w:] T.H. Eriksen (red.), *Globalisation. Studies in anthropology*, London 2003, s. 1.

³⁹⁷ Zob. też W. Szostak, *Globalizacja a suwerenność państwa współczesnego*, [w:] J. Kornaś (red.), *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, Kielce 2006, s. 13 i nast. Anthony McGrew podkreśla także, że globalizacja to wielość powiązań i oddziaływań dokonujących się na różnych poziomach, wyróżniających się zasięgiem i intensywnością, która tworzy obecny system światowy; zob. A.G. McGrew, *Conceptualizing Global Politics*, [w:] A.G. McGrew, P.G. Lewis (red.), *Global politics. Globalization and the nation-state*, Oxford–Cambridge 1992, s. 28. Na wielopłaszczyznowość aspektów globalizacji zwrócił także uwagę Leszek Garlicki, analizując w tym kontekście zagadnienie ochrony praw jednostki; zob. L. Garlicki, *Ochrona praw jednostki w XXI w. (globalizacja – standardy lokalne – dialog między sądami)*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 161 i nast. Nb. odnosząc się do samej globalizacji, autor stwierdził: „Truizmem jest stwierdzenie, że globalizacja jest jednym z najbardziej widocznych zjawisk XXI w.”; L. Garlicki, *Ochrona praw...*, s. 161.

³⁹⁸ Zob. G. Gereffi, *Development Strategies and the Global Factory*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” 2016, vol. 505, nr 1, s. 93 i nast. Paul Krugman, laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych, w swych opiniach szedł jeszcze dalej i często podkreślał, że globalizacja to system pozwalający rządowi na pogodzenie się z hegemonią rynków; zob. B.R. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 1997, s. 308.

Zwracał na to uwagę także Tadeusz Wallas, podkreślając, że „gospodarka nie działa bowiem w próżni. Aktywność na tej niwie wywiera wpływ na życie polityczne i kulturalne ludzkości, stan środowiska naturalnego, rozwój nauki, oświaty itp. Należy zauważyć, iż wpływ taki ma charakter wzajemny. Bez osiągnięć w sferze nauki i kultury, bez rozwiązania wielu problemów związanych z ochroną środowiska oraz przy braku odpowiednich decyzji politycznych, podjętych przez rządy wielu państw, jak i władze organizacji międzynarodowych, obecne tempo rozwoju gospodarczego nie byłoby możliwe”³⁹⁹.

Jednak to właśnie ta złożoność zjawiska globalizacji utrudnia stworzenie jednej, powszechnie akceptowalnej definicji⁴⁰⁰. Próbę ujęcia tej wielopłaszczyznowości w konstrukcję uniwersalnej definicji można odnaleźć w propozycji zaprezentowanej przez Barbarę Parker, według której globalizacja może być rozumiana jako rosnąca przenikalność wszelkiego rodzaju granic; zarówno tych fizycznych – takich jak czas i przestrzeń, granice narodowe i państwowe, granice gospodarek, branż i organizacji – jak i mniej namacalnych, jak np. granice norm kulturowych⁴⁰¹.

Związłą, ale i pojemną treściowo definicję omawianego zjawiska przedstawili w swej pracy również Steve Smith i John Baylis. Autorzy ci stwierdzili, że „przez globalizację rozumiemy proces nasilających się wzajemnych powiązań między społeczeństwami prowadzący do tego, że wydarzenia w jednej części świata coraz bardziej wpływają na ludzi i społeczeństwa w odległych miejscach”⁴⁰². Podobnie również ocenia globalizację Anthony Giddens, podkreślając, że jest to wspólne życie w jednym świecie, a w konsekwencji wzajemne uzależnianie się od siebie jednostek czy grup społecznych⁴⁰³. A Zbigniew Bauman na swój sposób podsumował powyższe rozważania, podkreślając, że globalizacja jest nieuniknionym procesem, naturalnym losem świata, dotyczącym każdego z nas w takim samym stopniu⁴⁰⁴.

³⁹⁹ T. Wallas, *Terroryzm międzynarodowy w dobie globalizacji*, [w:] idem (red.), *Bariery rozwoju na progu XXI wieku. Wybrane problemy. Praca zbiorowa*, Warszawa 2007, s. 263.

⁴⁰⁰ Zob. np. przegląd 114 definicji przedstawionych w pracy: N.R.F. Al-Rodhan, G. Stoudmann, *Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf> [dostęp 20.12.2017]. Zob. też R. Balicki, *Koniec państwa narodowego?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 86, s. 11 i nast.

⁴⁰¹ Zob. B. Parker, *Globalization and business practice. Managing across boundaries*, London 1998, s. 7–8.

⁴⁰² S. Smith, J. Baylis, *Wprowadzenie*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, tłum. M. Staszkiwicz i in., Kraków 2008, s. 10.

⁴⁰³ Zob. A. Giddens, *Socjologia*, tłum. A. Szulżycka, Warszawa 2004, s. 74.

⁴⁰⁴ Zob. Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 5. Zob. szerzej J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2005, *passim*. Interesujące zestawienie stanowisk obu autorów proponuje G. Ziewiec, *Interpretacja globalizacji*, „Studia Europejskie” 2008, nr 1, s. 29 i nast.

1.2. Regionalizacja i jej europejski model

Częścią wielopłaszczyznowo interpretowanej globalizacji jest niewątpliwie regionalizacja⁴⁰⁵, rozumiana jako narastający proces powstawania i pogłębiania powiązań ekonomicznych i innych, w tym politycznych, dokonujący się w określonym regionie geograficznym⁴⁰⁶. Zjawiska te w swej konsekwencji prowadzą zazwyczaj do tworzenia się zintegrowanych ugrupowań regionalnych⁴⁰⁷.

Szczególne miejsce wśród przykładów integracji regionalnej zajmuje integracja europejska, która – również ze względu na głębokość integracji – wytworzyła wiele pól oddziaływań pomiędzy instytucjami Unii i organami państw członkowskich. Dokonywany się podczas tych interakcji transfer reguł, zasad, wartości lub standardów z poziomu europejskiego na poziom krajów członkowskich, ich implementacja oraz powstały efekt (również o charakterze zwrotnym) nazywany jest europeizacją⁴⁰⁸. Jedną z pierwszych prób jej zdefiniowania podjął – w 1994 roku – Robert Ladrech. Stwierdził, że europeizacja to „stopniowy proces reorientacji kierunku i kształtu polityki krajowej, w taki sposób, w którym dynamika polityczna i gospodarcza [Unii Europejskiej] staje się częścią organizacyjnej logiki krajowej i krajowego procesu decyzyjnego”⁴⁰⁹. W późniejszych swoich opracowaniach R. Ladrech podkreślał znaczenie swoistej „adaptacji krajowej”, rozumiejąc ją jako zachodzące zjawisko tak daleko posuniętej reorientacji treści polityk krajowych, że „działania realizowane na poziomie ponadnarodowym czy supranarodowym stają się naturalną częścią składową wewnętrznych polityk kraju członkowskiego”⁴¹⁰.

⁴⁰⁵ Według A. Giddensa globalizacja jest napędzana przez czynniki, które można podzielić na trzy grupy: o charakterze politycznym, technologicznym i ponadnarodowym. Wśród wymienianych czynników istotne miejsce odgrywają także procesy integracji regionalnej; zob. A. Giddens, *Socjologia...*, s. 73.

⁴⁰⁶ Na zjawisko to zwraca również uwagę Joseph E. Stiglitz, podkreślając, że towarzyszy temu tworzenie nowych instytucji, których działalność przekracza granice państw, J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁰⁷ O projekcie integracji europejskiej, jako zjawiska pozostającego w zgodzie z geopolityką, zob. L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2016, s. 530 i nast.

⁴⁰⁸ Zob. J. Ruskowski, *Wstęp do studiów...*, s. 48. Oprócz klasycznie już wyróżnianych przykładów europeizacji rozumianej jako oddziaływanie bądź to od państw członkowskich w kierunku instytucji europejskich (*bottom up*) bądź od instytucji europejskich w kierunku państw członkowskich (*top down*) wyróżnia się także oddziaływanie na zewnątrz Unii (*ed extra*) – czyli oddziaływanie w kierunku podmiotów wewnętrznych wobec Unii; zob. J. Ruskowski, *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 9–11. Wydaje się więc, że zbyt dalekim uproszczeniem jest rozumienie europeizacji jedynie jako procesu, w którym działania podejmowane na poziomie wspólnotowym/unijnym są transponowane do polityk realizowanych w krajach członkowskich. Tak „minimalistyczna” definicję zob. np. R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, nr 1, s. 69–88 czy F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Introduction: Conceptualising the Europeanization of Central and Eastern Europe*, [w:] *idem* (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca 2005, s. 7.

⁴⁰⁹ R. Ladrech, *op. cit.*, s. 70.

⁴¹⁰ B. Gierat-Bieroń, *Europeizacja top-down w kulturze jako efekt polityki kulturalnej UE*, „Zarządzanie w Kulturze” 2017, vol. 18, nr 3, s. 495.

W doktrynie można jednak zauważyć brak jednej powszechnie akceptowanej definicji europeizacji. Jak twierdzi Kenneth Dyson, wynika to z faktu, że europeizacja jest problemem badawczym dostarczającym zazwyczaj więcej pytań niż odpowiedzi⁴¹¹. Trudności w jej zdefiniowaniu wynikają również z faktu, że europeizacja odnosić się może do bardzo wielu i bardzo różnych zjawisk oraz procesów dokonujących się w kilku płaszczyznach: politycznej, ekonomicznej i społecznej⁴¹². Kevin Featherstone podkreśla, że termin „europeizacja” używany bywa w kilku zakresowo różnych obszarach i może oznaczać zarówno ekspansję europejskiej kultury i wzorów zachowań w różnych częściach świata (rozumianą również jako element historycznej polityki imperialnej państw europejskich) czy zwiększenie transnacionalizmu rozumianego jako ponadnarodowa dyfuzja kulturowa, jak i współcześnie dominujący aspekt dostosowania instytucjonalnego związanego z członkostwem w Unii Europejskiej (w tym również dostosowania stosowanych zasad i procesów politycznych)⁴¹³. Europeizacja może też być rozpatrywana jako szczególny przypadek globalizacji (czyli efektu rosnących napięć pomiędzy lokalnością a globalizacją), „ponieważ obie koncepcje podważają dominujące założenie, że presja międzynarodowa prowadzi wyłącznie do homogenizacji krajowych praktyk i struktur”⁴¹⁴.

Ścisły związek pomiędzy globalizacją a europeizacją nie jest jednak kwestionowany. Helen Wallace podkreśla wręcz, że występująca bliskość zjawisk towarzyszących obu tym procesom nie pozwala nawet na rozróżnienie, które mają charakter pierwotny, a które są reakcją⁴¹⁵. Niektórzy autorzy sprowadzają więc toczący się dyskurs do utożsamienia obu tych pojęć, twierdząc, że „europeizacja” to po prostu regionalna część

⁴¹¹ Zob. K.H. F. Dyson, *Introduction: EMU as Integration, Europeanization, and Convergence*, [w:] *idem* (red.), *European states and the Euro. Europeanization, variation, and convergence*, Oxford 2002, s. 3. Zob. też W.J. Wołpiuk, *Semantyczne, prawne i konstytucyjnoprawne aspekty pojęcia europeizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie” 2008, nr 2, s. 15 i nast. Z punktu widzenia pożądanej precyzji wypowiedzi zgłaszana jest też niekiedy propozycja rozdzielenia zakresów europejskiej regionalizacji na kontekst odnoszący się do Europy jako kontynentu oraz do Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej („unionizacja”). Jednak wydaje się, że ten ostatni zwrot nie spotkał się z akceptacją doktryny.

⁴¹² O obszerności zakresów, w których można analizować zjawisko europeizacji, świadczy np. zróżnicowany zakres tematyczny studiów zamieszczonych w publikacji A. Pacześniak, R. Riedel (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo–Toruń–Wrocław 2010, s. 133–246.

⁴¹³ Zob. K. Featherstone, *Introduction: in Name of „Europe”*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford–New York 2003, s. 5–12.

⁴¹⁴ C. Knill, J. Tosun, *Europeanization of National Administrations in the Czech Republic and Poland: Assessing the Extent of Institutional Change*, [w:] G.S. Drori, M.A. Höllerer, P. Walgenbach (red.), *Global themes and local variations in organization and management. Perspectives on glocalization*, New York 2014, s. 266.

⁴¹⁵ Pisząc o wzajemnych oddziaływaniach globalizacji i europeizacji, Helen Wallace używa wręcz porównania do dyskusji o tym, co było pierwsze: kura czy jajko?; H. Wallace, *The Policy Process: A Moving Pendulum*, [w:] H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford–New York 2000, s. 49.

„globalizacji”⁴¹⁶. Stanowisko takie wydaje się jednak zbyt dużym uproszczeniem (zwłaszcza przy ekonomicznych sposobach definiowania globalizacji)⁴¹⁷. Przemiany dokonujące się w ramach postępującej europeizacji nie mają jednak charakteru tak spontanicznego jak w przypadku globalizacji i w dużo większym zakresie odwołują się do mechanizmów rządzenia typowych dla państw narodowych⁴¹⁸. Zgodzić się więc można z Maartenem Vinkiem, że europeizacja jest zawsze procesem wewnętrzną (działającą się w państwach członkowskich) zmiany politycznej warunkowanej zachodzącymi i dotykającymi państwa członkowskie procesami integracyjnymi⁴¹⁹.

Swoistym podkreśleniem złożoności zjawiska, jakim jest europeizacja, jest również zauważalna trudność jednoznacznego zdefiniowania roli, jaką ona odgrywa, i określenia zakresu powiązań z globalizacją. Unia Europejska jest bowiem przedstawiana jako europejska ochrona przed procesami globalizacji, ale równie często bywa traktowana jako katalizator zachodzących zmian o charakterze globalizacyjnym⁴²⁰. Zgodzić się jednak należy z Dariuszem Milczarkiem, że „z badawczego punktu widzenia zaakceptowanie powyższego, dwutorowego podejścia nie oznacza konieczności dokonania jednoznacznego wyboru i kategoriycznego stwierdzenia”⁴²¹. Możliwa i wskazana jest więc swoista synteza obu tych stanowisk⁴²².

1.3. Konsekwencje globalizacji i regionalizacji dla systemu norm prawnych

Globalizacja nie jest więc zjawiskiem opcjonalnym, które państwo może sobie wybrać bądź też nie. Globalizacja w dzisiejszym świecie nabiera charakteru koniecznego i nieodwracalnego⁴²³, zatem szczególnie istotna wydaje się konieczność świadomego i racjonalnego uwzględniania jej konsekwencji. Współcześnie wiemy już, że wszystkie procesy dziejące się w sferze integracji, zarówno o charakterze globalnym, jak i regionalnym

⁴¹⁶ Zob. N. Fligstein, F. Merand, *Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980*, „Acta Sociologica” 2002, vol. 45, nr 1, s. 7 i nast.

⁴¹⁷ O wzajemnych interakcjach pomiędzy globalizacją i europeizacją (w tym zwłaszcza w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej) zob. też M. Hennis, *Europeanization and Globalization. The Missing Link*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, nr 5, s. 829 i nast.

⁴¹⁸ Zob. R. Mieñkowska-Norkiene, *Wielopoziomowe rządy w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji*, „Studia Politologiczne” 2013, vol. 27, s. 63.

⁴¹⁹ Zob. M. Vink, *What is europeanisation? And other questions on a new research agenda*, „European Political Science” 2003, vol. 3, nr 1, s. 72.

⁴²⁰ Zob. T. Christiansen, *Integracja europejska i współpraca regionalna*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, tłum. M. Góra, Kraków 2008, s. 725.

⁴²¹ D. Milczarek, *Unia Europejska a globalizacja*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3, s. 19.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ Thomas L. Friedman podkreślał, że współczesna globalizacja jest międzynarodowym systemem, który zastąpił poprzedni model wypracowany w czasie zimnej wojny; T.L. Friedman, *op. cit.*, s. 600.

wywierają istotny wpływ nie tylko na pojedynczych ludzi⁴²⁴ czy społeczeństwa⁴²⁵, ale także na zorganizowane struktury organizacyjne włącznie z państwem. Od dawna już w literaturze przedmiotu sygnalizowany był wpływ procesów integracyjnych na wewnętrzno-krajowe relacje międzyinstytucjonalne. Podkreślano przy tym, że jej intensywność i głębookość była zależna od tradycji prawnopolitycznych danego państwa⁴²⁶.

Współcześnie coraz częściej doświadczamy także wpływu procesów integracyjnych i globalizacyjnych na kształt narodowych systemów prawnych⁴²⁷, w tym także i na regulacje zawarte w normach rangi konstytucyjnej⁴²⁸. Intensywność zachodzących oddziaływań staje się także zjawiskiem charakterystycznym i dla organizacji międzynarodowych. Co znamienne, organizacje te bardzo często odwołują się do demokracji jako podstawowej normy aksjologicznej będącej warunkiem *sine qua non* dla państwa chcącego być jej członkiem. Pozwoliło to więc na sformułowanie tezy o kształtowaniu się międzynarodowego prawa demokracji⁴²⁹. Jednak w rzeczywistości teza ta wydaje się nad wyraz optymistyczna. Powszechność uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych

⁴²⁴ Tony Blair, były premier Wielkiej Brytanii, odnosząc się do konsekwencji wynikających z globalizacji napisał: „Globalizacja nie jest procesem abstrakcyjnym. Ma ona wpływ na życie nas wszystkich – poczynając od maklerów walutowych w londyńskim City, a kończąc na robotnikach w Szanghaju i producentach kawy w Kenii. Nauczyciele i handlowcy, urzędnicy i piłkarze mogą odczuwać wpływ wydarzeń zachodzących w miejscach oddalonych o tysiące kilometrów”; T. Blair, *Wyzwania XXI wieku*, „Rzeczpospolita” z 15.05.1998 r., http://archiwum.rp.pl/artukul/174214_Wyzwania_XXI_wieku.html [dostęp 20.12.2017].

⁴²⁵ O wpływie globalizacji na demokratyczny model państwa zob. A. von Bogdandy, *Globalization and Europe. How to Square Democracy, Globalization, and International Law*, „European Journal of International Law” 2004, vol. 15, nr 5, s. 885 i nast. Autor podejmuje także próbę zdefiniowania podstawowych pojęć takich jak globalizacja i demokracja, A. von Bogdandy, *op. cit.*, s. 886–890.

⁴²⁶ Zob. H. Wallace, *The Impact of the European Communities on National Policy-Making*, „Government and Opposition” 1971, vol. 6, nr 4, s. 520 i nast.

⁴²⁷ O unifikującej roli procesów globalizacyjnych zob. J. Szymanek, *Standaryzacja konstytucji w dobie globalizacji*, [w:] M. Lipiec-Zajchowska (red.), *Megatrendy we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 120 i nast. Szerzej na temat wpływu globalizacji na prawo zob. A. Zieliński, *Prawo a globalizacja*, [w:] M. Andrzejewski (red.), *Księga jubileuszowa prof. dr hab. Tadeusza Smoczyńskiego*, Toruń 2008, s. 904. O sposobach i przykładach (również historycznych) transformacji norm prawnych zob. S. Cassese, *The Globalization of Law*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2005, vol. 37, nr 4, s. 673–993.

⁴²⁸ O „konstytucjonalizmie wielopoziomowym” jako konsekwencji pogłębiającego się procesu integracji regionalnej zob. I. Pernice, *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“*, [w:] E.H. Riedel (red.), *German reports on public law. Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 July to 1 August 1998*, Baden–Baden 1998, s. 40 i nast. (<http://www.whi-berlin.eu/documents/ernice-regional-integration.pdf> [dostęp 15.02.2017]) oraz *idem*, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revised?*, „Common Market Law Review” 1999, vol. 36, nr 4, s. 703 i nast. Krytycznie na temat koncepcji „konstytucjonalizmu wielopoziomowego” zob. G. Della Cananea, *Is European Constitutionalism Really “Multilevel”?*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2010, vol. 70, s. 283 i nast.

⁴²⁹ O aksjologii ustrojowej europejskich organizacji międzynarodowych zob. J. Jaskiernia, *Wpływ organizacji międzynarodowych na transformacje ustrojową w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 146 i nast.

i zróżnicowanie ustrojowe państw członkowskich doprowadziło do radykalnego zubożenia stawianych oczekiwań. „Demokrację” jako warunek członkostwa ponownie wprowadzono do jej proceduralnego rozumienia, zaproponowanego uprzednio przez Josepha A. Schumpetera⁴³⁰. W pracy wydanej w 1942 roku pisał on o „metodzie demokratycznej”, która miała być sformalizowanym i instytucjonalnym procesem podejmowania „decyzji politycznych, w którym jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”⁴³¹. Dla J.A. Schumpetera sam fakt cyklicznego przeprowadzania wyborów i umożliwienie zainteresowanym ubieganie się o głosy wyborców był zatem wystarczającym elementem do uznania utworzonego w wyniku głosowania powszechnego rządu za odpowiedzialny wobec wyborców, a w konsekwencji – do uznania systemu za demokratyczny. W późniejszych latach wobec tak skonstruowanej definicji pojawiły się jednak głosy krytyczne. Podkreślano szczególnie, że zastosowany minimalizm wymagań odnoszących się do demokracji może łatwo prowadzić do zatarcia różnic pomiędzy nią a autokracją⁴³². Stało się to szczególnie widoczne wraz z nastaniem – posługując się pojęciem Samuela P. Huntingtona – „trzeciej fali demokracji”, czyli rozpoczęciem procesu, w ramach którego ponad trzydzieści krajów rozpoczęło swoją mozolną drogę od systemu niedemokratycznego do – wymarzonej – demokracji⁴³³.

Powszechność występowania oddziaływań podmiotów zewnętrznych wobec organizacji państwowej, a także stosowanie w ich opisywaniu pojęć dotychczas zarezerwowanych dla państwa narodowego doprowadziło w literaturze przedmiotu do sformułowania poglądu głoszącego koniec klasycznie ujmowanego konstytucjonalizmu⁴³⁴. Wydaje się, że tak zarysowane stanowisko jest jednak nadmiernym wyolbrzymieniem zachodzących zjawisk⁴³⁵. Trudno też uwierzyć, że w najbliższym czasie dojdzie do upadku państw narodowych⁴³⁶ i powstania demokratycznej władzy ogólnoswiatowej, o której

⁴³⁰ O wpływie J.A. Schumpetera na kształtowanie się rozumienia demokracji zob. C.B. Macpherson, *The life and times of liberal democracy*, Oxford–New York 1977, s. 77–78.

⁴³¹ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995, s. 336 i nast.

⁴³² Zob. szerzej A. Gutmann, *op. cit.*, s. 531–532. O negatywnych konsekwencjach przyjmowania proceduralnej definicji demokracji zob. też R. Burchill, *The Developing International Law of Democracy*, „The Modern Law Review” 2001, vol. 64, nr 1, s. 125–126.

⁴³³ Wyjaśnienie fenomenu „trzeciej fali demokracji” zob. S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 2009, s. 50–55.

⁴³⁴ Zob. R. Wahl, *In Defence of Constitution*, [w:] P. Dobner, M. Loughlin (red.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford 2010, s. 220 i nast.

⁴³⁵ Podkreślają to także Petra Dobner i Martin Loughlin we wstępie do swojej pracy. Zwracają także uwagę, że kierunek zmian współczesnego konstytucjonalizmu pozostaje kwestią otwartą; zob. P. Dobner, M. Loughlin (red.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford 2010, s. XI i XV–XVI.

⁴³⁶ O śmierci państwa narodowego pisał – chyba jednak przedwcześnie – Kenichi Ohmae (Ken’ichi Ōmae). Ten japoński teoretyk organizacji i zarządzania uważał, że państwa utraciły już swoje zdolności, zwłaszcza w sferze generowania działalności gospodarczej, a ich kompetencje przejęły cztery siły (kapitał, korporacje, konsumenci i komunikacja) tworzące globalną władzę ekonomiczną. Zob. K. Ohmae, *The end of the nation state. The rise of regional economies*, London–New York 1996, *passim*.

pisał np. Francis Fukuyama⁴³⁷. Ta wiara w futurystyczne wizje autora jest tym bardziej utrudniona, że także i poglądy samego F. Fukuyamy uległy znaczącej ewolucji. W późniejszych swoich pracach widzi on już bowiem doniosłą rolę do spełnienia przez państwa narodowe i postuluje „budowanie państwa”, rozumiejąc ten zwrot jako konieczność „tworzenia nowych instytucji rządowych i wzmacniania istniejących”⁴³⁸. Idealistyczna wizja pokojowego złączenia się prawie 200 państw w jeden organizm czy nawet możliwość utworzenia jednego państwa światowego parlamentu wydaje się oczekiwaniem nierealistycznym. System polityki światowej jest zbyt złożony, aby dało się go sformatować do zasad funkcjonowania jednego państwa⁴³⁹.

Zatem państwa narodowe trwają i nadal to one dominują w procesie kształtowania stosunków międzynarodowych⁴⁴⁰. Znalazły się jednak w szczególnej roli, którą (już w 1987 roku!) znakomicie zobrazował Daniel Bell. Stwierdził bowiem, że „państwo narodowe stało się zbyt małe dla wielkich problemów, a zbyt duże dla małych problemów”⁴⁴¹. Dochodzi jednak do istotnej zmiany roli odgrywanej przez państwo narodowe – staje się ono swoistym mediatorem i pośrednikiem pomiędzy interesami lokalnymi a ponadnarodowymi i globalnymi.

Jednak w dzisiejszym, zglobalizowanym świecie państwa narodowe muszą dostrzec znaczące zwiększenie roli odgrywanej przez podmioty niepaństwowe występujące w stosunkach międzynarodowych⁴⁴². Ich wpływ na funkcjonowanie współczesnego systemu międzynarodowego staje się coraz większy, a w efekcie następuje swoiste przenikanie tych podmiotów (wraz z dotyczącymi ich regulacjami prawnymi) również do państwowych porządków prawnych. Zauważalny staje się także istotny wzrost oddziaływania norm prawa międzynarodowego na krajowe systemy prawne⁴⁴³. Staje się jeszcze bardziej widoczne w odniesieniu do norm prawa europejskiego, które wywiera coraz

⁴³⁷ Zob. np. F. Fukuyama, *Liberal Democracy as a Global Phenomenon*, „Political Science and Politics” 1991, vol. 24, nr 4, s. 659 i nast.

⁴³⁸ Zob. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, tłum. J. Serwański, Poznań 2005, s. 9.

⁴³⁹ Zob. V. Boehme-Neßler, *Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2009, vol. 64, nr 2, s. 195.

⁴⁴⁰ Zob. R.H. Jackson, *Suwerenność. Ewolucja idei*, tłum. J. Majmurek, Warszawa 2011, s. 165–166.

⁴⁴¹ D.A. Bell, *The World and the United States in 2013*, „Daedalus” 1987, vol. 116, nr 3 s. 3.

⁴⁴² O „aktorach” występujących w światowej polityce zob. K. Dingwerth, P. Pattberg, *Actors, Arenas, and Issues in Global Governance*, [w:] J. Whitman (red.), *Palgrave advances in global governance*, Basingstoke 2009, s. 44–48. Wzrost roli odgrywanej przez podmioty niepaństwowe skłonił niektórych autorów do stwierdzeń o postępującym „umiędzynarodowieniu” prawa międzynarodowego; zob. np. G. Ritzer, *The globalization of nothing*, Thousand Oaks 2004, s. 2.

⁴⁴³ To przenikanie się czynników zewnętrznych i wewnętrznych pozwala niektórym autorom na konstatację o „zarządzaniu, które wykracza poza państwo narodowe i ma na celu stworzenie globalnej struktury demokratycznej”; T. Vandrezen, M.C.S. Antunes de Souza, *Globalization, Global Governance, and Challenges to Contemporary Constitutionalism: The (Trans) Constitutional Perspective and the Dialogue Among Jurisdictions*, „University of Baltimore Journal of International Law” 2016, vol. 4, nr 2 s. 5.

mocniejszy wpływ na systemy prawne państw członkowskich⁴⁴⁴, w tym także na ich normy rangi konstytucyjnej. Dokonujące się procesy integracyjne o szczególnie doniosłych znaczeniach rodzą tożsame (bądź zbliżone) oddziaływania na wszystkie państwa członkowskie, wymuszają także podejmowanie porównywalnych działań w stosunku do rodzimych konstytucji, dochodzi więc do swoistej homogenizacji ich treści⁴⁴⁵.

Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem, które nazwano „europeizacją” konstytucji⁴⁴⁶. Należy przy tym zaznaczyć, że z uwagi na konieczność uwzględnienia różnic pomiędzy oddziaływaniem struktur Unii Europejskiej i innych europejskich organizacji międzynarodowych dokonuje się niekiedy rozróżnienia na europeizację *sensu stricto* (w ramach UE) i europeizację *sensu largo* (w ramach członkostwa w pozostałych europejskich organizacjach międzynarodowych)⁴⁴⁷.

Zjawisko europeizacji jest o tyle istotne, że już od czasu uchwalenia traktatu z Maastricht znany jest brak odporności konstytucji państw członkowskich na ustrojowe oddziaływanie regulacji zawartych w prawie pierwotnym Unii Europejskiej⁴⁴⁸. Najdalej idącym przykładem bezpośredniej ingerencji europejskiego prawa pierwotnego w krajowe normy ustrojowych stał się niewątpliwie traktat z Lizbony. Zawarto w nim wiele rozstrzygnięć odnoszących się wprost do krajowych norm o charakterze konstytucyjnym⁴⁴⁹ i stwarzających w państwach członkowskich konieczność podjęcia działań mających na celu nowelizację ustawy zasadniczej⁴⁵⁰.

⁴⁴⁴ O funkcjonowaniu państwa w systemie powiązań prawnomiędzynarodowych zob. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1991, s. 51 i nast.

⁴⁴⁵ J.-B. Auby, *La globalisation, le droit et l'état*, Paris 2010, s. 236 i nast.

⁴⁴⁶ Zob. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Wstęp*, [w:] *idem* (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 11 i nast. O samym rozumieniu pojęcia (i zjawiska) europeizacji konstytucji zob. M. Ziółkowski, *Europeizacja konstytucji – rekonstrukcja znaczenia*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 21 i nast.

⁴⁴⁷ Zob. D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *op. cit.*, s. 29.

⁴⁴⁸ O szczególnym charakterze prawa europejskiego oraz o miejscu konstytucji państw członkowskich zob. E. Piontek, *Konstytucje państw członkowskich w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 395 i nast. Szerzej na temat konsekwencji ustrojowych członkostwa państwa we Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej zob. W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, *passim*.

⁴⁴⁹ Np. dokonane – niezależnie od krajowej regulacji konstytucyjnej – na podstawie norm traktatowych zrównanie pozycji prawnej izb parlamentu dwuizbowego (art. 8 Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej). Zob. także J. Ciemniowski, *op. cit.*, s. 68–69. O wpływie traktatu z Lizbony na normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza w zakresie normowania pozycji izb parlamentu, zob. J. Szymanek, *Europejska przestrzeń konstytucyjna*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 110–112.

⁴⁵⁰ Zob. V. Serzhanova, *Europeizacja konstytucji na przykładzie ustaw zasadniczych Polski i Słowacji w kontekście ich członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] G. Dobrovičová, S. Sagan (red.), *Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Słowacji po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, Rzeszów 2015, s. 154. Zob. szerzej P. Chybalski, *Analiza porównawcza konstytucji*

Zachodzi więc istotna zmiana w pojmowaniu aktu o randze konstytucyjnej – współcześnie przestaje on już być wyłącznie domeną państwa, a staje się polem regulacji dokonywanej zarówno przez państwa, jak i – pośrednio – przez Unię⁴⁵¹. Jest to to niewątpliwie także konsekwencją szerszego zagadnienia, jakim jest powstawanie daleko idących interakcji pomiędzy państwem a innymi podmiotami stosunków międzynarodowych, prowadzących często do utraty dotychczasowego monopolu decyzyjnego państwa w sferze tworzenia prawa i konieczności częstszego podejmowania decyzji wspólnie (czyli z uwzględnieniem efektów zobowiązań międzynarodowych)⁴⁵². Jednak zjawisko to jest szczególnie często zauważalne w ramach powiązań powstających między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Jest to efektem głębokości dokonanej integracji i zakresem kompetencji przekazanych do wspólnego wykonywania na poziomie unijnym.

Oczywiście państwa członkowskie pozostają „panami traktatów”⁴⁵³ (a w związku z tym mają także możliwość wpływania na określenie zakresu i treści przyjmowanej regulacji europejskiej), ale w praktyce swojej działalności muszą odwoływać się do mechanizmów bardziej konsensualnych⁴⁵⁴. W sposób oczywisty są to także konsekwencje związania się państw członkowskich normami prawa pierwotnego Unii Europejskiej⁴⁵⁵. Dlatego też Krzysztof Wojtyczek, pisząc o oddziaływaniu członkostwa w Unii na ustroj państwa (w tym jego konstytucję), podkreślił, że „w procesie integracji europejskiej władza ustrojodawcza poszczególnych państw członkowskich ulega europeizacji oraz

państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii, Warszawa 2010, *passim*.

⁴⁵¹ Zob. P. Craig, *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, nr 2, s. 125 i nast.

⁴⁵² Zob. G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J.E. Salk, *Competencies, Cracks, and Conflicts. Regional mobilization in the European Union*, „Comparative Political Studies” 2016, vol. 29, nr 2 s. 167.

⁴⁵³ Wynika to również z faktu, że na poziom europejski może zostać przeniesione wykonywanie jedynie niektórych kompetencji; zob. też A. Albi, P. van Elsuwege, *The EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: an assessment of a “European constitutional order”*, „European Law Review” 2004, vol. 29, s. 741–751.

⁴⁵⁴ Warto przy tym podkreślić, że rzeczywista realizacja zasady władztwa państwa – państwo jako „pan traktatu” – wymaga jednak uwzględniania działań podejmowanych równoległe przez pozostałe państwa członkowskie. W efekcie można przyjąć, że gwarancją sukcesu jest działanie wspólne państw (zob. R. Bieber, *An Association of Sovereign States. Comments on the German Constitutional Court’s Decision on the Lisbon Treaty*, „European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, nr 3 s. 397). Podkreśla to także znaczenie podstawowej zasady towarzyszącej integracji europejskiej od jej początku – poszukiwanie kompromisu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kultura kompromisu i dążenie do osiągnięcia konsensusu to zasady najsilniej wpływające na przebieg procesu decyzyjnego w organach Unii, zob. J. Peterson, E.E. Bomberg, *op. cit.*, s. 58. O konsensualnym sposobie podejmowania decyzji zob. szerzej M. Klejnowski, *Konsensualne podejmowanie decyzji jako wartość dla państw członkowskich w Radzie i Radze Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2013, nr 4(37), s. 15 i nast.

⁴⁵⁵ P. Kirchhof, *The Balance of Powers Between National and European Institutions*, „European Law Journal” 1999, vol. 5, nr 3, s. 225.

swoistemu rozszczępieniu na władzę ustrojodawczą wykonywaną samodzielnie oraz władzę ustrojodawczą wykonywaną wspólnie⁴⁵⁶.

Analiza przeprowadzanych w państwach członkowskich zmian wykazuje, że coraz częściej mamy do czynienia z występowaniem swoiście „wymuszonej” zmiany konstytucji, kiedy to ustrojodawca inicjuje proces nowelizacji ustawy zasadniczej z uwagi na oddziaływania pozakrajowe. Kierunki potencjalnej zmiany ustrojowej wyznaczone będą przez strefy styku materii ustrojowych krajowego i europejskiego systemu prawnego. Zmiana konstytucji zawsze jest trudna, wymaga aktywności wielu zaangażowanych w nowelizację podmiotów, ale przede wszystkim wymaga współdziałania sił politycznych, tak aby uzyskać w Sejmie i Senacie większość konstytucyjną. Nie jest to łatwe do osiągnięcia, lecz niekiedy innej możliwości już nie może być. Nie można bowiem w nieskończoność akceptować pogłębiania się dysonansu pomiędzy konstytucją rzeczywistą⁴⁵⁷ a jej literalnym brzmieniem. Oczywiście jest, że uczestnictwo Polski w pogłębiającej się integracji europejskiej ma silny wpływ na dekodowanie treści zasad konstytucyjnych zarówno w orzecznictwie sadowym, jak i doktrynie⁴⁵⁸.

Wykorzystywane dotychczas mechanizmy, m.in. w postaci stosowania wykładni proeuropejskiej⁴⁵⁹, z czasem przestają być wystarczające. W doktrynie podkreśla się, że „zakres i treść prawa obowiązującego nie może być ustalany w oparciu o grę słowami,

⁴⁵⁶ K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 27.

⁴⁵⁷ Warto w tym miejscu przypomnieć dychotomię zaproponowaną przez Ferdynanda Lassalla. Pisał on o konstytucji rzeczywistej i jej przeciwieństwie – konstytucji „pisanej”, którą tak nazywa się jedynie dlatego, że została spisana. Lassalle podkreślał więc, że „to, co na papierze wypisano, znaczenia żadnego nie ma, jeśli stoi w sprzeczności z faktycznym ustosunkowaniem sił społecznych”, taka konstytucja jest dla niego wyłącznie „świszkiem papieru”; zob. F. Lassalle, *O istocie Konstytucji (dwa odczyty). Z dodatkiem p.t. Siła a prawo*, Warszawa 1907, *passim* (zwłaszcza wykład drugi, s. 20 i nast.); http://rcin.org.pl/Content/31584/WA004_19023_U8170_Lassalle-O-istocie-k.pdf [dostęp 15.09.2017].

⁴⁵⁸ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 27–54.

⁴⁵⁹ Podstawę zasady wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu (obecnie unijnemu lub europejskiemu) stanowił art. 10 Traktatu o ustanowieniu Wspólnot Europejskich. Zasadę tę następnie potwierdzono w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (orzeczenie z 10 kwietnia 1984 roku w sprawie *von Colson*; http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0014-1983-200407000-05_02.html [dostęp 3.09.2017]). Natomiast w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego koncepcja takiej wykładni pojawiła się jeszcze przed przystąpieniem Polski do WE. W wyroku z 24 października 2000 r. Trybunał stwierdził: „Przy poszukiwaniu kierunków interpretacji polskiego ustawodawstwa pierwszeństwo należy dawać więc takiej wykładni, która pozwala na nadanie przepisowi ustawy znaczenia najbliższego rozwiązaniom przyjętym w Unii Europejskiej”; wyrok w sprawie K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255, Dz. U. z 2000 r. Nr 92, poz. 1025. Szerzej o wykładni przyjaznej prawu europejskiemu zob. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11 s. 28 i nast. oraz M. Koszowski, *Dwa modele wykładni prounijnej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 3 s. 93 i nast. O stosowaniu zasady w orzecznictwie najwyższych sądów i Trybunału zob. A. Madeja, *Wykładnia prounijna w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1997–2005)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, vol. VIII, s. 142 i nast.; E. Maniowska, *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego w poakcesyjnym orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1 s. 49 i nast. oraz A. Legat, *Stosowanie przepisów rozporządzeń wspólnotowych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 7–8 s. 32 i nast.

o naciągane interpretacje, a od konstytucji oczekuje się precyzji w odniesieniu do używanych przez nią terminów. Nie można dokonywać wykładni jej norm, mając na celu, aby prawo unijne nie było z nimi sprzeczne. Żadne względy polityczne czy też obawy, że raz rozpoczęty proces nowelizacji Konstytucji trudno będzie zatrzymać, nie mogą [...] implikować obniżania prawnego znaczenia ustawy zasadniczej i prowadzić do ustalenia sensu jej postanowień w drodze spekulacji intelektualnych⁴⁶⁰.

Pośrednio potwierdził to także polski Trybunał Konstytucyjny, głosząc, że „sformułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada wykładni prawa wewnętrznego «przyjaznej dla prawa europejskiego», ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję⁴⁶¹.”

Tak więc wraz z upływem lat i pogłębiającą się integracją jedyną możliwością reakcji ustrojodawcy pozostaje formalna zmiana Konstytucji i uregulowanie w niej szczegółowych zasad opisujących warunki członkostwa i kompetencje przysługujące poszczególnym organom.

2. Klauzula integracyjna w Konstytucji RP z 1997 r.

Polską konstytucję uchwalono w 1997 roku i z oczywistych powodów czasowych nie mogła w swej treści normować bardzo pożądanego⁴⁶², ale przyszłego i wówczas jedynie ewentualnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej⁴⁶³. Była to jednak (i oczywiście jest nadal) konstytucja otwarta zarówno na normy prawa międzynarodowego⁴⁶⁴,

⁴⁶⁰ B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w UE a zmiana Konstytucji RP z 1997 r. – prawo unijne jako stymulator*, „Jurisprudencja” 2006, nr 12(90) s. 102.

⁴⁶¹ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r., w sprawie K 18/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 76, Dz. U. z 2005 r. Nr 123, poz. 1035.

⁴⁶² O drodze Polski do pełnego członkostwa do Unii Europejskiej zob. np. A. Nowak-Far, *Droga Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009, s. 4–24. Warto przy tym podkreślić, że osiągnięcie członkostwa Polski w NATO i UE należało do postulatów mających powszechną akceptację zarówno w polskim społeczeństwie, jak i elitach politycznych. Zob. też R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 185 i nast.

⁴⁶³ W literaturze podkreśla się także, że wprowadzeniu do tekstu Konstytucji RP bardziej szczegółowej regulacji członkostwa w UE nie sprzyjała nie tylko niepewność, co do samego faktu ewentualnego przystąpienia, przyszły i wówczas nieznan moment, w którym to się odbędzie, ale także niedookreślony kształt samej Unii w momencie przystępowania Polski; zob. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 139.

⁴⁶⁴ Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa norma art. 9 Konstytucji RP, która formułuje konstytucyjną zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego i wzmocnia wolę bycia państwem prawa także

jak i na dokonujące się w Europie procesy integracyjne⁴⁶⁵. W czasie prac nad przygotowaniem ostatecznego projektu konstytucji uwaga doktryny (a także sił politycznych zaangażowanych w proces negocjacji akcesyjnych) skupiona była przede wszystkim na zapewnieniu możliwości przyjęcia całego *acquis communautaire*⁴⁶⁶. Uważano przy tym, że zarówno w sferze podstawowych regulacji prawnych, jak i instytucjonalnie⁴⁶⁷ jesteśmy przygotowani do samej akcesji, a ewentualne wątpliwości będą usunięte w drodze kształtującej się wówczas „wykładni przychylniej dla prawa europejskiego” („wykładni prowspólnotowej”)⁴⁶⁸.

Od momentu uchwalenia Konstytucja RP była dwukrotnie poddana nowelizacji, jednak dokonane zmiany nie miały zasadniczego charakteru⁴⁶⁹. Należy jednak zwrócić uwagę na dokonaną nowelizację art. 55 Konstytucji. Zmiana ta była konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w celu zapewnienia właściwej transpozycji decyzji ramowej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA)⁴⁷⁰.

i w stosunkach zewnętrznych; zob. J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona (?) polemika*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 19–20 listopada 1998 r. praca zbiorowa*, Toruń 1999, s. 96 i nast. Szerzej na temat zasady przestrzegania prawa międzynarodowego zob. M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 51 i nast.

⁴⁶⁵ Już podczas przygotowywania konstytucji mówiono o konieczności przystąpienia Polski do UE i realizacji w ten sposób często wyrażanego życzenia „powrotu do Europy”; A. Lutrzykowski, *Symbole, mity i utopie w dyskursie europejskim*, [w:] A. Kasińska-Metryka, R. Bäcker (red.), *Polska we współczesnym świecie. Między zaściankiem a przestrzenią wolności. Księga jubileuszowa z okazji 65. rocznicy urodzin Karola Boromeusza Janowskiego*, Toruń 2007, s. 272 i nast.

⁴⁶⁶ Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11 s. 18 i nast.

⁴⁶⁷ Cezary Mik podkreślał, że struktura naszego parlamentu „jest względnie dostosowana do spełnienia wymogów Układu stowarzyszeniowego”; C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, Toruń 1997, s. 245.

⁴⁶⁸ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 9. Szerzej na temat znaczenia prawa europejskiego dla polskich sądów w okresie przedakcesyjnym zob. S. Biernat, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 3 i nast.

⁴⁶⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 39.

⁴⁷⁰ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42, Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 680. Zob. szerzej M. Laskowska, *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 205 i nast. O wyroku Trybunału zob. też J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 189–192. Warto podkreślić, że powyższe orzeczenie TK spotkało się z bardzo zróżnicowanym odbiorem w literaturze przedmiotu, oprócz stanowisk aprobujących (zob. np. glosy: M. Płachta, R. Wieruszewski, [w:] „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 117–125 oraz S. Steinborn, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 182–195) można się spotkać z oceną bardzo krytyczną (zob. np. glosy: W. Czaplinski i P. Hofmański [w:] „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 107–112 oraz 113–117), a także stanowiska częściowo aprobujące (zob. glosa: E. Gierach, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 196–204). Zob. też A. Grzelak, *Europejski nakaz aresztowania – orzeczenie TK z punktu widzenia prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 24 i nast.

Decyzja ramowa Rady Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie ENA⁴⁷¹ była swoistą konsekwencją swobodnego przepływu osób pomiędzy państwami i braku kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich UE. W tej sytuacji, w przypadku wystąpienia zjawisk o charakterze kryminalnym konieczne było zapewnienie możliwości wymierzenia sprawiedliwości sprawcy, niezależnie od jego przynależności państwowej. Dotychczasowa instytucja prawna w postaci ekstradycji okazała się mało skuteczna, z uwagi na związane z nią ograniczenie w postaci zakazu wydawania własnych obywateli⁴⁷².

To właśnie dla zapewnienia pożądanej skuteczności w przekazywaniu pomiędzy państwami członkowskimi osób, które popełniły przestępstwo, a także szerzej – dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego UE skorzystała z decyzji ramowej jako instrumentu umożliwiającego harmonizację systemów prawnych⁴⁷³. W Polsce implementacja decyzji ramowej w sprawie ENA nastąpiła wyłącznie poprzez nowelizację Kodeksu postępowania karnego. Przyjęta regulacja wzbudziła wątpliwości co do swojej zgodności z Konstytucją, co w efekcie doprowadziło do skierowania w tym zakresie pytania prawnego przez Sąd Okręgowy w Gdańsku.

W wydanym orzeczeniu Trybunał zakwestionował zgodność z Konstytucją RP art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego w takim zakresie, w jakim dotyczył on obywateli polskich. Uznał, że zrealizowana przez polskiego ustawodawcę transpozycja postanowień decyzji ramowej Rady Europejskiej w sprawie ENA i przyjęta procedura wydawania osób między państwami członkowskimi były niezgodne z konstytucyjnym zakazem ekstradycji obywatela polskiego, wyrażonym w art. 55 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie jednak Trybunał odroczył – na 18 miesięcy – wejście w życie swego orzeczenia, umożliwiając tym samym ustrojodawcy dokonanie odpowiedniej nowelizacji Konstytucji⁴⁷⁴. Jak napisał Bolesław Banaszkiwicz, było to „rozwiązanie «salomonowe», które zostało podyktowane troską o nieprzerwane wykonywania obowiązków Polski wynikających z jej członkostwa w Unii Europejskiej”⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW), Dz. Urz. WE L 190/01 z 18.07.2002 r. Szerzej na temat decyzji ramowej zob. P. Hofmański (red.), *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 17 i nast. Decyzja ta stała się także przedmiotem orzeczeń sądów konstytucyjnych kilku państw członkowskich UE; zob. L. Garlicki, *Europejski nakaz aresztowania a dialog między sądami*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 95 i nast.

⁴⁷² Zob. J. Sobczak, *Europejski Nakaz Aresztowania – dylematy i wątpliwości. Perspektywa polska*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2 s. 21 i nast.

⁴⁷³ Zob. E. Piontek, *Europejski nakaz aresztowania*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 35 i nast.

⁴⁷⁴ Ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyjął Sejm 8 września 2006 r.; Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

⁴⁷⁵ B. Banaszkiwicz, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądów” 2005, nr 3, s. 54. Legislacyjna treść znowelizowanego art. 55 Konstytucji budzi w doktrynie jednak wątpliwości. Podkreśla się między innymi różnice w zdefiniowaniu kryteriów ograniczeń uniemożliwiających

W niedługim jednak czasie po akcesji Polski (i pozostałych 9 państw) do UE w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego zaczęto podnosić postulaty dokonania niezbędnych zmian Konstytucji⁴⁷⁶, tak aby mogła ona w sposób odpowiedni normować najważniejsze kwestie ustrojowe i nadal pozostawać aktem dostosowanym do aktualnej rzeczywistości społeczno-politycznej⁴⁷⁷.

W toczonej wówczas debacie szczególnie analizowano sposób zdefiniowania wzajemnych relacji pomiędzy Radą Ministrów a Sejmem i Senatem. W stanowiskach zajmowanych przez ekspertów można wyróżnić kilka charakterystycznych grup poglądów⁴⁷⁸.

Pierwszą grupę stanowili zwolennicy koncepcji zmiany Konstytucji RP⁴⁷⁹ w celu jej adaptacji do nowej sytuacji politycznej. Uważali oni, że jakkolwiek art. 90 jest wystarczającą podstawą akcesji, to jednak istnieje pewien zakres materii konstytucyjnej, która powinna być koniecznie zmieniona (jak np. mechanizm Europejskiego Nakazu Aresztowania, kwestia uczestnictwa obywateli innych państw UE w wyborach do rad gmin oraz udział parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach europejskich). Drugą – zróżnicowaną wewnątrznie – grupę stanowiły osoby podnoszące, że wystarczające będzie dokonanie jedynie zmian w dotychczasowych normach prawnych. Twierdziły one, że dla zapewnienia właściwych relacji wzajemnych pomiędzy Radą Ministrów oraz Sejmem i Senatem wystarczające będą zmiany ograniczające się wyłącznie do nowelizacji regulaminu Sejmu bądź regulaminu oraz ustawy o Radzie Ministrów⁴⁸⁰. Natomiast trzecią grupę stanowili zwolennicy poglądu, że konieczne będzie uchwalenie

przeprowadzenie ekstradycji pomiędzy treścią decyzji ramowej a normą Konstytucji; zob. szerzej B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85) s. 97 i nast. Praktyka stosowania ENA budzi jednak wątpliwości w wielu krajach członkowskich UE, zob. R. Stefanicki, *Europejski nakaz aresztowania w świetle ostatniego orzecznictwa Trybunatu Sprawiedliwości UE*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 5, s. 24 i nast.

⁴⁷⁶ Sam akt integracyjny nie wywoła bowiem żadnych następstw konstytucyjnych. Inną drogę wybrała np. Litwa, gdzie uchwalono odrębny *Akt konstytucyjny Republiki Litewskiej z dnia 13 lipca 2004 r. o członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej*; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-e.html> [dostęp 10.05.2017]. O konstytucyjnych konsekwencjach członkostwa w UE zob. W. Orłowski, *op. cit., passim* oraz K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, *passim*.

⁴⁷⁷ Zob. np. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w UE a problem nowelizacji konstytucji*, „Żurawia Papiers” 2004, nr 2, s. 25 i nast. oraz R. Balicki, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag wstępnych*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 17.

⁴⁷⁸ Zob. J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, *passim*.

⁴⁷⁹ M.in. Jan Barcz, Stanisław Biernat, Lech Garlicki czy Stanisław Gebethner.

⁴⁸⁰ Stanowisko takie zajmowali odpowiednio: Paweł Sarnecki i Krzysztof Wójtowicz. Zob. J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa...*, s. 233. K. Wójtowicz podkreślał jednak, że nowelizacja Konstytucji byłaby dobrym rozwiązaniem, jeżeli odnosiłaby się do całościowej regulacji ujętej w odrębnym rozdziale o Unii Europejskiej; zob. C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Warszawa 2009, s. 26.

nowej ustawy (oraz odpowiadającej jej nowelizacji regulaminów Sejmu i Senatu). Przyjęte w ten sposób normy zapewniłyby w sposób maksymalnie całościowy zasady współdziałania egzekutywy z parlamentem⁴⁸¹. Ostatecznie pogląd ostatni przeważał. Zdecydowano się przeprowadzić wyłącznie procedurę niezbędnych zmian w regulaminach Sejmu i Senatu oraz uchwalić ustawę o współpracy pomiędzy Radą Ministrów a Sejmem i Senatem⁴⁸².

Wraz z upływem lat pogląd o konieczności dokonania zmiany Konstytucji w zakresie, w jakim powinna określić ona ramy polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, zaczął jednak dominować w debacie publicznej. Coraz rzadziej stawiane jest pytanie, czy nowelizacja jest konieczna. Kwestią sporną pozostaje raczej zakres zmian, jakie powinny nastąpić⁴⁸³. Podkreślano także, że szczególnie racjonalne byłoby dokonanie przeglądu *acquis communautaire*, przeprowadzenie analizy jego zgodności z normami konstytucyjnymi, a następnie przygotowanie całościowego projektu ustawy konstytucyjnej nowelizującej w tym zakresie Konstytucję z 1997 roku⁴⁸⁴.

Charakterystyczne wydaje się przy tym stanowisko wyrażane przez Andrzeja Bałabana, który – deklarując się jako przeciwnik dokonywania zmian obecnie obowiązującej konstytucji – podkreśla jednak, że za jedną z przyczyn uzasadniających konieczność nowelizacji należy uznać „powstanie całkowicie nowych problemów ustrojowych, które nie istniały w momencie jej uchwalenia, nie mogły zatem być objęte jej zakresem. Źródłem takich problemów jest globalizacja współczesnego świata wpływającego na pozycję państwa i jego konstytucji”⁴⁸⁵.

⁴⁸¹ M.in. Cezary Mik. W literaturze podkreślano przy tym, że to właśnie ten pogląd (oraz koncepcja zmiany Konstytucji) miały szansę na realizację. Jednak zmiana Konstytucji, z uwagi na uwarunkowania prawne byłaby niewątpliwie bardziej złożonym procesem; zob. P. Winczorek, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2006, s. 24.

⁴⁸² Proces zmian przebiegał więc etapowo, pomimo wyrażanych oczekiwań szybkich i sprawnych działań, zob. J. Trzeciński, *Rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004, s. 12 oraz J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 175–176.

⁴⁸³ „Wszyscy eksperci zgadzali się w kwestii konieczności nowelizacji konstytucji w związku z postępującym procesem integracji europejskiej”, taki pogląd wyrazili uczestnicy seminarium naukowego pt. „*Co z tą Konstytucją*” – czy warto zmieniać, jeśli tak to co? zorganizowanego 9 stycznia 2011 r. przez Ośrodek Analiz Politologicznych UW; zob. <http://oapuw.pl/co-z-ta-konstytucja-czy-warto-zmieniac-jesli-tak-to-co/> [dostęp 2.09.2017].

⁴⁸⁴ Zob. B. Banaszak, *Prawo UE a zmiana konstytucji*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 168, s. 5 oraz B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 r. – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 61.

⁴⁸⁵ A. Bałaban, *Odpowiedź na Ankiety konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011, s. 14. Należy przy tym zaznaczyć, że użyte pojęcie „globalizacja współczesnego świata” autor ujmuje szeroko i obejmuje nim także następstwa integracji europejskiej.

Musimy więc umieć dostrzegać wpływające na pozycję państwa zmiany zachodzące w świecie (w tym także, a może zwłaszcza? – w Unii Europejskiej) i reagować adekwatnie do potrzeb, również w zakresie ewentualnego dostosowania norm rangi konstytucyjnej⁴⁸⁶. Nawet jednak w przypadku wyrażanej współcześnie akceptacji konieczności dokonania nowelizacji Konstytucji RP nie można nie docenić perspektywicznego myślenia twórców polskiej konstytucji. Tworząc akt konstytucyjny, który uchwalono w 1997 roku, zawarli oni – w treści art. 90⁴⁸⁷ – normę umożliwiającą integrację Polski z Unią Europejską⁴⁸⁸. Zgodnie z jego brzmieniem „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Warto przy tym podkreślić, że artykuł ten od początku prac nad konstytucją był planowany jako „klauzula integracyjna” Polski z UE⁴⁸⁹. Artykuł ten miał – jak podkreślał Krzysztof Wójtowicz – „posłużyć jako podstawa przystąpienia do organizacji międzynarodowej o charakterze integracyjnym (ponadnarodowym), jaką jest Unia Europejska”⁴⁹⁰. Z uwagi na założony cel i jego istotne znaczenie ustrojowe, norma art. 90 Konstytucji określana też niekiedy była jako „konstytucyjny akt integracyjny”⁴⁹¹.

Nie było także konieczności nowelizowania Konstytucji RP wyłącznie z powodu procesu akcesyjnego. Jak podkreślał Wojciech Orłowski, „kraj nasz znajdował się w stosunkowo korzystnym położeniu, ponieważ wczesne rozpoczęcie procesu integracji z Unią Europejską oraz rozciągnięcie go w czasie spowodowało możliwość przyjmowania zmian konstytucyjnych, które zakładały przyszłe rozstrzygnięcie polityczne”⁴⁹², właśnie w postaci pełnej akcesji Polski do UE. Potwierdziła to w swoim stanowisku

⁴⁸⁶ Zob. też B. Komorowski, *Od Unii Lubelskiej do Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2 s. 15.

⁴⁸⁷ Na marginesie powyższych rozważań można przywołać także regulacje zawarte w art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, zob. A. Szmyt, *Uregulowania konstytucji krajowej w perspektywie integracji europejskiej oraz kierunki niezbędnych uzupełnień*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, vol. XIV, s. 361 i nast. Zob. szerzej M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjnoprawne procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5 s. 43.

⁴⁸⁸ Zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 225 i nast.

⁴⁸⁹ Zob. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5 s. 44 i nast. Zob. też R. Arnold, *Polnische Verfassung und Europäische Union*, [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Kraków 2006, s. 118 i nast.

⁴⁹⁰ K. Wójtowicz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 77.

⁴⁹¹ Zob. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 3 i nast.

⁴⁹² W. Orłowski, *op. cit.*, s. 134–135.

Rada Legislacyjna, stwierdzając, że „nie budzi wątpliwości, że obecność Polski w UE powinna znaleźć szeroki wyraz w przepisach konstytucyjnych. Choć Konstytucja z 1997 r. była tworzona ze świadomością potrzeby stworzenia podstaw prawnych dla wejścia Polski do UE, to pozostało wiele istotnych kwestii, które będą wymagały precyzyjnego ujęcia na poziomie konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak, że ta całościowa »europeizacja« Konstytucji musi nastąpić przed wejściem Polski do UE»⁴⁹³.

Zatem polska klauzula integracyjna zawarta w art. 90 Konstytucji RP była minimalną⁴⁹⁴, lecz jednak wystarczającą podstawą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Na podstawie zawartej tam normy można było wyrazić – w trybie referendalnym – zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska, wraz pozostałymi 9 państwami, przystąpiła do Unii Europejskiej⁴⁹⁵.

Jednak to właśnie przez swoją lakoniczność artykuł 90 Konstytucji RP z 1997 r. został poddany ostrej krytyce⁴⁹⁶. Do jego wad zaliczano m.in. użyte określenia „przekazanie kompetencji” oraz „organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy” uważając, że użyte pojęcia są niejasne i mogą budzić wątpliwości w procesie stosowania⁴⁹⁷. Jednak szczególnie negatywnie oceniono brak dookreślenia materialnych granic kompetencji niepodlegających przekazaniu⁴⁹⁸. Krzysztof Wójtowicz podkreślał przy tym, że właśnie umieszczenie w art. 90 normy określającej granice kompetencji podlegających przekazaniu przyczyniłoby się do zdefiniowania swego „jądra

⁴⁹³ *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Stanowisko Rady Legislacyjnej*, [w:] R. Chruściak (red.), *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)*, Warszawa 2005, s. 362.

⁴⁹⁴ Artykuł 90 Konstytucji RP, pomimo skromnej objętości, regulował zarówno wszystkie niezbędne elementy materialno-prawne jak i proceduralne przystąpienia Polski do UE. Zob. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski...*, s. 142 i nast. oraz A. Kustra, *Trybunał Konstytucyjny a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Jirásek, Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek (red.), *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej. Sześć lat po akcesji obu państw*, Bydgoszcz 2010, s. 110 i nast.

⁴⁹⁵ Zob. M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 178 i nast.

⁴⁹⁶ W literaturze podnoszony był także zarzut, że artykuł ten sformułowano wadliwie (zob. J. Galster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.) *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga pamiątkowa*, Toruń 1998, s. 72), jednak to właśnie on musi być traktowany jako ostateczny „punkt odniesienia” i polska klauzula integracyjna (zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 238).

⁴⁹⁷ Zob. szerzej A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 75. Zasadność użycia obu podmiotów („organizacja” i „organ”) Kazimierz Działocha tłumaczył „potrzebami procesów integracyjnych związanych ze złożonością struktur (podmiotów), na których rzecz trzeba będzie przekazywać określone uprawnienia władz państwowych”; K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 11–12.

⁴⁹⁸ Por. np. B. Banaszak, G. Kulka, *Prawo europejskie w polskim systemie prawnym*, [w:] Z. Pulka (red.), *Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego*, Legnica 2009, s. 14.

suwerenności”, nienaruszalnego zarówno w czasie akcesji, jak i podczas późniejszego pogłębiania integracji⁴⁹⁹.

Z powoływanego postanowienia konstytucji wynika bowiem jedynie, że „przekazaniu” nie mogą podlegać całościowe kompetencje określonych organów (np. ustawodawczych, wykonawczych lub sądowniczych), lecz mogą to być wyłącznie kompetencje tych organów w niektórych sprawach⁵⁰⁰. W literaturze podnoszony był przy tym pogląd, że granice przekazanych kompetencji określone zostały wartościami aksjologicznymi, na których opiera się Konstytucja RP⁵⁰¹. Tak więc materialnych granic możliwości przekazania kompetencji poszukiwano w normach rozdziału I i II Konstytucji RP⁵⁰² lub precyzowano, że w szczególności nie mogą być naruszone postanowienia zawarte w: art. 1 (dobro wspólne), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 3 (zasada państwa unitarnego), art. 5 (zasada niepodległości państwa i jego zadań), art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej) oraz art. 30–86 (wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela)⁵⁰³.

Stanowisko takie zajął także Adam Jamróz, stwierdzając: „pomimo, że art. 90 ust. 1 konstytucji nie zawiera *expressis verbis* ograniczeń materialnych, odnoszących się do przekazania kompetencji Unii Europejskiej, to można wysnuć z konstytucji inne wykładnie, które zabroniłyby materialnego przekazania kompetencji. Zakazy te odnoszą się przede wszystkim do ograniczania podstawowych zasad konstytucyjnych oraz praw i wolności indywidualnych; tworzą one bowiem system wartości, który leży u podstaw konstytucji (tożsamości konstytucji)”⁵⁰⁴.

Swoistą syntezą powołanych powyższych poglądów było uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją RP traktatu z Lizbony. Trybunał stwierdził wówczas: „Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja [...] Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres «wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących do ‘twardego jądra’, kardynalnych

⁴⁹⁹ Zob. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 161 oraz K. Wójtowicz, *Konstytucja RP a przystąpienie...*, s. 79.

⁵⁰⁰ Zob. K. Działocha, *Uwaga 3 do art. 90 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 4.

⁵⁰¹ Zob. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 148.

⁵⁰² Zob. C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 812.

⁵⁰³ Zob. S. Biernat, *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*, „Archiv des Volkerrechts” 1998, vol. XXXVI, nr 4 s. 406.

⁵⁰⁴ A. Jamróz, *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, s. 29.

dla podstaw ustroju danego państwa» [...], których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelné Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji⁵⁰⁵.

Należy więc zgodzić się z poglądem, że regulacja zawarta w art. 90 Konstytucji RP, jakkolwiek umożliwiła przystąpienie Polski do Unii, to jednak nie uwzględnia wszystkich aspektów związanych z członkostwem w UE, a więc w zakresie tym nowelizacja konstytucji wydaje się konieczna⁵⁰⁶. Podkreślono to także w raporcie końcowym z badań prowadzonych pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego i koordynowanych przez Kazimierza Działochę. W raporcie tym – opublikowanym w 2006 roku – stwierdzono między innymi, że: „Z merytorycznego punktu widzenia dyskusyjne jest abstrakcyjne określenie w art. 90 beneficjenta przekazania kompetencji. Zmiany konstytucyjne przyjmowane w innych państwach członkowskich sugerują wyraźne i konkretne odniesienie do Unii Europejskiej całej konstrukcji przekazania kompetencji, z ewentualnym szczegółowym jej rozwinięciem w osobnym rozdziale⁵⁰⁷”.

Z takim stanowiskiem zgodził się także Leszek Garlicki⁵⁰⁸, stwierdzając, że: „Konstytucja z 1997 r. okazała się zdolna do wprowadzenia Polski do Europy XXI w. i nie ma potrzeby zastępowania jej nową ustawą zasadniczą. Nie może to jednak oznaczać petryfikacji pierwotnego tekstu Konstytucji – w niektórych dziedzinach już dzisiaj widać słabości poszczególnych jej sformułowań, a pewne zmiany są pilnie konieczne dla należytego umiejscowienia Polski w systemie Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście traktatu z Lizbony⁵⁰⁹”.

Jednak pomimo upływu lat, liczonych zarówno od momentu wstąpienia Polski do Unii, jak i od wejścia w życie traktatu z Lizbony, a nawet pomimo zgłaszanych w tym

⁵⁰⁵ Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108, Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1506.

⁵⁰⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 25.

⁵⁰⁷ K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2006, s. 44.

⁵⁰⁸ Wydaje się, że obecnie pogląd taki przeważa w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego; zob. P. Winczorek, *Dalszy ciąg dyskusji konstytucyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2, s. 45.

⁵⁰⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 33.

zakresie inicjatyw ustawodawczych, Konstytucja RP nie została znowelizowana. Zgodzić się więc należy z poglądem wyrażonym przez Katarzynę Witkowską-Chrzczonevicz, w którym podkreśliła, że występujący obecnie brak regulacji dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest już zjawiskiem mogącym uchodzić za nietypowe⁵¹⁰. Tezę tę należy już dzisiaj wzmocnić i dodać, że jest to zjawisko nie tylko nietypowe w porównaniu do innych państw, ale i powodujące w praktyce swego funkcjonowania negatywne następstwa dla realizacji warunków polskiego członkostwa w UE.

3. Próba nowelizacji Konstytucji RP w zakresie spraw europejskich

Dyskusja o celowości zmiany Konstytucji w kontekście pełniejszego uregulowania spraw europejskich pojawiła się już na etapie finalizowania rozmów akcesyjnych⁵¹¹. Zgłaszane postulaty nie były jednak podyktowane krytyką dotychczasowych postanowień polskiej ustawy zasadniczej, lecz stanowiły wynik analizy doświadczeń konstytucyjnych innych państw członkowskich. W wielu bowiem krajach, bądź w momencie przystąpienia do Unii (a wcześniej Wspólnot), bądź też po pewnym czasie od akcesji, dokonywano nowelizacji konstytucji. W zależności od momentu, w którym nowelizacja się dokonywała, do treści ustawy zasadniczej dodawano normy prognozowane jako istotne dla zapewnienia uczestnictwa państwa w działalności integracyjnej lub konstytucjonalizacji poddawane były ukształtowane już rozwiązania ustrojowe. Decyzja o konieczności nowej regulacji materii konstytucyjnej była zazwyczaj efektem doświadczeń powstających wraz z postępującym członkostwem i świadomością, że sama akcesja nie gwarantuje pozytywnych następstw integracji. Ważne staje się krajowe instrumentarium, które można wykorzystać do osiągnięcia jak największych efektów członkostwa z korzyścią dla obywateli. W innej sytuacji Unia może stać się wyłącznie pretekstem wykorzystywanym przez władzę, aby uzasadnić – wobec swoich rodaków – konieczność wprowadzenia jakichś jednostkowych unormowań, zazwyczaj ze sfery regulacyjnej.

Jeżeli jednak postulat zmiany Konstytucji w zakresie obejmującym sprawy europejskie miałby zostać zrealizowany w Polsce, to konieczne jest uprzednie zdefiniowanie formy, w której może się to odbyć. Po analizie doświadczeń państw należących do Unii Europejskiej można stwierdzić, że w przypadku powstania konieczności nowelizacji konstytucji w związku z rozwojem integracji europejskiej – poza oczywistymi przypadkami, kiedy niezbędnym będzie dokonanie literalnej zmiany tekstu pierwotnego – możliwe

⁵¹⁰ Zob. K. Witkowska-Chrzczonevicz, *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 117.

⁵¹¹ J. Barcz (red.), *Czy zmieniać...*, *passim*.

są dwie sytuacje. Ustrojodawca państwa członkowskiego może bowiem zdecydować o uchwaleniu odrębnej ustawy konstytucyjnej poświęconej realizacji wyłącznie kwestii związanych z integracją bądź poprzestać na uzupełnieniu tekstu podstawowego.

Rozwiązanie pierwsze, polegające na uchwaleniu odrębnej ustawy konstytucyjnej, wybrano m.in. w Republice Litewskiej⁵¹². W momencie przystępowania tego państwa do Unii Europejskiej przygotowano i uchwalono akt konstytucyjny regulujący kompleksowo kwestie członkostwa. Przyjęty model jest niewątpliwie interesującym rozwiązaniem ustrojowym – uchwalając odrębną ustawę konstytucyjną podkreślono niejako „odrębność” zawartej w niej materii, jej swoistą „zewnętrzność”. W konsekwencji ewentualne późniejsze nowelizacje dokonywane w związku z pogłębianiem się integracji nie będą odbierane jako zmiana „konstytucji właściwej”, której atrybut trwałości pozostanie aktualny. Jednak w Polsce, w związku z obowiązującym stanem prawnym, nie ma możliwości uchwalania odrębnych ustaw konstytucyjnych⁵¹³. Zatem ewentualne wprowadzenie do Konstytucji RP spraw europejskich może być zrealizowane jedynie poprzez uzupełnienie pierwotnego tekstu konstytucji.

Nowelizacja może jednak przybrać postać zmian (uzupełnień) rozproszonych, dokonywanych w poszczególnych częściach konstytucji, regulujących konkretne zagadnienia, lub polegać na uzupełnieniu tekstu pierwotnego o nowe materie w postaci odrębnego rozdziału („rozdział europejski”) poświęconego wyłącznie zagadnieniu członkostwa w UE⁵¹⁴. Jednak z uwagi na zakres poświadanych zmian wydaje się, że wskazane byłoby zastosowanie rozwiązania mieszanego, polegającego na maksymalnie pełnej regulacji zasad członkostwa w UE w odrębnej jednostce redakcyjnej Konstytucji RP i jednocześnie dokonanie „punktowych” zmian w dotychczasowej treści ustawy zasadniczej⁵¹⁵.

Pierwszym poważniejszym impulsem skłaniającym do powrotu do dyskusji o zasadności zmiany konstytucji był postulat – zgłoszony przez ówczesnego premiera Donalda Tuska – o konieczności podjęcia prac umożliwiających przyjęcie w Polsce waluty euro⁵¹⁶. Premier Tusk w swoich wypowiedziach podkreślał, że przy odpowiednio

⁵¹² Rozwiązanie takie funkcjonuje także w Austrii i Estonii.

⁵¹³ Tak w związku z treścią art. 235 Konstytucji RP, gdzie mowa jest o „ustawie o zmianie Konstytucji”, a także z uwagi na polską tradycję konstytucyjną, w której przyjęte jest, że dokonujące się zmiany konstytucji znajdują odzwierciedlenie w jej dotychczasowej treści.

⁵¹⁴ Rozwiązanie takie przyjęte jest np. we Francji, Finlandii, Rumunii i Szwecji. Należy przy tym podkreślić istotne znaczenie systematyki konstytucji dla wykładni i stosowania jej norm; zob. P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 26.

⁵¹⁵ Zob. J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa...*, s. 313–314.

⁵¹⁶ Kwestia przyjęcia waluty euro budziła i budzi nie tylko wiele wątpliwości, ale także i nieporozumień wynikających z niezrozumienia obowiązującej sytuacji prawnej. Polska, przystępując do Unii Europejskiej, stała się także członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej, jednak objętym derogacją; zob. szerzej A. Nowak-Far, *Zasadnicze instytucjonalne i prawne wymiary przystąpienia Polski do strefy euro*, [w:] J. Adamiec (red.), *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Warszawa 2013, s. 27 i nast.

sprawnym przeprowadzeniu niezbędnych działań byłoby to możliwe na przełomie lat 2011–2012. W celu szczegółowego przeanalizowania tej kwestii powołano nieformalny zespół ekspertów z wielu dziedzin (w tym i prawa konstytucyjnego), którego prace były koordynowane przez ministra Michała Boniego.

Swoistą kontynuacją rozpoczętych prac było powołanie kolejnego zespołu, tym razem skupiającego specjalistów prawa konstytucyjnego⁵¹⁷. Zakres prac zespołu był szeroki, zajmował się on nie tylko kwestią zasad przyjęcia waluty euro, ale również innymi sprawami wymagającymi analizy konstytucyjnej, między innymi możliwościami usprawnienia funkcjonowania władzy wykonawczej oraz formami implementacji prawa europejskiego. Z uwagi na brak kompetencji Rady Ministrów do formalnego inicjowania prac nad zmianą konstytucji efektem końcowym prac zespołu był przygotowany raport, który przedłożono marszałkowi Sejmu oraz szefom klubów parlamentarnych.

Wejście w życie traktatu z Lizbony w istotny sposób zmieniło okoliczności toczącej się debaty. O ile bowiem w pierwszych latach po akcesji ewentualna zmiana konstytucji byłaby pożądana, lecz – w zasadzie⁵¹⁸ – nie była konieczna, to traktat z Lizbony

⁵¹⁷ W pracach zespołu uczestniczyli: premier Donald Tusk, minister Michał Boni, szef Rządowego Centrum Legislacji Michał Berek i członkini zespołu Doradców Strategicznych PRM Lidia Kołucka-Żuk oraz Ryszard Balicki, Jerzy Ciapała, Jerzy Stępień, Wiktor Osiatyński, Wojciech Orłowski, Agata Wacławik-Wejman oraz Zbigniew Witkowski; zob. <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/761996,premier-spotkal-sie-z-konstytucjonalistami.html> [dostęp 25.12.2017].

⁵¹⁸ Kwestią, której unormowanie na poziomie konstytucyjnym wydawało się konieczne, było (i jest nadal) prawo obywateli innych państw UE do udziału w wyborach lokalnych w Polsce. Wprowadzenie do Polskiego systemu prawnego regulacji umożliwiającej udział obywateli innych państw UE do udziału w wyborach samorządowych w Polsce jedynie na poziomie ustawowym, i to pomimo normy konstytucyjnej przyznającej to prawo wyłącznie „obywatelom polskim”, przełamywało unormowania konstytucyjne, a więc w swej konsekwencji również deprecjonowało pozycję samej konstytucji; zob. też K. Witkowska-Chrzczonek, *Konstytucyjnoprawny wymiar...*, s. 118 oraz A. Bień-Kacała, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku po 11 latach jej obowiązywania*, [w:] Z. Witkowski, V. Jiraskova, K. Witkowska-Chrzczonek (red.), *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze, Toruń, 15–16 października 2008 roku*, Toruń 2009, s. 60–61. Trudno w związku z tym zaakceptować tezę wyroku TK z 11 maja 2005 r., w sprawie K 18/04, który nie stwierdził niezgodności prawa przyznanego obywatelom innych państw członkowskich UE nieposiadających obywatelstwa polskiego do udziału w wyborach samorządowych na terytorium Polski z normą art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, zwłaszcza gdy konsekwencją takiego stanu prawnego są np. apele, aby „odpowiednio dostosować Konstytucję do istniejącego stanu prawnego i faktycznego”; A. Bodnar, D. Pudzianowska, A. Płoszka, M. Wolny, *Wybrane problemy prawa do udziału w wyborach*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Analizy i rekomendacje, s. 3; http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/02/policy_paper_kodeks_wyborczy_03052015.pdf [dostęp 20.09.2017]. Stanowisko doktryny jest w tej sprawie podzielone. Można wskazać zarówno głosy aprobujące stanowisko zawarte w wyroku TK (zob. np. K. Działocha, *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11, s. 17 i nast. oraz M. Masternak-Kubiak, *Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012, s. 123 i nast.), jak i wyraźnie je negujące (np. M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2 s. 70 i nast.; M. Jabłoński, *Problem zdefiniowania podmiotu wolności i praw w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 230 i nast.). O stosowaniu cenzusu obywatelstwa zob. też A. Olechno, *Uwagi na temat zasadności cenzusu obywatelstwa*

w istotny sposób zmieniał sytuację faktyczną. Nowe regulacje zawarte w traktacie podyktowane były zarówno oczekiwaniem wzmocnienia strukturalnego Unii i skuteczności jej działania, jak i wzmocnieniem jej demokratycznej legitymizacji. W osiągnięciu tego ostatniego elementu szczególną rolę mają do odegrania parlamenty, zarówno Parlament Europejski, jak i – a może nawet przede wszystkim – parlamenty narodowe, które stają się istotnymi „aktorami sceny europejskiej” i „partnerami konstrukcji europejskiej”⁵¹⁹. Jednak w związku z nową pozycją, którą przypisano parlamentom narodowym, a w szczególności w związku z przyznanymi im kompetencjami, konieczne stało się przygotowanie odpowiedniego instrumentarium w regulacjach prawa krajowego. W wielu państwach, w tym i w Polsce, realizacja tych zamierzeń nie jest jednak ostatecznie możliwa bez nowelizacji ustawy zasadniczej. Dlatego w literaturze podkreśla się, że właśnie uchwalenie nowelizacji Konstytucji RP dałoby szanse na unormowanie dotychczas spornych bądź nie w pełni uregulowanych kwestii, związanych z naszym członkostwem w Unii Europejskiej⁵²⁰.

Próbie nowelizacji Konstytucji RP w zakresie odnoszącym się do uczestnictwa w Unii Europejskiej podjęto w Sejmie RP VI kadencji⁵²¹. W dniu 29 października 2010 r. powołano Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz projektów ustaw z nimi związanych⁵²². Skierowano do niej pięć zgłoszonych projektów nowelizacji ustawy zasadniczej, jednak były to projekty o zróżnicowanym charakterze. Do Komisji Nadzwyczajnej przekazano:

- (1) zgłoszony 6 listopada 2009 r. przez posłów PiS poselski projekt o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (druk nr 3395). Projekt ten przewidywał przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli Rzeczpospolita Polska przekazała jej kompetencje, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, a także uregulowanie zasad publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wynikających z powyższej kompetencji;

w wyborach samorządowych, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 220 i nast.

⁵¹⁹ Tak właśnie parlamenty narodowe zostały określone [w:] *Les Parlements nationaux, acteurs de l'Union européenne*, Assemblée Nationale, Rapport d'information ndeg. 2366 [za:] M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski...*, s. 153.

⁵²⁰ *Ibidem*, s. 137. M. Kruk podkreśla także, że konieczne jest konstytucyjne uregulowanie kwestii przyjmowania stanowiska Polski prezentowanego następnie na forum UE oraz wzmocnienie pozycji Sejmu w tym zakresie; M. Kruk, *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4(99), s. 44 i nast.

⁵²¹ Szerzej na ten temat zob. R. Balicki, *Rozdział europejski...*, s. 185 i nast.

⁵²² Dalej powoływana jako Komisja Nadzwyczajna ds. zmiany Konstytucji RP bądź też Komisja Nadzwyczajna.

- (2) zgłoszony 6 listopada 2009 r. przez posłów PiS poselski projekt o zmianie Konstytucji RP, druk nr 3399 (projekt komplementarny w powyższym projektem zmiany ustawy o TK). Projekt swym zakresem obejmował znowelizowanie przepisów konstytucyjnych dotyczących kompetencji TK co do przedmiotu orzekanych spraw, przepisów dotyczących publikacji orzeczeń oraz skutków niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego;
- (3) zgłoszony 19 lutego 2010 r. przez posłów PO poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk 2989). Projekt swym zakresem obejmował wiele materii konstytucyjnych, nie był jednak merytorycznie związany z członkostwem Polski w UE⁵²³;
- (4) przedstawiony 12 listopada 2010 r. przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk 3598)⁵²⁴. Przedłożony projekt zakładał:
 - wprowadzenie rozwiązań ułatwiających efektywne wykonywanie prawa UE przez pełną realizację zobowiązań zaciągniętych w traktacie akcesyjnym w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjęcia euro;
 - wprowadzenie trybu przyjmowania stanowiska Polski w nowych procedurach unijnych i unormowania trybu podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE; oraz
- (5) przedstawiony 26 listopada 2010 r. przez posłów PiS poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk 3687). Projekt przewidywał dodanie nowego rozdziału Konstytucji (Xa) zatytułowanego: „Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu”. Postanowienia proponowanego rozdziału określały warunki i tryb przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu oraz tryb podejmowania decyzji o wystąpieniu z takiej organizacji lub o odstąpieniu od przekazania kompetencji

Zarówno projekt przedłożony przez Prezydenta RP (na druku 3598), jak i projekt poselski, zgłoszony przez posłów PiS (na druku 3687), w sposób kompleksowy regulowały zagadnienia związane z członkostwem Polski w UE (jakkolwiek projekt poselski nie używał w swej treści nazwy „Unia Europejska”). Oba projekty czyniły to także

⁵²³ Był to jednak projekt o najszerszym, z dotychczas zgłaszanych, zakresie proponowanych zmian; zob. R. Chruściak, *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 53.

⁵²⁴ Projekt ten był w znacznej mierze efektem prac zespołu ekspertów powołanego 17 grudnia 2009 r. przez ówczesnego Marszałka Sejmu Bronisław Komorowski. W skład zespołu wchodził: profesorowie J. Barez, J. Ciemniński, W. Czapliński, M. Kruk-Jarosz, E. Popławska, P. Tuleja, K. Wojtyczek, K. Wójtowicz (jako przewodniczący) i A. Wyrozumski. Sekretarzem zespołu był P. Radziejewicz. Zob. P. Radziejewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez marszałka Sejmu*, Warszawa 2010, *passim*.

poprzez koncentrację wprowadzanych przepisów w odrębnym rozdziale Konstytucji⁵²⁵. Jak to podkreślono, podczas prac zespołu ekspertów, powołanego przez ówczesnego marszałka Sejmu B. Komorowskiego, sposób taki wybrano, uznając, że „wpływie to korzystnie na spójne i kompleksowe podejście zarówno do aksjologicznych podstaw, jak i wieloaspektowych skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej”⁵²⁶.

Jednak wybrana metoda miała też wady, na które zwróciła uwagę m.in. Aleksandra Kustra, zaznaczając, że „przyjęty przez obu projektodawców dość szeroki zakres materii regulacji powoduje, że proponowany rozdział Xa w dużej mierze staje się zbiorem norm o charakterze *lex specialis* wobec przepisów zawartych w innych rozdziałach Konstytucji RP”⁵²⁷. Wnioskodawcy nie byli także konsekwentni w swoim zamiarze zagregowania zmian o proveniencji „europejskiej” w jednym rozdziale. Nie była bowiem planowana ingerencja w treść – znowelizowanego uprzednio – art. 55 Konstytucji, a ewentualne postanowienie dotyczące funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych także planowano umieścić poza rozdziałem europejskim (w art. 227 Konstytucji RP)⁵²⁸.

Prace Komisji Nadzwyczajnej ds. zmiany Konstytucji RP, funkcjonującej pod kierownictwem posła Jarosława Gowina, były bardzo sprawnie i intensywnie prowadzone⁵²⁹. Stosunkowo szybko członkowie Komisji zdefiniowali, jaki będzie zakres potencjalnej zgody politycznej niezbędnej dla uchwalenia projektu zgodnie z konstytucyjnymi wymogami, a dla których zagadnień takiej zgody nie będzie można osiągnąć. Poza bezpośrednim przedmiotem zainteresowania Komisji Nadzwyczajnej pozostawiono więc istotną, ale i najbardziej kontrowersyjną dla wielu posłów kwestię zmian mających na celu potencjalne umożliwienie wprowadzenia w Polsce waluty euro⁵³⁰. Warto także dodać, że już w toku prowadzonych w Komisji Nadzwyczajnej prac

⁵²⁵ Ten sposób został powszechnie akceptowany w doktrynie; zob. J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 105. Nie był to także pomysł nowy, taka propozycja była również zgłaszana podczas prac nad przygotowaniem Konstytucji RP z 1997 r.; zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 240 (i powołany tam C. Mik).

⁵²⁶ K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez marszałka Sejmu*, Warszawa 2010, s. 7.

⁵²⁷ A. Kustra, „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. *Próba oceny*, „Przeгляд Sejmowy” 2011, nr 3(104) s. 36. Tam również interesujące rozważania na temat systematyki Konstytucji RP i konsekwencji wybranego miejsca umieszczenia nowego rozdziału, s. 36–37.

⁵²⁸ *Ibidem*.

⁵²⁹ Warto przy tym podkreślić zaangażowanie członków Podkomisji nadzwyczajnej przejawiające się m.in. intensywnością jej pracy. Zbierała się ona na posiedzeniach w dniach: 5 i 18 stycznia; 3, 16 i 23 lutego; 4, 10, 16, 24 i 31 marca; 8, 15 i 28 kwietnia oraz 5, 11 i 27 maja 2011 r.

⁵³⁰ Tak szybko podjęta decyzja o rezygnacji z próby unormowania tej kwestii poddana została w doktrynie krytyce, zob. w tym zakresie np. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 470 i nast.

okazało się, że największe kontrowersje budziły trzy kwestie: kontrola prewencyjna umów międzynarodowych, kognicja TK nad prawem pochodnym UE oraz określenie roli prezydenta w sprawach europejskich. W pozostałych kwestiach Komisja była w stanie osiągnąć zgodę polityczną, a ostateczne rozstrzygnięcia bardzo często zapadały jednogłośnie⁵³¹.

Komisja Nadzwyczajna zakończyła swoje prace 14 lipca 2011 r., przedkładając Sejmowi RP swoje sprawozdanie (druk nr 4450). Stało się ono przedmiotem dyskusji i zgłoszono do niego poprawki⁵³².

Projekt przedłożony przez Komisję obejmował propozycję modyfikacji art. 90 Konstytucji w jego dotychczasowym brzmieniu oraz zakładał dodanie nowego rozdziału, oznaczonego jako Xa i zatytułowanego „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, i nowego artykułu (art. 241a), mówiącego o statusie umów zawartych na podstawie uprzedniej treści art. 90 Konstytucji. Nowo projektowany rozdział miał liczyć 9 artykułów i regulować następujące kwestie: zasad członkostwa Polski w UE (art. 227a); procedurę zawierania umów międzynarodowych, na podstawie których Polska upoważniałaby Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach (art. 227b); procedury tzw. kładki (art. 227c); uprawnienie Sejmu i Senatu (w tym i grup posłów i senatorów) do wystąpienia ze skargą do TSUE (art. 227d); możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec projektu aktu UE oraz uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności projektu aktu prawnego Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości (art. 227e); uprawnienia wyborcze obywateli polskich i zamieszkałych na terenie Polski obywateli UE do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 227f); uprawnienie zamieszkałych na terenie Polski obywateli UE (niebędących obywatelami polskimi) do udziału w wyborach do samorządu gminnego (art. 227g); zasad prowadzenia polityki państwa polskiego w sprawach UE (art. 227h) oraz procedury wystąpienia Polski z Unii Europejskiej (art. 227i).

Przedłożony projekt był generalnie pozytywnie oceniany przez doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego. Wątpliwości budziły jedynie niektóre kwestie szczegółowe. W szczególności, oprócz pominięcia trybu przyjęcia waluty euro, krytykowano sposób ujęcia art. 227a (w którym podjęto próbę zdefiniowania samej Unii), brak konstytucyjnej regulacji praw przysługujących obywatelom Unii Europejskiej oraz konstrukcję procedury kładki⁵³³.

Niestety, zbliżające się wybory parlamentarne i kalkulacje polityczne największych uczestników gry politycznej uniemożliwiły doprowadzenie procesu zmiany konstytucji

⁵³¹ Zob. wystąpienie posła J. Gowina na 10 posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej 8 czerwca 2011 r. (Biuletyn nr 5158/VI).

⁵³² Zob. Sprawozdanie dodatkowe z 30 sierpnia 2011 r., druk 4450-A, Sejm RP VI kadencji.

⁵³³ Zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 489 i nast.

do końca, a w związku z zasadą dyskontynuacji z chwilą zakończenia kadencji Sejmu prace zakończono⁵³⁴.

Jakkolwiek jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. ówczesny Prezydent RP Bronisław Komorowski nie wykluczał, że w kolejnej kadencji Sejmu ponowi swą propozycję dokonania zmian w konstytucji, to jednak tego nie uczynił. Z przysługujących uprawnień nie skorzystały także inne podmioty dysponujące prawem inicjatywnej konstytucyjnej.

Należy wyraźnie podkreślić, że projektowana nowelizacja była (i jest) działaniem pożądanym. Wprowadzała regulacje mogące w istotny sposób umocnić pozycję Polski na płaszczyźnie europejskiej i pozwolić na prowadzenie bardziej skutecznej polityki w Unii Europejskiej. W szczególności projekt podnosił znaczenie i prestiż polskiego parlamentu. Wystarczy tylko wspomnieć o regulacji w zakresie możliwości wystąpienia ze skargą na naruszenie zasady pomocniczości. Proponowane w projekcie nowelizacji procedury po raz pierwszy w tradycji polskiego parlamentaryzmu w rzeczywisty sposób umacniały znaczenie opozycji poprzez umożliwienie jej skutecznego wniesienia skargi bez konieczności uzyskania większościowego poparcia (a więc w praktyce bez konieczności uzyskania akceptacji treści skargi przez ugrupowanie aktualnie rządzące)⁵³⁵.

Można tylko wyrazić nadzieję, że polski ustrojodawca powróci do idei wprowadzenia do Konstytucji RP nowego rozdziału regulującego zasady członkostwa w UE. Dotychczasowe przesłanki nowelizacji Konstytucji nie wygasły, a Polska nadal czeka na swój „moment konstytucyjny”. Wymaga tego troska o samą pozycję konstytucji⁵³⁶, bo przecież „żadne względy polityczne [...] nie mogą implikować obniżania prawnego znaczenia ustawy zasadniczej i prowadzić do ustalania sensu jej postanowień w drodze intelektualnych spekulacji”⁵³⁷.

Aktualne przy tym pozostaje stwierdzenie wyrażone przez K. Wojtyczka, że: „konstytucja, która się nie rozwija i nie zmienia, jest skazana na stopniowe umieranie. Traktat lizboński uwidacznia nie tylko dynamiczny charakter konstytucji europejskiej, lecz także dynamiczny charakter konstytucji krajowych”⁵³⁸.

⁵³⁴ O przebiegu prac zob. A. Szmyt, *Członkostwo i perspektywy jego rozwoju w UE a projekty zmian Konstytucji RP*, [w:] Z. Witkowski, V. Jirásková (red.), *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu. Europeizacja konstytucji Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2014, s. 27 i nast.

⁵³⁵ Projekt recypował bowiem w tym zakresie rozwiązania ujęte w regulacjach niemieckich i francuskich, a polegające na tym, że grupa – odpowiednio 115 posłów lub 25 senatorów – mogła skutecznie, i to bez konieczności głosowania, wystąpić ze skargą do TSUE.

⁵³⁶ Przewidując, jeszcze w 2004 r. J. Jaskiernia napisał: „unikanie nowelizacji konstytucji, głównie z motywacji politycznych, prowadzi do sytuacji, które podważają szczególną moc tego dokumentu”; J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski...*, s. 85.

⁵³⁷ B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej...*, s. 61.

⁵³⁸ K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu...*, s. 25.

Rozdział IV

Realizacja kompetencji Sejmu RP odnoszących się do Unii Europejskiej

1. Ustawowa regulacja zasad współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach europejskich

Normy określające zasady funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej z uwagi na brak odpowiedniej regulacji konstytucyjnej unormowano w ustawie noszącej tytuł: Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵³⁹. Ustawa ta zwana jest powszechnie ustawą kooperacyjną, określa bowiem zasady współpracy pomiędzy najważniejszymi organami państwa w sprawach unijnych.

Pomimo tytułu mogącego sugerować równoważność wymienionych w nim stron merytoryczna zawartość ustawy obejmuje przede wszystkim obowiązki nałożone na Radę Ministrów. Ostatecznym potwierdzeniem tego faktu jest generalny obowiązek współpracy nałożony na rząd, który został ujęty *expressis verbis* w art. 2 ustawy kooperacyjnej. Unormowanie takie jest konieczne, postanowienia Konstytucji bowiem właśnie Radę Ministrów uznają za naczelny organ prowadzący politykę wewnętrzną i zewnętrzną i przyznają jej także – w art. 146 ust. 4 pkt 9) – kompetencję określoną jako sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi⁵⁴⁰.

Jednak pojęcia polityki zagranicznej oraz sposobu realizacji zadań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej nie zdefiniowano w Konstytucji RP. Powstała więc

⁵³⁹ 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; Dz. U. z 2010 r. Nr 213 poz. 1395. Dalej powoływana jako ustawa kooperacyjna z 2010 r.

⁵⁴⁰ Warto przy tym podkreślić, że wbrew użytemu w art. 126 Konstytucji pojęciu „najwyższego przedstawiciela” kompetencji takiej nie ma Prezydent RP. Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów dotyczącego sporu kompetencyjnego w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej (Kpt 2/08; OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78) stwierdził, że Prezydent RP „nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP”.

konieczność ich doprecyzowania zarówno w ustawodawstwie, jak i doktrynie⁵⁴¹ oraz orzecznictwie. Materia ta stała się także przedmiotem sporu politycznego pomiędzy prezydentem Lechem Kaczyńskim a premierem Donaldem Tuskiem. W celu jego rozstrzygnięcia niezbędne było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie sporu kompetencyjnego⁵⁴². Konieczne stało się zwłaszcza przesądzenie, w jakim katalogu spraw – w ramach polityki wewnętrznej czy zagranicznej – znajdują się kwestie związane z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej. Trybunał stanął wówczas na stanowisku, że „stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach «polityki zagranicznej» ani też «polityki wewnętrznej». Prawo Unii Europejskiej stanowi zarazem część krajowego porządku prawnego. Jest stosowane przez polskie organy państwowe. W tym zakresie konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej można uznać za należące do sfery polityki wewnętrznej”⁵⁴³. Należy więc przyjąć, że polityka europejska uzyskuje wymiar specyficznych działań mających swoje bezpośrednie konsekwencje w polityce wewnętrznej, ale realizowany przy użyciu mechanizmów właściwych dla polityki zagranicznej. Nie wchodząc w meritum samego rozstrzygnięcia, można stwierdzić, że Trybunał, opierając się na konstytucyjnej regulacji kompetencji Rady Ministrów, przyjął, że to właśnie ten organ jest właściwy do kształtowania i realizowania polityki państwa w tym zakresie. Rozstrzygnięcie takie jest zgodne z przyjętym w Polsce parlamentarno-gabinetowym systemem rządów.

Ustawa kooperacyjna z 2010 roku jest już kolejną ustawą poświęconą tej tematyce. Wcześniejsza ustawa, uchwalona 11 marca 2004 r.⁵⁴⁴, była efektem ożywionej debaty zainteresowanych środowisk, zarówno politycznych, jak i akademickich⁵⁴⁵. Jednak wraz z wejściem w życie postanowień traktatu z Lizbony konieczne było przyjęcie nowej

⁵⁴¹ Zob. np. R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania polityki zagranicznej*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 272 oraz J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta z Radą Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 3.

⁵⁴² Kpt 2/08; OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

⁵⁴³ *Ibidem*.

⁵⁴⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515; zm. Dz. U. z 2005 r. Nr 160, poz. 1342. O przebiegu prac nad uchwaleniem pierwszej ustawy kooperacyjnej zob. C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów...*, s. 21 i nast.; zob. też R. Chruściak, *Współpraca legislatywy z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne (2004–2011)*, Warszawa 2011, *passim*.

⁵⁴⁵ Zob. w tym zakresie np. opinie dotyczące: statusu prawnego „wielkiej” sejmowej komisji ds. europejskich (P. Sarnecki, A. Szmyt, M. Masternak-Kubiak, S. Gebethner, K. Wójtowicz); utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich (E. Popławska, M. Granat, A. Szmyt, R. Balicki i B. Banaszak, W. Sokolewicz, P. Winczorek) oraz możliwości określania przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej (C. Mik, W. Sokolewicz, A. Szmyt, P. Sarnecki, K. Działocha, P. Winczorek, B. Banaszak i R. Balicki); „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 105–189.

ustawy oraz wprowadzenie niezbędnych zmian w regulaminach obu izb. Zgodnie z regulacjami prawa UE konkretyzacja zasad funkcjonowania krajowego mechanizmu współdziałania parlamentu z rządem w sprawach europejskich należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa członkowskiego⁵⁴⁶. W literaturze przedmiotu już na podstawie uprzednio stosowanej praktyki przekazywania informacji za pośrednictwem rządów członkowskich (zasada stosowana przed wejściem w życie traktatu z Lizbony) sformułowano trzy kryteria umożliwiające ocenę udziału parlamentu narodowego w krajowych mechanizmach decyzyjnych: określenie zakresu przekazywanych dokumentów, efektywność przyjętych w parlamencie procedur i ich dostosowanie do ram czasowych procesu decyzyjnego w UE oraz wpływ stanowiska parlamentu na działania przedstawiciela rządu w Radzie UE. Uwzględniając powyższe kryteria, dokonano typizacji parlamentów państw członkowskich na trzy grupy: (1) parlamenty o mocnym wpływie na politykę państwa w UE (stanowisko przyjęte przez parlament determinuje, jakie będzie stanowisko zajęte przez przedstawiciela w Radzie UE, włącznie z możliwością udzielenia mandatu wiążącego. W przypadku tych parlamentów spotykana jest także formuła, kiedy przedstawiciel parlamentu jest wręcz obserwatorem działań rządu w Radzie)⁵⁴⁷; (2) parlamenty o średnim wpływie na sprawy UE (stanowisko parlamentu nie ma charakteru mandatu wiążącego, jednak jest istotnym elementem, który rząd powinien uwzględnić w stanowisku przedkładanym w Radzie UE) oraz (3) parlamenty o słabym wpływie na politykę państwa w sprawach UE (rola parlamentu sprowadza się do analizy dokumentów UE)⁵⁴⁸. Przedstawiona propozycja typizacji pozostaje aktualna pomimo zmiany dokonanej na podstawie traktatu z Lizbony i funkcjonowania obecnie systemu przekazywania parlamentom narodowym dokumentów europejskich bezpośrednio przez organy Unii Europejskiej.

Mechanizm współpracy w sprawach europejskich przyjęty w Polsce należy do drugiej z wyróżnionych kategorii. Kierowanie sprawami integracji europejskiej jest pozostawione w kompetencji Rady Ministrów, na którą jednak ustawa kooperacyjna nałożyła generalny obowiązek współpracy w tym zakresie z Sejmem i Senatem (art. 2 ustawy kooperacyjnej).

⁵⁴⁶ A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 46.

⁵⁴⁷ Luuk van Middelaar napisał nawet „niektóre parlamenty wysyłają ministrów do Brukseli z surowym mandatem. Podobnie jak chłopcy na posyłki, mogą wrócić do domu z jednym tylko rezultatem”. Nie są to jednak słowa krytyki, lecz raczej uznania, dalej bowiem autor pisze: „Duch Folketingu wisi nad stołem negocjacyjnym w Brukseli, gdzie siedzi duński rząd. Ten parlament narodowy okazuje się wytrawną instytucją europejską”, zob. L. van Middelaar, *The passage to Europe. How a continent became a union*, New Haven 2013, s. 295.

⁵⁴⁸ J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, vol. 2, nr 3, s. 36–37.

Komisja sejmowa może przedłożyć rządowi swoją opinię w konkretnej sprawie, nie ma ona co prawda charakteru wiążącego, jednak powinna stanowić podstawę stanowiska rządu. Natomiast zajęcie przez Radę Ministrów stanowiska odbiegającego od opinii komisji rodzi obowiązek niezwłocznego wyjaśnienia przyczyn rozbieżności. Sporządzone przez komisję opinie mają więc charakter „względnie wiążący”⁵⁴⁹ i są swoistym „politycznym drogowskazem dla rządu”⁵⁵⁰. Rozwiązanie takie jest zgodne z logiką parlamentarnego systemu rządów, w którym kierowanie polityką państwa jest w gestii władzy wykonawczej, a parlament z zasady – zawsze może wyrazić swoje niewiążące stanowisko wobec prowadzonych przez rząd działań⁵⁵¹. Ewentualna zmiana w tym zakresie musiałaby się wiązać z nowelizacją Konstytucji.

2. Obowiązek Rady Ministrów informowania Sejmu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej

Polski mechanizm współpracy nakłada na Radę Ministrów generalny obowiązek przedstawiania Sejmowi (oraz Senatowi) nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy informacji o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1 ustawy kooperacyjnej). Rada Ministrów jest także zobowiązana do każdorazowego udzielenia informacji w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE na żądanie wyrażone przez którąkolwiek z izb parlamentu lub ich komisji wyspecjalizowanych (art. 3 ust. 2 ustawy kooperacyjnej). Przyznanie prawa wystąpienia z żądaniem informacji również komisji (a nie, jak w poprzedniej ustawie, wyłącznie całej izbie) jest niewątpliwie próbą wzmocnienia ogólnej procedury informacyjnej. Tryb ten może bowiem zostać wykorzystany przez komisję do uzyskania informacji o stanowisku zajmowanym przez Radę Ministrów również w odniesieniu do tych dokumentów, wobec których ustawa kooperacyjna nie nakłada takiego wymogu z mocy prawa. Jak podkreśla się w literaturze, materia tak uzyskiwanej informacji nie została w żaden sposób ograniczona i jej dookreślenie pozostaje do wyłącznej oceny komisji⁵⁵².

Rząd został także zobligowany do przekazywania – również nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy – informacji o pracach legislacyjnych związanych z wykonywaniem prawa UE, których termin wykonania upłynął lub upływa w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia informacji (art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej).

⁵⁴⁹ R. Balicki, B. Banaszak, *Opinia w sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2(61) s. 137.

⁵⁵⁰ C. Mik, B. Pawłowski, *Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej: komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, vol. IV, nr 2 s. 270.

⁵⁵¹ Poza powyższym zagadnieniem pozostaje procedura odpowiedzialności politycznej.

⁵⁵² Zob. M. Serowaniec, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016, s. 211–212.

W związku ze zbliżającym się wówczas przejściem przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (od 1 lipca 2011 roku) ustawa kooperacyjna z 2010 r. nałożyła na Radę Ministrów dodatkowe obowiązki informacyjne (art. 21 ustawy kooperacyjnej). Zgodnie z nimi Radę Ministrów zobligowano – najpóźniej na miesiąc przed rozpoczęciem sprawowania prezydencji – do przedstawienia sejmowej Komisji do spraw UE (oraz właściwej komisji Senatu RP) zakładanych priorytetów prezydencji⁵⁵³. W trakcie sprawowania prezydencji powinna natomiast przedstawiać comiesięczne informacje o jej przebiegu, a do informacji składanej na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy kooperacyjnej obejmującej okres prezydencji dołączać ocenę realizacji priorytetów prezydencji.

Regulacje powyższe zapewniają – potencjalnie – Sejmowi bieżący ogląd stanu uczestnictwa Polski w polityce na szczeblu europejskim, ale także ocenę poziomu zaangażowania władzy wykonawczej w przygotowanie projektów legislacyjnych związanych z wykonywaniem prawa Unii Europejskiej.

Jednak uwzględniając bardzo szeroki zakres spraw poddanych regulacji europejskiej i ograniczoną wiedzę posłów w tym zakresie, pojawić się może (i zapewne powinno) pytanie o stopień zrozumienia przez nich spraw europejskich. Jest to istotna kwestia mogąca odcisnąć piętno na rzeczywistym sposobie korzystania z przysługujących parlamentowi uprawnień. Wydaje się więc, że liczba spraw oraz złożoność materii spraw europejskich wymaga dodatkowego zaangażowania posłów i stałego podnoszenia swoich kompetencji⁵⁵⁴. Nie może być bowiem akceptowana sytuacja, w której na sprawach powierzonych ocenie wszystkich merytorycznie może znać się bardzo ograniczony krąg parlamentarzystów.

3. Współpraca w zakresie stanowienia prawa europejskiego

Możliwości działania parlamentu państwa członkowskiego w sprawach unijnych (a wcześniej wspólnotowych) przez całe lata związana była ściśle z określonym zakresem

⁵⁵³ Szerzej na temat polskiej prezydencji zob. B. Bednarczyk (red.), *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, *passim*. Szczegółowa analiza zarówno zmienionych zasad prezydencji w Radzie, jak i priorytetów (ich wyboru oraz realizacji) i przebiegu polskiej prezydencji zob. J.M. Fiszer (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, *passim*.

⁵⁵⁴ Niejako na marginesie powyższych rozważań warto postawić pytanie, czy wzorem wielu (wszystkich?) profesji parlamentarzyści nie powinni uczestniczyć w bardziej sformalizowanych procesach kształcenia ustawicznego? Coraz częściej w literaturze przedmiotu podnoszona jest bowiem konieczność prowadzenia kształcenia również i w odniesieniu do tej – specyficznej – grupy zawodowej. Wydaje się, że również i w tym zakresie konieczna jest pewna forma profesjonalizacji i funkcjonowanie stałych mechanizmów pozyskiwania aktualnej wiedzy. Jak podkreśla Ken Coghill, podjęcie takich działań będzie wywierać bardzo istotne i pozytywne konsekwencje nie tylko dla parlamentarzystów, ale i dla demokracji, jako systemu politycznego; zob. K. Coghill, *Introduction—Parliaments: More Professional than Ever*, [w:] C. Lewis, K. Coghill (red.), *Parliamentarians' professional development. The need for reform*, Cham 2016 s. 9.

informacji i dokumentów pozyskiwanych przez parlament od rządu. Sytuacja ta była w dużej mierze nieracjonalna, gdyż właśnie od jakości i kompletności otrzymywanych informacji zależy możliwość realizowania przez parlament funkcji kontrolnej wobec rządu w zakresie prowadzenia spraw europejskich⁵⁵⁵. Ta nieprzystająca niewątpliwie do pozycji parlamentu oraz zakresu spraw poddanych procesom integracji praktyka była jednak typowa dla mechanizmów stosowanych w odniesieniu do członkostwa państwa w klasycznych organizacjach międzynarodowych. Jednak Unia Europejska, niezależnie od zgłaszanych wątpliwości i przedstawianych propozycji, na pewno nie może być zaliczona do „typowych” organizacji międzynarodowych. Między innymi z tego powodu traktat z Lizbony procedurę przekazywania informacji w istotny sposób zmienił⁵⁵⁶. Rząd przestał być wyłącznym „pośrednikiem” pomiędzy sprawami europejskimi a parlamentem narodowym. Zgodnie z traktatem parlamenty narodowe otrzymują obecnie dokumenty od organów Unii (odpowiednio: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego lub Rady), własnego rządu (zgodnie z ukształtowanymi mechanizmami wewnątrz krajowymi) oraz innych parlamentów narodowych (w ramach kontaktów dwustronnych oraz wielostronnych, m.in. w ramach COSAC, systemu IPEX oraz działalności przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli)⁵⁵⁷.

Stworzony system bezpośredniego przepływu informacji niewątpliwie pozwala parlamentom narodowym na bardziej aktywny udział w podejmowaniu decyzji na szczeblu unijnym, w tym i na współkształtowanie prawa europejskiego, oczywiście przy założeniu, że sam parlament jest tym zainteresowany i zechce w sprawy Unii Europejskiej zainwestować więcej czasu i własnych zasobów. Jak bowiem podkreśla się w literaturze przedmiotu, „faktyczna równowaga uprawnień między rządem a parlamentem różni się w poszczególnych państwach członkowskich UE, zgodnie z ich tekstami konstytucyjnymi, praktykami i kulturami politycznymi. Skuteczność każdego mechanizmu będzie zależeć przede wszystkim od narodowej kultury politycznej”⁵⁵⁸.

Ustawa kooperacyjna nakłada na Radę Ministrów obowiązek niezwłocznego przekazania Sejmowi (oraz Senatowi) dokumentów otrzymanych z Unii Europejskiej,

⁵⁵⁵ Zob. szerzej J. Barcz, *Parlament polski...*, s. 7 i nast.

⁵⁵⁶ Aktywność Komisji w tym zakresie pojawiła się już przed wejściem traktatu w życie. Decyzje o tym podjął w maju 2006 r. ówczesny przewodniczący Komisji J.M. Barroso. Ogłosił wówczas, że chce przekazać wszystkie nowe wnioski i dokumenty konsultacyjne (takie jak zielone i białe księgi) bezpośrednio parlamentom narodowym i poprosił je o reakcje, tak aby można było ulepszyć politykę europejską. Do 2009 r. Komisja otrzymała 525 opinii parlamentów narodowych na temat wniosków Komisji, a ponadto członkowie Komisji przeprowadzili ponad 550 spotkań z parlamentami narodowymi; zob. *Sprawozdanie roczne za rok 2008 na temat stosunków między Komisją europejską a parlamentami krajowymi*, KOM (2009) 343, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0343:FIN:PL:PDF> [dostęp 20.09.2017] oraz D. Jančić, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, „Utrecht Law Review” 2012, vol. 8, nr 1, s. 79.

⁵⁵⁷ Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego...*, s. 60–61.

⁵⁵⁸ J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*, Cambridge–New York 2010, s. 126.

które podlegają konsultacji z państwami członkowskimi (oczywiście z wyłączeniem tych dokumentów, które przekazywane są obecnie parlamentom państw członkowskich bezpośrednio przez Parlament Europejski oraz Radę i Komisję Europejską). Także niezwłocznie przekazywane są przez Radę Ministrów wszelkie uzyskane oceny powyższych dokumentów sformułowane przez właściwe instytucje lub organy Unii Europejskiej.

Rada Ministrów jest również zobligowana do niezwłocznego przekazania Sejmowi i Senatowi uzyskanych informacji o stanowiskach innych państw członkowskich Unii Europejskiej zajmowanych w wybranych procedurach tworzenia prawa Unii Europejskiej wraz z uzasadnieniem tych stanowisk.

Ustawa kooperacyjna sformalizowała również postępowanie w ramach tzw. mandatowego systemu kontroli (*mandating scrutiny system*). Rząd przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty swoich stanowisk w sprawach projektów aktów ustawodawczych (art. 7 ust. 1 ustawy kooperacyjnej), projekty aktów UE przyjmowanych na podstawie art. 352 TFUE oraz projekty stanowisk w sprawie tych projektów (art. 7 ust. 2 ustawy kooperacyjnej) oraz otrzymane projekty innych aktów prawnych. Jeżeli zażąda tego właściwa komisja sejmowa bądź senacka, wówczas – w ciągu 14 dni – rząd powinien przedstawić projekt stanowiska w sprawie przedłożonego uprzednio aktu (art. 8 ust. 1 ustawy kooperacyjnej).

Jednak zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony, największy zakres informacji przekazywany jest obecnie przez Komisję Europejską. To na nią nałożono obowiązek przesyłania parlamentom narodowym dokumentów istotnych z punktu widzenia funkcjonowania Unii: dokumentów konsultacyjnych (zielone i białe księgi, komunikaty Komisji), roczne programy prac legislacyjnych i wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, a także sprawozdanie w sprawie stosowania dotyczącego zasady pomocniczości oraz projekty i zmienione projekty aktów ustawodawczych UE pochodzące od Komisji Europejskiej. Oprócz powyższych dokumentów parlamenty otrzymują porządki obrad oraz wyniki posiedzeń Rady i roczne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego⁵⁵⁹. Parlamenty narodowe każdorazowo otrzymują również informacje w przypadku złożenia wniosku o członkostwo w UE, a w doktrynie zwraca się także uwagę, że – analogicznie – powinny otrzymywać także zgłoszenia o zamiarze wystąpienia⁵⁶⁰.

Zgodnie z regulaminem Sejmu⁵⁶¹ organem właściwym do rozpatrywania przekazywanych dokumentów i informacji jest Komisja do spraw Unii Europejskiej. Do tej

⁵⁵⁹ Zob. K. Wójtowicz, *Rola parlamentów narodowych w świetle traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 186.

⁵⁶⁰ Zob. *ibidem*, s. 187 oraz E. Popławska, *Rola parlamentów...*, s. 168.

⁵⁶¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2018 r., poz. 729. Dalej powoływany jako regulamin Sejmu.

właśnie komisji, zgodnie z art. z 148b regulaminu, marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie otrzymane dokumenty. Uczestnicząc w procedurze wypracowania polskiego stanowiska w sprawie projektów unijnych aktów prawnych, komisja, na podstawie art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 2, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1 lub 2 oraz art. 12 ust. 1 lub 2 ustawy kooperacyjnej, może wydać swoją opinię. Opinia taka – jak już była o tym mowa – nie jest wiążąca dla Rady Ministrów, lecz zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy kooperacyjnej powinna stanowić „podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej” w konkretnej sprawie. Sam tryb wydawania opinii jest zróżnicowany w zależności od sprawy, której dotyczy, a w efekcie także i podstawy prawnej jej wydania.

Szczególnie precyzyjna jest regulacja art. 7 ustawy kooperacyjnej, w której opisane jest postępowanie Rady Ministrów wobec izb parlamentu w związku z toczącą się procedurą legislacyjną w organach Unii Europejskiej (po traktacie z Lizbony nazywaną zwykłą procedurą ustawodawczą⁵⁶²) oraz w przypadku zastosowania tzw. klauzuli elastyczności, o której mowa w art. 352 ust. 1 TFUE. Szczegółowość ujętych w tym artykule postanowień wynika z bardzo ograniczonego czasu przewidzianego na możliwość sporządzenia uzasadnionej opinii przez parlamenty narodowe (osiem tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego).

Projekty aktów – zgodnie z Protokołem (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – przekazywane są bezpośrednio przez instytucje Unii Europejskiej, zatem art. 7 ustawy kooperacyjnej nakłada na Radę Ministrów jedynie obowiązek przekazania projektów stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, tak aby stanowiły materiał pomocniczy podczas prac organów Sejmu i Senatu. Ustawa precyzuje (art. 7 ust. 3 ustawy kooperacyjnej), że wraz z projektem stanowiska Rada Ministrów przedkłada także: uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków uchwalenia aktu dla polskiego systemu prawnego oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych; informację o rodzaju stosowanej w UE procedury stanowienia prawa oraz informację o zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości. Szczególne znaczenie w powoływanym przepisie odgrywają terminy przewidziane dla podjęcia określonych działań. Dlatego też projekty stanowiska Rady Ministrów powinny być przekazane Sejmowi i Senatowi, „biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej”⁵⁶³, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania. Natomiast, jeżeli termin na wyrażenie opinii określony przez Komisję Europejską jest krótszy niż 56 dni, to

⁵⁶² Zob. szerzej: Dział Postępowania Pojedynczego i Procedury Współdecyzji, Parlament Europejski, *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/2f890da6-6a7a-4c91-80ba-432145f51efa/handbook-olp-pl.pdf> [dostęp 10.10.2018].

⁵⁶³ Uzasadnienie do komisyjnego projektu ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 3000/VI kadencja).

projekt stanowiska Rady Ministrów powinien być przedstawiany w terminie odpowiadającym $\frac{1}{4}$ czasu określonego przez Komisję (art. 7 ust. 5 ustawy kooperacyjnej). Również Komisja ma określony czas na wydanie opinii, wynosi on 49 dni od dnia przekazania stanowiska przez Radę Ministrów. Niewyrażenie opinii w powyższym terminie uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu aktu.

4. Współpraca w zakresie zmiany traktatów

Dla każdej organizacji międzynarodowej zmiana prawa ją tworzącego jest zagadnieniem najważniejszym, nie inaczej jest również w przypadku Unii Europejskiej. Procedury stosowane w UE wywodzą się z mechanizmów prawnomiędzynarodowych⁵⁶⁴, jednak w toku zmian, które dotyczyły samej Unii (i jej poprzedniczek), również i one podlegały ewolucji⁵⁶⁵. Unia Europejska jest przykładem organizacji, która nie tylko bardzo precyzyjnie regulowała (i reguluje) kwestie zmian traktatowych, ale także podczas swego istnienia doprecyzowała specyficzne formy zmiany traktatów, które poprzez swoje uproszczone mechanizmy ułatwiają adaptację do aktualnych potrzeb.

Zmiana traktatów tworzących podstawę działania UE może odbyć się bądź poprzez ich rewizję, bądź modyfikację. Zgodnie z procedurą ujętą w art. 48 TUE rewizja prawa pierwotnego UE może być realizowana w trybie zwykłym (ogólna klauzula rewizyjna) lub w trybie uproszczonym. Natomiast modyfikacja ma formę zmiany regulacji traktatu na podstawie decyzji podjętej przez instytucje unijne i jest realizowana na podstawie określonego przepisu traktatu⁵⁶⁶.

Sejm, tak jak i pozostałe parlamenty narodowe państw członkowskich, ma do odegrania ważną rolę w procedurach zmian prawa pierwotnego UE. W procedurze zwykłej⁵⁶⁷ informację o wniesionej propozycji zmiany traktatu (mogą to uczynić rządy państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja Europejska) notyfikuje się wszystkim parlamentom narodowym. Są więc one od samego początku zorientowane w zakresie i rodzaju proponowanych zmian. Jeżeli Rada Europejska – po przeprowadzonych konsultacjach – opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, to wówczas zwołany

⁵⁶⁴ Zob. szerzej A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 372.

⁵⁶⁵ W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że specyfiką umów tworzących organizację międzynarodową jest zazwyczaj wprowadzenie do ich tekstu procedury zmiany. Dopiero w przypadku braku takich regulacji w treści umowy stosowane byłyby reguły Konwencji wiedeńskiej o Prawie Traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r.; Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439 (dalej powoływana jako konwencja wiedeńska); zob. K. Lankosz, *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, Kraków 1985, s. 33.

⁵⁶⁶ Zob. J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 238. Typologia powyższa korzysta z pojęć zawartych w konwencji wiedeńskiej.

⁵⁶⁷ O ewolucji zwykłej procedury zmiany traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie zob. J. Pawlicka, *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 26–29.

zostanie Konwent. W jego skład oprócz szefów państw lub rządów, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej wchodzić będą także przedstawiciele parlamentów narodowych⁵⁶⁸. Konwent po rozpatrzeniu zmian i w drodze konsensusu przyjmuje zalecenia dla konferencji przedstawiciele rządów państw członkowskich, która (również w ramach konsensusu) będzie mogła przyjąć ostateczną wersję proponowanej modyfikacji traktatu. Ostatnim etapem procedury będzie przyjęcie nowelizacji traktatu zgodnie z regulacjami wewnętrznymi każdego z państw członkowskich, a więc – w polskim przypadku – procedura wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej z aktywną i wynikającą z Konstytucji rolą Sejmu.

W przypadku stosowania zwykłej procedury zmiany traktatów można więc zauważyć aktywne umocowanie Sejmu (tak jak i pozostałych parlamentów narodowych państw członkowskich) i to zarówno w przepisach prawa europejskiego, jak i krajowego. Zgodnie z postanowieniami TUE zarówno Izba jest informowana o projekcie zmiany traktatu, jak i jej przedstawiciel uczestniczy w pracach konwentu mającego przygotować zalecenia dla Konferencji przedstawiciele państw członkowskich. Natomiast zgodnie z prawem krajowym Sejm będzie mógł przygotować stanowisko dla przedstawiciele rządu uczestniczących w pracach Konferencji międzyrządowej, jak również uczestniczyć w procesie ratyfikacji zmian traktatowych.

Warto także podkreślić, że Unia, pomna swych doświadczeń z ratyfikacją traktatu konstytucyjnego oraz traktatu z Lizbony, wprowadziła w art. 48 ust. 5 TUE specjalny mechanizm, który byłby uruchamiany w sytuacji, gdy problem z ratyfikacją potencjalnego traktatu zmieniającego dotyczyłby niewielkiej liczby państw. Jak wynika z treści art. 48 ust. 5 TUE, w takim przypadku „sprawę kieruje się do Rady Europejskiej”⁵⁶⁹. Jednak traktat nie przesądza, czy i jakie środki Rada Europejska mogłaby w takiej sytuacji zastosować. Przepis ten ma więc charakter przede wszystkim deklaracyjny i stanowi podstawę do ewentualnego rozpoczęcia dodatkowych konsultacji politycznych. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, lakoniczność użytego sformułowania jest konsekwencją występującej sprzeczności – „z jednej strony przyjęcie zmian traktatu bez zgody jednego czy dwóch państw członkowskich podważałoby zasadę demokracji i solidarność europejską, z drugiej strony zaś odrzucenie zmian traktatowych mogłoby zahamować postęp integracji europejskiej i skazać większość państw europejskich optujących za zmianami na dyktat jednego lub dwóch krajów blokujących te zmiany”⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ Regulamin Sejmu w art. 148cf określa szczegółowy tryb wyboru przedstawiciele Sejmu w Konwencji.

⁵⁶⁹ Eileen Denza w komentarzu do tego artykułu podkreśla, że w różnych wersjach językowych traktatu istnieją tu niewielkie różnice pojęciowe, jednak – jak zaznacza – nie powinny one rodzić problemów w praktyce stosowania, zob. H.-J. Blanke, S. Mangiameli (red.), *The Treaty on European Union (TEU). A commentary*, Berlin–Heidelberg 2013, s. 1345 (przypis 29).

⁵⁷⁰ J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit.*, s. 240.

Zwykła procedura zmiany traktatów stanowi obecnie zasadniczą formę modyfikacji traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Jest to złożona procedura, która uwzględnia konieczność zaangażowania organów Unii oraz przedstawicieli państw członkowskich, a także gwarantuje większy poziom kontroli demokratycznej nad podejmowanymi decyzjami. Mechanizm ten, pomimo swoich niezaprzeczalnych zalet, ma również istotną wadę – jest bardzo długotrwały. Uwzględniając tę okoliczność, od samego początku funkcjonowania Wspólnot istniały w traktatach procedury umożliwiające sprawniejsze podjęcie decyzji o koniecznych zmianach. Regulacje takie z uwagi na ułatwienia umożliwiające szybsze podjęcie decyzji określane są często jako klauzule dynamizujące, natomiast sama procedura ich stosowania nazywana jest procedurą kładki lub pomostu (*passerelle*)⁵⁷¹.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z pewnym zróżnicowaniem terminologicznym. Niektórzy autorzy⁵⁷² stosują podział procedur umożliwiających zmianę traktatów na trzy kategorie: zwykła procedura zmiany, procedura uproszczona i procedury kładki. Obecnie jednak częściej spotkać się można z podziałem, w którym rozróżnia się zwykłą procedurę zmiany traktatów oraz pozostałe procedury uproszczone (nazywane wówczas zbiorczo procedurami kładki). W ramach procedur kładki można wówczas wyróżnić procedury ujęte w art. 48 ust. 6 i 7 TUE (procedury kładki o charakterze strukturalnym) oraz ujęte w przepisach szczególnych TUE i TFUE (procedury kładki *ad hoc*)⁵⁷³.

Ujęcie w prawie pierwotnym UE procedur dających możliwość dokonania uproszczonej zmiany traktatów pociągnęło za sobą konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji w normach prawnych państw członkowskich. Przyjęte mechanizmy wewnątrz-krajowe musiały mieć charakter „optymalnych rozwiązań, które przy zachowaniu szacunku dla krajowego prawa konstytucyjnego nie niweczyłyby elastyczności traktatów unijnych”⁵⁷⁴.

Ustawa kooperacyjna z 2010 r. reguluje postępowanie w przedmiocie wyrażenia stanowiska przez Polskę wobec procedur kładek strukturalnych *ad hoc* z zastrzeżeniem sprzeciwu ze strony parlamentów narodowych (art. 48 ust. 7 TUE i art. 81 ust. 3 TFUE); procedurę *ad hoc sensu stricto* (art. 31 ust. 3 TUE oraz art. 153 ust. 2 i art. 192 ust. 2, art. 312 ust. 2 i art. 333 ust. 1 i 2 TFUE) oraz procedurę kładki *ad hoc* z zastrzeżeniem zatwierdzenia⁵⁷⁵.

⁵⁷¹ *Ibidem*, s. 242.

⁵⁷² *Ibidem*, s. 238–242.

⁵⁷³ Zob. np. J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 3–4, s. 30–32 oraz J. Pawlicka, *op. cit.*, s. 29–33.

⁵⁷⁴ P. Mikuli, *Uproszczone procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (tzw. procedury „kładki”) w prawie krajowym. Przepisy polskie na tle rozwiązań brytyjskich*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pullo*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. XXXI, s. 913.

⁵⁷⁵ Zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 427 i nast.

Zasady postępowania w powyższych sprawach uregulowano w art. 14 i 15 ustawy kooperacyjnej. W obu przypadkach podstawą stanowiska RP jest decyzja Prezydenta RP podejmowana na wniosek Rady Ministrów za zgodą wyrażoną w ustawie. W swoim wniosku Rada Ministrów określa, jakie stanowisko – opowiedzenie się za przyjęciem projektu aktu prawnego UE lub wstrzymanie się od głosu – ma zająć przedstawiciel Polski odpowiednio: w Radzie Europejskiej (art. 14 ustawy kooperacyjnej) bądź Radzie (art. 15 ustawy kooperacyjnej). Jeżeli w przedmiotowej sprawie nie zostanie uchwalona ustawa upoważniająca lub Prezydent RP nie podejmie decyzji, przedstawiciel RP zobowiązany jest do opowiedzenia się za odrzuceniem aktu projektu prawnego Unii Europejskiej.

Łatwo zauważyć, że przyjęta procedura jest odpowiednikiem procedury ratyfikacyjnej umów międzynarodowych, a co za tym idzie – uczestniczą w niej oba człony władzy wykonawczej oraz obie izby parlamentu. Stosowany mechanizm osłabia więc pozycję Rady Ministrów, a umacnia rolę Sejmu, Senatu oraz Prezydenta RP.

W literaturze podkreśla się, że trudno zdefiniować kryteria przyjęte dla wprowadzonej redakcji powoływanych przepisów. Wprowadzona procedura jest tożsama, a powoływane przepisy TUE nie są uporządkowane według jasnego kryterium⁵⁷⁶. Podkreślić należy również, że pomimo tej próby całościowego unormowania regulacje dotyczące prawa Sejm do wyrażenia sprzeciwu wynikającego z art. 48 ust. 7 TUE i art. 81 ust. 3 TFUE ujęto odrębnie w regulaminie Sejmu (odpowiednio art. 148ca i 148cb).

5. Współpraca w zakresie wykonywania prawa UE

Specyfiką prawa Unii Europejskiej jest fakt, że część jego norm ma charakter norm bezpośrednio skutecznych. Cecha taka oznacza, że w określonych okolicznościach „podmioty indywidualne mogą powoływać się bezpośrednio na przepisy prawa unijnego przed krajowymi sądami i organami administracji publicznej”⁵⁷⁷. Możliwość bezpośredniego zastosowania zaistnieje, jeżeli normy unijne będą: wystarczająco jasne i kompletne, bezwarunkowe i nadające się do stosowania przez organy i sądy krajowe bez konieczności zastosowania dodatkowych środków legislacyjnych. W przypadku spełnienia powyższych wymogów bezpośredni skutek będą mogły wywierać normy prawa pierwotnego oraz – należące do kategorii norm prawa wtórnego, a więc wydawanych przez organy Unii – rozporządzenia i decyzje⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

⁵⁷⁷ B. Pawłowski, *Rola Sejmu w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 34.

⁵⁷⁸ *Ibidem*. Natomiast przepisy dyrektyw będą mogły wywierać taki skutek wyłącznie w przypadku braku terminowej implementacji do prawa krajowego.

Wykonywanie prawa Unii Europejskiej jest więc procesem polegającym na zapewnieniu skuteczności normom prawa europejskiego w porządku krajowym. Jest to niewątpliwie podstawowy i powszechny obowiązek wynikający z członkostwa w Unii i nakładający określone zobowiązania także i na Sejm.

Z uwagi na unormowania polskie podstawową rolę w procesie implementacji odgrywa transpozycja⁵⁷⁹ normy prawa europejskiego do systemu krajowego. Regulacje prawa europejskiego pozostawiają państwom członkowskim wybór odpowiedniej formy krajowego aktu prawnego, jednak dla skutecznej realizacji transpozycji powinien on mieć charakter regulacji prawnej powszechnie obowiązującej⁵⁸⁰. W polskim systemie prawnym akt transpozycji prawa europejskiego mógłby więc przyjąć formę ustawy lub rozporządzenia, jednak możliwość zastosowania rozporządzeń wykonawczych jest wyraźnie ograniczona przez regulacje zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁸¹. Przepis ten określa, że rozporządzenie może być wydane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w którym nie tylko musi być określony organ kompetentny do jego wydania i zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale także wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Ta formalistyczna konstrukcja uniemożliwia w praktyce wykorzystanie rozporządzeń w procesie transpozycji prawa europejskiego.

Proces transpozycji prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego odbywa się poprzez wykorzystanie typowej procedury legislacyjnej. Nie jest to jednak sytuacja właściwa, proces ustawodawczy bowiem w tym konkretnym przypadku musi być obciążony pewnymi odrębnościami⁵⁸². Są one związane z – konieczną w tym przypadku – ograniczoną swobodą posłów kształtowania materialnej treści ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Polska jako państwo członkowskie (a w związku z tym również

⁵⁷⁹ Warto przy tym zaznaczyć, że terminy implementacja i transpozycja są niekiedy używane zamiennie (zob. np. J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 37 oraz M. Kapko, *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 123), jednak zakresy treściowe tych terminów są zróżnicowane. Implementacja (wdrażanie) jest terminem szerszym i oznacza podjęcie wszelkich koniecznych działań (zarówno formalnych, jak i faktycznych) dla wprowadzenia europejskiego aktu prawnego do porządku krajowego. Natomiast transpozycja jest realizowana poprzez krajową działalność legislacyjną (np. uchwalenie ustawy) i powinna być rozumiana jedynie jako jeden z elementów procesu implementacji. O możliwym rozumieniu pojęcia implementacja zob. też A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 175–176. Tam również na temat możliwych zakresów treściowych terminów „implementacja” i „transpozycja”, *ibidem*, s. 186.

⁵⁸⁰ Zob. M. Kapko, *Zapewnienie skuteczności...*, s. 123.

⁵⁸¹ O możliwości wykorzystania rozporządzeń w procesie transpozycji prawa europejskiego (a także o doświadczeniach niemieckich w tym zakresie) zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 245 i nast.

⁵⁸² Podkreśla to także regulamin Sejmu, wprowadzając odrębny rozdział (5a) normujący odrębności procesu uchwalania ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej.

i organy ustawodawcze jako podmioty uchwalające normy transponujące) jest związana celem regulacji prawa europejskiego, który powinien być osiągnięty. Stanowienie prawa krajowego wykonującego prawo europejskie bliższe jest więc procesowi stanowienia aktów wykonawczych, nie zaś swobodnemu tworzeniu norm ustawowych.

Implementacja prawa europejskiego powinna przy tym nastąpić w określonym przez organy Unii czasie, dlatego ustawa kooperacyjna wprowadza regulacje określające terminy wnoszenia przez Radę Ministrów projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Rada Ministrów czyni to nie później niż 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej⁵⁸³. Jeżeli termin przewidziany na wykonanie prawa Unii Europejskiej przekracza 6 miesięcy, to Rada Ministrów powinna wnieść do Sejmu projekt ustawy nie później niż 5 miesięcy przed upływem tego terminu. Artykuł 18 ustawy kooperacyjnej zawiera także upoważnienie dla Rady Ministrów dla wniesienia projektu ustawy wykonującej prawa Unii Europejskiej bez zachowania określonych powyżej terminów. Rada Ministrów może to uczynić po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu.

Nakładany na Radę Ministrów obowiązek terminowego przedłożenie projektu ustawy – na podstawie art. 18 ustawy kooperacyjnej – nie oznacza jednak wyłączności rządu w tym zakresie. Może to uczynić także każdy z pozostałych podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Wydaje się jednak, że rozwiązanie przyjęte w ustawie kooperacyjnej jest zasadne i zgodne z przyjętym w Polsce sposobem sprawowania władzy.

Terminowość realizacji obowiązku implementacyjnego jest istotna również z uwagi na zobowiązania międzynarodowe nałożone na Polskę. Jako państwo członkowskie jesteśmy bowiem zobowiązani do dochowania czasu przewidzianego na implementację prawa unijnego. Naruszenie wskazanych terminów może skutkować powstaniem po stronie państwa obowiązku odszkodowawczego, a w konsekwencji także i konieczność zapłaty kar⁵⁸⁴.

Praktyka jest w tym zakresie niekorzystna, często dochodzi do naruszenia terminów przewidywanych na realizację procedur implementacyjnych. Nie można tego tłumaczyć podobnymi zjawiskami w innych państwach członkowskich. Celowe wydaje się więc rozważenie – przy ewentualnych pracach nad zmianą Konstytucji – możliwości zmian w zakresie transpozycji prawa europejskiego do porządku krajowego i jednoczesne

⁵⁸³ Należy podkreślić, że uwzględniając tryb polskiego procesu legislacyjnego, termin 3-miesięczny określony w art. 18 ust. 1 nie daje gwarancji terminowego uchwalenia ustawy wykonującej prawo Unii; zob. C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów...*, s. 96.

⁵⁸⁴ Zob. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych. The implementation of the law of the European integration in national legal orders praca zbiorowa*, Toruń 1998, s. 151.

usprawnienie procedury. Wśród możliwych rozwiązań pojawia się niekiedy propozycja wprowadzenia uproszczonej procedury ustawodawczej jako specjalnego procesu transpozycji. Zapewne taki tryb mógłby zapewnić przestrzeganie reżymów czasowych, jednak nie ograniczyłby niebezpieczeństwa powstających problemów niezgodności merytorycznych uchwalanej ustawy. Inną propozycją możliwą do rozważenia jest wprowadzenie instytucji rozporządzeń z mocą ustawy. Rozwiązanie takie zapewniałoby większą spójność projektu aktu transponującego normy prawa europejskiego, a co za tym idzie – dawałoby także większe gwarancje prawidłowej realizacji nakładanych na Polskę zobowiązań⁵⁸⁵.

Powyższe propozycje nie mogą jednak zostać wdrożone bez odpowiedniej zmiany Konstytucji, a w związku z brakiem aktualnie prowadzonych prac w tym zakresie nie jest to możliwe do realizacji w bliższej perspektywie. Konieczne jest więc usprawnienie stosowanych obecnie mechanizmów zapewniających właściwą transpozycję prawa europejskiego, zwłaszcza po stronie organów władzy wykonawczej.

6. Postępowanie w zakresie badania przestrzegania zasady pomocniczości

Zasada subsydiarności (pomocniczości)⁵⁸⁶ jest ideą filozoficzną znaną od dawna, jej elementy można odnaleźć zarówno w zasadach kształtujących antyczną demokrację, jak i w dziełach Arystotelesa czy św. Tomasza z Akwinu. Zasada ta została wyrażona w pełni w dorobku Johanna Althusiusa, który właśnie przy zastosowaniu zasady subsydiarności wyobrażał sobie funkcjonowanie doskonałego federalizmu⁵⁸⁷. Jednak

⁵⁸⁵ Zob. J. Trzcziński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Ciemnińskiego*, Warszawa 2014, s. 340.

⁵⁸⁶ Pojęcia te zazwyczaj traktowane są jako synonimy, niekiedy jednak podkreśla się także występujące pomiędzy nimi odrębności. Najczęściej są one efektem zróżnicowanych płaszczyzn analizy pojęć – pomocniczość jest analizowana zazwyczaj z uwzględnieniem odniesień filozoficznych, społecznych czy moralnych, a subsydiarność w kontekście rozważań prawnych i politycznych, zob. D. Milczarek, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 25.

⁵⁸⁷ Zob. O.T. Hueglin, *Althusian Federalism for a Post-Westphalian World*, [w:] S. Brooks (red.), *The challenge of cultural pluralism*, Westport 2002, s. 109. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ukształtowanie zasady subsydiarności było związane z germańskim kręgiem kulturowym (państwa niemieckie, Szwajcaria i Skandynawia), gdzie funkcjonowała „tradycja federalistyczna, w której jednocześnie się małych państw nie wiązało się z realizacją zasady «cezarystycznej» (czyli wprowadzaniem centralizmu), lecz oznaczało zachowanie pewnej autonomii przez mniejsze jednostki”, A. Krasnowolski (red.), *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, (OT-609), Warszawa 2012, s. 3 lub http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/27/plik/ot-609_internet_2.pdf [dostęp 20.10.2017]. Zob. też E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*. V Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 4–5 listopada 1999 r., Toruń 2000, s. 52.

pierwsze zastosowanie samego pojęcia przypisuje się biskupowi Wilhelmowi E. von Kettlerowi, który uczynił to dopiero w drugiej połowie XIX wieku, opisując możliwości ingerencji państwa w wychowanie młodzieży⁵⁸⁸.

Współczesny kształt zasadzie nadała katolicka nauka społeczna, zarówno w wydanej w 1891 roku encyklice Leona XIII *Rerum novarum*, jak i w encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno* z 1931 roku. W pierwszych dziesięcioleciach XX wieku zasada ta była reakcją na rodzące się systemy totalitarne: faszyzm i komunizm. Oba bowiem, jakkolwiek wychodząc ze zróżnicowanych założeń, prowadziły w efekcie do tego samego – marginalizacji roli jednostki i zwyczajstwa kolektywistycznych poglądów o dominującej pozycji wybranej przez władze wspólnoty⁵⁸⁹. Ten antykolektywistyczny rys zasady pozostaje aktualny do dzisiaj, dlatego w katechizmie Kościoła katolickiego stwierdza się, że: „Zasada pomocniczości jest przeciwna wszelkim formom kolektywizmu. Wyznacza ona granice interwencji państwa. Zmierza do zharmonizowania relacji między jednostkami i społecznościami. Dąży do ustanowienia prawdziwego porządku międzynarodowego”⁵⁹⁰.

Zasada pomocniczości zdobyła swoje stałe miejsce w świecie pojęć politycznych w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku. Jednym z powodów była niewątpliwie chęć zneutralizowania obaw wobec centralizacji Unii pojawiających się w niektórych krajach członkowskich⁵⁹¹. Jej bezpośrednie ujęcie w normach pierwotnego prawa europejskiego (wspólnotowego) nastąpiło w konsekwencji zmian wprowadzonych w 1986 roku przez Jednolity akt europejski (*Single European Act*). Jednak dotyczyło to wówczas wąsko zakreślonych spraw z zakresu ochrony środowiska⁵⁹². Z czasem jednak jej znaczenie rosło, a odwoływać się do niej zaczęli także politycy niemający związku z chrześcijańską demokracją⁵⁹³.

W odniesieniu do traktatu z Maastricht uznano wręcz, że właśnie ta zasada stała się podstawową treścią traktatu⁵⁹⁴. Subsydiarność uzyskała rangę podstawowej zasady

⁵⁸⁸ Zob. E. Popławska, *Zasada subsydiarności*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1, s. 170.

⁵⁸⁹ Zob. A.M. Nogał, *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa 2009, s. 198–200. Zob. też M. Sadowski, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Wrocław 2002, s. 126–128.

⁵⁹⁰ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, s. 438.

⁵⁹¹ Zob. A. Føllesdal, *Subsidiarity*, „Journal of Political Philosophy” 1998, vol. 6, nr 2, s. 191.

⁵⁹² Artykuł 130 JAE stwierdzał, że: „Wspólnota podejmuje działania dotyczące środowiska naturalnego w zakresie, w jakim cele [...] mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie Wspólnoty niż na poziomie krajowym”. O zakresie stosowania zasady subsydiarności w normach środowiskowych zob. H. Machińska, *Zasada subsydiarności w polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 224.

⁵⁹³ Jak np. Jacques Delors w swoim przemówieniu wygłoszonym w Kolegium Europejskim w Brugii w 1989 r., *Adress by Mr. Jacques Delors at the College of Europe in Bruges*, „Bulletin of the European Communities” 1989, nr 10, s. 117 i nast. Zob. też J. Delors, *The principle of subsidiarity: Contribution to the Debate*, [w:] *Subsidiarity. The challenge of change; proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility? Maastricht 21 – 22 March 1991*, Maastricht 1991, s. 9.

⁵⁹⁴ Zob. D.Z. Cass, *The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, „Common Market Law Review” 1992, vol. 29, nr 6, s. 1107 oraz

Unii Europejskiej⁵⁹⁵ i miała – zgodnie z wyrażanymi oczekiwaniami – stać się sposobem na ograniczenie „pełzającego” poszerzania kompetencji Unii⁵⁹⁶.

Zasada pomocniczości jest wyrażona w art. 5 ust. 3 TUE. Zgodnie z zawartą tam treścią, w dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji Unii, może ona podejmować decyzje tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiar lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii⁵⁹⁷.

Traktat z Lizbony dokonał istotnych zmian nie tylko w rozumieniu zasady pomocniczości, ale zwłaszcza w jej przestrzeganiu. Przede wszystkim jednak zaangażował w ten proces parlamenty narodowe⁵⁹⁸. Procedurę badania przestrzegania zasady pomocniczości podzielono na dwa tryby (*ex ante* i *ex post*): realizowane na różnych etapach prac nad prawem unijnym i realizowane w odrębnych procedurach. Procedura *ex ante* ma charakter politycznej oceny projektowanego aktu prawnego prawa unijnego, natomiast procedura *ex post* jest już postępowaniem sądowym realizowanym przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Procedura badania przestrzegania zasady pomocniczości *ex ante* związana jest z pracami Komisji do Spraw Unii Europejskiej nad przedłożonymi projektami prawa europejskiego. Duża liczba dokumentów kierowanych do Komisji wymagała wypracowania i stosowania określonego schematu procedowania⁵⁹⁹. Projekty dokumentów unijnych (umieszczonych w sejmowej bazie „eudoc”) dzielone są raz w tygodniu na dwie kategorie i trafiają na jedną z dwóch list: listę A, która obejmuje dokumenty, do których proponowane jest niezgłaszanie uwag, oraz listę B, która obejmuje dokumenty, w stosunku do których wskazane jest przeprowadzenie dyskusji.

A. Wierchowska, *Zasada jednolitych ram instytucjonalnych, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i subsydiarności w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 39.

⁵⁹⁵ Twierdzi się nawet, że jest jedną z norm tworzących „konstytucję” Unii, zob. F.G. Snyder, *The unfinished constitution of European Union: principles, processes and culture*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European constitutionalism beyond the state*, Cambridge–New York 2003, s. 61.

⁵⁹⁶ Należy jednak pamiętać, że odwołanie się do zasady subsydiarności było także ukrytym nawiązaniem do federalistycznych metod sprawowania władzy, zob. C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 37–38.

⁵⁹⁷ Zob. A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyt Prawnicze BAS” 2010, nr 4(32), s. 11, 14 i nast.

⁵⁹⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 227.

⁵⁹⁹ Opracowane na podstawie: *Sprawozdanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej z działalności w VII kadencji Sejmu (2011–2015)*, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/opis_SUE/\\$file/opis_SUE.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/opis_SUE/$file/opis_SUE.pdf) [dostęp 20.01.2017].

Przesłanki przyporządkowania danego dokumentu do odpowiedniej listy obejmują zarówno jego znaczenie z punktu widzenia interesów Polski (w szczególności, czy rodzą znaczące skutki prawne, gospodarcze, społeczne lub finansowe), jak i wątpliwości, co do zgodności projektu aktu prawnego z zasadą kompetencji powierzonych UE (w szczególności pod względem istnienia kompetencji UE, wyboru właściwej podstawy prawnej, procedury stanowienia prawa, wyboru instrumentu prawnego) oraz – w przypadku projektów aktów ustawodawczych UE – także wątpliwości, co do ich zgodności z zasadami proporcjonalności i pomocniczości. Dodatkową przesłanką są również informacje uzyskiwane podczas bieżących spotkań międzyparlamentarnych.

Zestawienia dokumentów opracowywane są przez Biuro Analiz Sejmowych, a następnie – za pośrednictwem sekretariatu Komisji do Spraw Unii Europejskiej – kierowane do członków komisji z prośbą o ich uwagi. Po analizie otrzymanych uwag ustalany jest ostateczny kształt listy A i B oraz ustala się termin posiedzenia Komisji, podczas którego dany dokument będzie rozpatrywany.

Dalsza część procedury obejmuje jedynie projekty zaliczone do danej kategorii. W praktyce więc od decyzji komisji (jej prezydium) uzależniony jest faktyczny wybór projektów, wobec których przeprowadzana jest analiza przestrzegania zasady pomocniczości.

Do każdego z projektów, co do których prezydium komisji wystąpiło z wnioskiem o przeprowadzenie debaty na forum komisji, wyznaczany jest poseł sprawozdawca oraz dołączany jest projekt stanowiska przekazany przez Radę Ministrów i opinia Biura Analiz Sejmowych. Zgodnie z postanowieniami ustawy kooperacyjnej (art. 7 ustawy kooperacyjnej z 2010 r.) projekt stanowiska przedkładany przez rząd powinien mieć także uzasadnienie zawierające ocenę wpływu analizowanego aktu na polski system prawny oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych, a także informacje o rodzaju procedury stanowienia prawa i trybie głosowania w Radzie i rządową ocenę zgodności projektu z zasadą pomocniczości.

Kolejnym etapem, w praktyce najważniejszym, są prace na forum komisji. To właśnie Komisja do Spraw Unii Europejskiej po analizie przedłożonych dokumentów oraz sporządzonych opinii podejmuje decyzję o uznaniu projektu danego aktu ustawodawczego Unii za niezgodny z zasadą pomocniczości. W takim przypadku przyjmuje w przedmiotowej sprawie swoją opinię. Podczas kolejnego posiedzenia Komisji przyjmowany jest – zgodnie z zasadami regulaminu Sejmu w zakresie inicjatywy uchwałodawczej – projekt uchwały Sejmu w sprawie niezgodności projektu z zasadą pomocniczości.

Dalszy tryb pracy jest analogiczny jak w przypadku projektów innych uchwał Sejmu, które są rozpatrywane w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie, podczas którego przyjmowane jest sprawozdanie w sprawie projektu uchwały, odbywa się na posiedzeniu Komisji, natomiast drugie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Uchwała zostaje uchwalona

w przypadku uzyskania poparcia zwykłej większości przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Przyjęta uchwała zawierająca uzasadnioną opinię⁶⁰⁰ o niezgodności badanego projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości przesyłana jest (wraz z tłumaczeniem na język angielski) do Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej.

Proces i wymogi przyjęcia opinii (uchwały) o naruszeniu zasady pomocniczości wymuszają potrzebę dużego zaangażowania zarówno wyspecjalizowanej komisji, jak i całego Sejmu. Realizacja tego celu jest żmudna i wymaga dużej wiedzy merytorycznej. A z praktycznych powodów – pożądana jest także wiedza na temat przebiegu oceny analizowanego aktu prawnego przez inne parlamenty narodowe. Nawet najlepiej uzasadnione stanowisko pojedynczej izby nie wywoła bowiem pożądaných efektów. Konieczne jest więc koordynowanie prac pomiędzy poszczególnymi parlamentami narodowymi.

Jak pokazuje praktyka, problemy pojawiające się w procesie badania przestrzegania zasady pomocniczości często są związane z brakami w uzasadnieniu przedłożonym przez Komisję Europejską wraz z projektem aktu, jakością odpowiedzi Komisji Europejskiej na zgłaszane uzasadnione wątpliwości oraz różnicami w stosowanych definicjach aktów ustawodawczych. Jednak najczęściej podkreśla się, że szczególnym utrudnieniem jest brak legalnej definicji pomocniczości⁶⁰¹.

Procedura kontroli przestrzegania pomocniczości obejmuje jednak nie tylko etap prac nad projektem aktu prawa unijnego⁶⁰², ale także możliwość wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ze stosowną skargą.

Procedurę obejmującą tę kompetencję uregulowano w art. 17 ustawy kooperacyjnej oraz odpowiednich postanowieniach regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 148cd regulaminu Sejmu projekt uchwały w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości (o której mowa w art. 5 ust. 3 TUE) może wnieść Komisja do Spraw Unii Europejskiej lub grupa co najmniej 15 posłów. W przypadku przyjęcia odpowiedniej uchwały przez izbę marszałek Sejmu przesyła ją Prezesowi Rady Ministrów. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wnosi skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

⁶⁰⁰ Zgodnie z wymogami formalnymi uzasadniona opinia, o której mówi TUE, stanowi załącznik do uchwały Sejmu. O przesłankach naruszenia zasady pomocniczości zob. Z. Witkowski, M. Serowaniec, *Przesłanki naruszenia zasady pomocniczości przez akty ustawodawcze Unii Europejskiej w świetle uzasadnionych opinii przyjętych przez Sejm i Senat RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr XXXI, s. 997 i nast.

⁶⁰¹ Zob. A. Grzelak, J. Łacny, *op. cit.*, s. 41–42 oraz K. Borońska-Hryniewiecka, *Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu integracyjnego*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2013, nr 14, s. 116.

⁶⁰² W literaturze przedmiotu rola ta bywa określana jako ostrzegawczo-prewencyjna; zob. Z. Czachór, *Parlament państwa...*, s. 48.

W postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości w powyższym zakresie Sejm jest reprezentowany przez pełnomocnika wyznaczonego przez marszałka Sejmu. Izba, która wystąpiła z uchwałą w sprawie skargi, może także zdecydować o jej cofnięciu (w trybie analogicznym do wniesienia).

Po raz kolejny widać jednak ograniczenia wynikające z braku właściwej regulacji na poziomie konstytucyjnym. Funkcjonująca procedura przyznaje bowiem prawo wniesienia skargi Sejmowi, w praktyce zaś większości izby. W konsekwencji dochodzi do sytuacji, w której prawo do wniesienia skargi jest w rękach ugrupowania rządzącego (koalicji rządzącej). Sytuacja taka wydaje się niewłaściwa, a wzorem innych krajów prawo to powinno być w gestii określonej grupy parlamentarzystów (np. liczącej np. 1/3 lub 1/4 liczby deputowanych).

7. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej

7.1. Komisje ds. europejskich w parlamentach państw członkowskich UE

Narastająca świadomość konieczności zapewnienia realnej możliwości realizacji kompetencji kontrolnych wobec własnej egzekutywa postawiła przed parlamentami narodowymi zadanie określenia właściwego trybu postępowania oraz ustanowienia organu za to odpowiedzialnego⁶⁰³. Dlatego już w 1957 roku w niemieckim Bundsracie powołano Komisję do spraw Wspólnoty Europejskiej, której podstawowym zadaniem było zapewnienie krajom związkowym uczestnictwa w prowadzeniu polityki europejskiej przez rząd federalny. W kolejnych latach komisje takie powołano we wszystkich parlamentach narodowych. To właśnie ustanowienie komisji wyspecjalizowanej oraz wewnątrzparlamentarnych procedur określających zasady kontroli działalności egzekutywy w sprawach wspólnotowych miało być gwarancją parlamentarnego współuczestnictwa w europejskim procesie decyzyjnym⁶⁰⁴. Komisje zostały określone „najbardziej sformalizowanym i prawdopodobnie najważniejszym elementem łączącym parlamenty narodowe z codziennym podejmowaniem decyzji w UE”⁶⁰⁵.

Sposób funkcjonowania i zakres kompetencji poszczególnych komisji jest związany z konstytucyjnie zdefiniowanym systemem rządów, a zwłaszcza z zakresem

⁶⁰³ Zob. np. J. Fitzmaurice, *National parliamentary control of EU policy in the three new member states*, „West European Politics” 1996, vol. 19, nr 1, s. 88 i nast. Autor przeprowadził szczegółową analizę zmian, które nastąpiły w parlamentach Austrii, Szwecji i Finlandii po akcesji tych państw do UE.

⁶⁰⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4(38), s. 9 i nast.

⁶⁰⁵ T. Bergman, *National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations*, „Journal of European Public Policy” 1997, vol. 4, nr 3, s. 376.

przyjętych interakcji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Jednak możliwe jest wyodrębnienie pewnych cech charakterystycznych, pozwalających na stypizowanie funkcjonujących komisji ds. europejskich⁶⁰⁶. Do elementów istotnych możemy zaliczyć w szczególności podstawę prawną funkcjonowania komisji oraz zakres przyznanych im uprawnień. Przy wykorzystaniu powyższych kryteriów można wyodrębnić dwa podstawowe rodzaje komisji ds. europejskich. Do pierwszej kategorii zalicza się te, których pozycja prawna nie odbiega w sposób znaczący od pozycji innych komisji, a realizowany zakres działalności nie wykracza zazwyczaj poza klasyczny model kontroli parlamentarnej⁶⁰⁷. Natomiast drugą kategorię tworzą komisje ds. europejskich, których rola w sposób znaczący wykracza poza typową pozycję komisji parlamentarnej, czyli organu pomocniczego parlamentu⁶⁰⁸. W praktyce więc takie komisje, podejmując swoje działania, zastępują całą izbę i realizują uprawnienia jej przypisane. Przekazanie kompetencji zazwyczaj przynależnych całemu parlamentowi (bądź jego izbie) wyspecjalizowanej komisji wynika z chęci zapewnienia możliwości skutecznej realizacji przysługujących parlamentowi uprawnień i uwzględnia konieczność sprawnego i terminowego działania⁶⁰⁹. Komisja taka staje się głównym partnerem krajowej egzekutywy w sprawach europejskich⁶¹⁰, i – z uwagi na swoje kompetencje – często bywa określana jako „mały” lub „rezerwowy” parlament⁶¹¹. Tej wyjątkowej pozycji komisji towarzyszy zazwyczaj określenie podstaw prawnych jej działania w postanowieniach konstytucji bądź – co najmniej – w regulacji ustawowej⁶¹².

⁶⁰⁶ Dla celów niniejszego tekstu używam pojęcia „komisja ds. europejskich” jako zbiorczej nazwy komisji wyspecjalizowanych parlamentów narodowych (ich izb), których kompetencje związane są z członkostwem państwa we Wspólnotach Europejskiej, a obecnie w Unii Europejskiej. W przypadku Sejmu RP używam nazwy Komisja do Spraw Unii Europejskiej.

⁶⁰⁷ Zob. W. Orłowski, *op. cit.*, s. 329.

⁶⁰⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r.*, Rzeszów 2002, s. 22.

⁶⁰⁹ Zob. T. Raunio, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, nr 3, s. 315.

⁶¹⁰ Zob. szerzej B. Pawłowski, *Sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3(74), s. 177 i nast.

⁶¹¹ W niektórych krajach komisje takie noszą też nazwę „komisji wielkich”, co także jest podkreśleniem ich wyjątkowej pozycji; zob. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja...*, s. 22.

⁶¹² Jednak w literaturze podkreśla się, że rzeczywisty wpływ komisji na partycypację w unijnym procesie decyzyjnym nie zawsze jest wyłącznie pochodną jej kompetencji i podstaw działania. W praktyce bardzo istotna jest krajowa praktyka parlamentarna i funkcjonujące, nierzadko nieformalne, mechanizmy działania; zob. A. Cygan, *National parliaments in an integrated Europe. An Anglo-German perspective*, The Hague–New York 2001, s. 111.

7.2. Skład i powoływanie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej

Zgodnie z treścią ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem RP w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Dla zapewnienia kompetentnego partnera po stronie Sejmu, na podstawie regulaminu Sejmu, powołano Komisję do Spraw Unii Europejskiej.

Już sam tryb powoływania Komisji ds. Unii Europejskiej podkreśla jej specyficzne miejsce w strukturze organów Sejmu⁶¹³. Jak stanowi regulamin Sejmu, skład komisji odzwierciedlać powinien reprezentację klubów i porozumień poselskich, liczących co najmniej piętnastu parlamentarzystów⁶¹⁴. Skład komisji ustalany jest przez Prezydium Sejmu, które oblicza współczynnik jako iloraz liczby członków klubu porozumienia i liczby 460, z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku, mnożąc uzyskany w ten sposób współczynnik przez liczbę 46, z dokładnością do pierwszego miejsca po przecinku, a następnie zaokrąglając uzyskany wynik do liczby całkowitej, na zasadach ogólnych.

Następnie Prezydium Sejmu powiadamia kluby i porozumienia o ustalonym podziale miejsc, w celu zgłoszenia kandydatów do komisji w określonej liczbie i wyznaczonym terminie. Jeżeli kluby i porozumienia poselskie nie zgłoszą odpowiedniej liczby kandydatów, wyznaczone miejsca pozostają nieobsadzone. Jednakże działające w Sejmie kluby i porozumienia uprawnione są do uzupełnienia składu Komisji w późniejszym terminie⁶¹⁵. Uchwałę o wyborze składu osobowego Komisji do Spraw Unii Europejskiej podejmuje Sejm na wniosek prezydium, w głosowaniu łącznym. Jeżeli nastąpi zmiana liczebności klubu poselskiego lub porozumienia, następuje wybór nowego składu osobowego w drodze uchwały. Jest to równoznaczne z odwołaniem poprzedniego składu komisji. Jeżeli jednak dotychczasowi członkowie prezydium komisji uzyskali reelekcję, to zachowują swoje funkcje. Możliwe jest również przeprowadzanie zmian w składzie osobowym komisji bez konieczności wymiany całego składu. Prezydium Sejmu może, na wniosek klubu lub porozumienia, przedstawić Sejmowi propozycję zmiany polegającej na zastąpieniu członka komisji przez inną osobę wchodzącą w skład danego klubu lub porozumienia. Sejm podejmuje decyzję w drodze głosowania zwykłą większością głosów⁶¹⁶.

⁶¹³ D. Lis-Staranowicz, *Komisja śledcza i Komisja do Spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007.

⁶¹⁴ Zob. B. Pawłowski, *Sejmowa Komisja...*, s. 176. Warto dodać, że w 2011 r. uchylono ust. 1 w art. 148 regulaminu Sejmu, określający, że Komisja nie może liczyć więcej niż 46 członków.

⁶¹⁵ W tym przypadku Sejm RP przeprowadza wybór uzupełniający skład komisji.

⁶¹⁶ Art. 148a regulaminu Sejmu.

7.3. Kompetencje i procedura działania komisji

Komisja ds. Unii Europejskiej działa na podstawie uregulowań zawartych w regulaminie Sejmu oraz ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zwanej ustawą kooperacyjną.

Zgodnie z art. 148b regulaminu Sejmu marszałek Sejmu zobowiązany jest skierować wiele dokumentów do Komisji niezwłocznie po ich otrzymaniu⁶¹⁷. Wśród nich regulamin wymienia m.in. informację Rady Ministrów o udziale RP w pracach Unii Europejskiej, dokumenty unijne podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich oceny, plany pracy Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, oceny rocznych planów legislacyjnych sformułowane przez Parlament Europejski oraz Radę, projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, informacje Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia prawa europejskiego oraz o stanowiskach RP w powyższych sprawach, informację Rady Ministrów o stanowisku, jakie Rada Ministrów zamierza zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, projekty umów międzynarodowych, których stroną ma być UE lub Euratom, projekty decyzji rządów państw członkowskich, wszelkie projekty aktów Unii Europejskiej, propozycje kandydatur na stanowiska instytucji unijnych oraz propozycje zmian traktatów.

Marszałek Sejmu, kierując powyższe dokumenty do Komisji, ustala kalendarz prac nad dokumentami Unii Europejskiej podlegającymi konsultacjom z państwami członkowskimi, projektami aktów prawnych UE, informacjami Rady Ministrów o stanowisku, jakie RM ma zająć podczas rozpatrywania projektów w Radzie UE oraz nad propozycjami kandydatur na stanowiska obsadzone w instytucjach unijnych. Marszałek Sejmu ustala także kalendarz prac nad inicjatywami Rady Europejskiej w sprawie decyzji upoważniającej Radę Unii Europejskiej do zmiany sposobu głosowania oraz kalendarz prac nad wnioskami Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne⁶¹⁸.

Sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej jest przede wszystkim organem opiniodawczym, jednak po wejściu w życie traktatu z Lizbony i przyjęciu nowej ustawy kooperacyjnej jej rola wzrosła. Do kompetencji Komisji należy wydawanie opinii o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej, o stanowiskach Rzeczypospolitej zajmowanych w trakcie stanowienia prawa europejskiego czy w sprawie informacji Rady Ministrów na temat stanowiska, jakie Polska zająć ma podczas rozpatrywania projektu aktu w Radzie Unii

⁶¹⁷ W literaturze podkreśla się, że to właśnie zdefiniowanie w parlamencie właściwych mechanizmów pozyskiwania i przetwarzania informacji determinuje europejską rolę komisji; zob. J. Szymanek, „Funkcja europejska”..., s. 355 i nast.

⁶¹⁸ Art. 148b ust. 1–2 regulaminu Sejmu.

Europejskiej. Przedmiotem powyższej opinii jest akceptacja lub brak akceptacji stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów. Do opinii dołączone mogą być również zalecenia skierowane do Rady Ministrów. Komisja uprawniona jest również do wniesienia projektu uchwały o wyrażeniu sprzeciwu wobec decyzji upoważniającej Radę Unii Europejskiej do zmiany trybu głosowania, określonej w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. W przypadku przyjęcia takiej uchwały przez Sejm marszałek Sejmu notyfikuje sprzeciw właściwemu organowi Unii. Komisja może wnieść projekt uchwały wyrażającej sprzeciw także po rozpatrzeniu wniosku Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne. Uprawniona jest także do przygotowania projektu uchwały w sprawie wniesienia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skargi w sprawie naruszenia zasady pomocniczości oraz projekt uchwały w przedmiocie wycofania powyższej skargi.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej wydaje także opinię dotyczącą wniosków w sprawie wyboru przedstawicieli do konwentu złożonego z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej, powoływanego w celu rozpatrzenia propozycji zmian traktatów i przedstawia ją marszałkowi Sejmu⁶¹⁹.

Komisja uczestniczy także w procedurze wyłaniania kandydatów na niektóre stanowiska w organach Unii Europejskiej⁶²⁰. Zgodnie z art. 19 ustawy kooperacyjnej Komisja opiniuje kandydatury przedstawione przez Radę Ministrów na stanowiska: członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego i rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

Opinie, które Komisja przedkłada, nie są dla Rady Ministrów wiążące, jednak przed upływem terminu 21 dni (określonego w art. 21 ust. 2 ustawy kooperacyjnej) kandydatura nie może być desygnowana, chyba że Komisji przedstawi swoją opinię wcześniej.

Jeżeli Rada Ministrów nie uwzględni stanowiska zawartego w opinii Komisji powinna przekazać Komisji informację o desygnowaniu kandydata z wyjaśnieniem przyczyn nieuwzględnienia opinii. Opinia nie ma więc charakteru wiążącego, a stanowi jedynie wyraz woli politycznej Komisji⁶²¹.

⁶¹⁹ Art. 148b ust. 4, art. 148c–148cd regulaminu Sejmu.

⁶²⁰ Zob. szerzej H. Machińska, *Desygnowanie kandydatów na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 33 i nast.

⁶²¹ Zob. M. Serwaniec, *Parlamentarne komisje...*, s. 260.

W literaturze podaje się niekiedy w wątpliwość zasadność udziału Komisji w procedurze nominacji kandydatów na najwyższe stanowiska w Unii i zgłaszany jest postulat, aby opiniowanie dotyczyło wyłącznie osób kandydujących na stanowiska o charakterze politycznym⁶²².

Komisja do Spraw Unii Europejskiej, podobnie jak pozostałe komisje sejmowe, obraduje na posiedzeniach⁶²³. Decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów, w przypadku uzyskania podczas głosowania równej liczby głosów opowiadających się za przyjęciem uchwały lub przeciwko jej przyjęciu decydujący jest głos przewodniczącego Komisji, o ile nie wstrzymał się on od głosu⁶²⁴. Jeśli prowadzone przez Komisję postępowania nie zostaną zakończone przed upływem kadencji parlamentu, mogą być one prowadzone przez Komisję powołaną w następnej kadencji Sejmu⁶²⁵. Przełamanie zasady dyskontynuacji jest także, oprócz procedury wyboru członków, potwierdzeniem szczególnie doniosłej i wyjątkowej roli Komisji.

7.4. Wątpliwości prawne dotyczące funkcjonowania Komisji do Spraw Unii Europejskiej

Powołanie Komisji oraz prawne określenie zasad jej funkcjonowania obarczone jest nierozwiązywalnym problemem – brakiem należytej regulacji konstytucyjnej. Jest to konsekwencja uchylecia się ustrojodawcy od – już nie tylko pożądaney, lecz wręcz koniecznej – zmiany naszej Ustawy zasadniczej.

To właśnie w nowej treści Konstytucji można by przesądzić o pozycji prawnej Komisji do spraw Unii Europejskiej i kompetencjach, którymi dysponuje⁶²⁶. Komisje ds. europejskich nieprzypadkowo w niektórych parlamentach noszą nazwę „wielkich”⁶²⁷. Ze względu na wyjątkową materię, którą im powierzono, i konieczność specyficznego trybu pracy nie tylko dysponują daleko posuniętą samodzielnością, ale w kwestiach dotyczących udziału w procesie stanowienia prawa unijnego działają niejako w zastępstwie izb parlamentarnych⁶²⁸.

⁶²² Zob. R. Grzeszczak, *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 2010, s. 27–28.

⁶²³ Art. 149 regulaminu Sejmu.

⁶²⁴ Art. 148d regulaminu Sejmu.

⁶²⁵ Art. 148e regulaminu Sejmu.

⁶²⁶ Jedyńie na marginesie powyższych rozważań dodam, że warto byłoby wówczas powrócić do rozważenia zasadności ustanowienia komisji wspólnej (poselsko-senatorskiej). Zob. też opinie w tej sprawie E. Popławskiej, M. Granta, A. Szmyta, R. Balickiego i B. Banaszaka, W. Sokolewicza i P. Winczorka [w:] „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2(61), s. 117 i nast.

⁶²⁷ W literaturze polskiej można spotkać się z określeniem Komisji ds. Unii Europejskiej mianem „małego Sejmu”; zob. A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011, s. 6.

⁶²⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja...*, s. 22.

Jak podkreśla się w literaturze, przyjęty w Polsce sposób regulacji prowadzi także do sytuacji, w której „szczególny charakter rozwiązań określających mechanizm ogólny polega na tym, że wybrany organ Sejmu (Komisja do Spraw Unii Europejskiej) dysponuje uprawnieniami wykraczającymi w istotny sposób poza zwykłe uprawnienia stałych komisji sejmowych. Uprawnienia te dotyczą Rady Ministrów i związane są z możliwością wywarcia wpływu na jej działania, w szczególności te z nich, które dotyczą stanowienia prawa Unii Europejskiej”⁶²⁹.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej, realizując więc przyznane sobie kompetencje, nie działa – tak jak inne komisje sejmowe – jako organ pomocniczy, lecz funkcjonuje w zastępstwie Sejm, podejmując działania, które wywierają mogą dalekosiężne i ostateczne skutki.

Praktyka ta znacząco odbiega od regulacji dotyczącej zasad funkcjonowania organów pomocniczych Sejmu.

⁶²⁹ Z. Cieślak, *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] B. Pawłowski (red.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 21.

Rozdział V

Mechanizmy współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE

1. Znaczenie i formy współpracy międzyparlamentarnej

Organami reprezentującymi państwa w stosunkach międzynarodowych są zwyczajowo organy egzekutywy. To właśnie głowa państwa oraz rząd – w zależności od przyjętego modelu ustrojowego – aktywnie kreują politykę zagraniczną państwa, mogą to czynić zarówno na podstawie dokumentów międzynarodowych (Konwencja wiedeńska⁶³⁰) jak i – przede wszystkim – na podstawie postanowień konstytucji narodowych. Rola legislatywy w tym zakresie zazwyczaj była ograniczona i sprowadzała się do wypełniania pewnych elementów reaktywnych. Jednak w drugiej połowie XX wieku sytuacja ta zaczęła ulegać istotnej zmianie, nastąpił wyraźny wzrost aktywności realizowanych przez parlamenty narodowe⁶³¹.

Definiując pojęcie parlamentarnej współpracy międzynarodowej, najczęściej zwraca się uwagę na jej elementy konwencjonalne. I tak np. – w odniesieniu do parlamentu polskiego – podkreśla się, że „współpraca międzynarodowa Sejmu ma istotne znaczenie polityczne, a z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej odgrywać może ważną funkcję symboliczną, a więc być oficjalną manifestacją dobrych i bliskich stosunków z określonymi podmiotami prawa międzynarodowego”⁶³². Jednak w przypadku parlamentów narodowych krajów członkowskich UE ich współpraca ma do odegrania dużo istotniejszą rolę. Należy bowiem pamiętać, że uzyskanie przez parlamenty narodowe nowych kompetencji, umożliwiających im formalne uczestnictwo w procesie decyzyjnym na szczeblu unijnym, nie było równoznaczne z zagwarantowaniem im rzeczywistego miejsca w procesie tworzenia prawa europejskiego. Realne i skuteczne wykorzystanie przyznanych uprawnień zależne jest więc nie tylko od przygotowania i wdrożenia właściwego instrumentarium na poziomie krajowym, ale

⁶³⁰ O roli organów władzy wykonawczej w procesie zawierania umów międzynarodowych zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 53 i nast.

⁶³¹ Zob. M. Słok-Wódkowska, *Współpraca międzynarodowa parlamentów państw europejskich – wybrane aspekty*, [w:] J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015, s. 453 i nast.

⁶³² M. Florczak-Wątor, P. Czarny, *Międzynarodowa współpraca Sejmu RP*, Warszawa 2012, s. 10.

także wymaga stworzenia mechanizmów stałej i skutecznej współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi krajów członkowskich, a także między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim. Warto przy tym podkreślić, że tak zarysowane pola niezbędnego współdziałania (zarówno o charakterze horyzontalnym – pomiędzy parlamentami narodowymi, jak i o charakterze wertykalnym – pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim) będą niosły również i pewne zagrożenia⁶³³. O ile w zakresie współpracy horyzontalnej może się to przejawiać jako swoista rywalizacja parlamentów narodowych w okazywaniu swojej sprawności w korzystaniu z przyznanych kompetencji, co – w końcowym efekcie – może jedynie zwiększyć ich skuteczność i to rozpatrywaną zarówno jednostkowo w odniesieniu do poszczególnych parlamentów, jak i w skali wszystkich parlamentów narodowych, o tyle w odniesieniu do współpracy wertykalnej potencjał rozbieżności jest dużo bardziej rozbudowany, a konsekwencje mogą być groźniejsze. W szczególności może się pojawić zaawansowana konkurencja w chęci uzyskania mandatu do demokratycznego legitymizowania integracji europejskiej⁶³⁴. W literaturze przedmiotu podnosi się także, że poziom instytucjonalnej współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi zależy jest w dużej mierze od poziomu kultury politycznej w danym państwie oraz proveniencji politycznych partii dominującej w parlamencie narodowym⁶³⁵. Oczywiście jest także, że zakres współpracy będzie związany z ewentualną przynależnością (lub też nie) partii dominującej w parlamencie narodowym do odpowiedniej rodziny partii europejskich reprezentowanych w Parlamencie Europejskim, a zwłaszcza jeżeli dotyczy to jednej z jego większych grup.

Niewątpliwie jednak to właśnie europejska aktywność parlamentów narodowych może przynieść integracji europejskiej tak pożądaną w opinii obywateli państw członkowskich legitymizację. Parlamente narodowe mogą tę funkcję spełnić łatwiej niż Parlament Europejski, którego kompetencje w tworzeniu prawa europejskiego nadal są ograniczone, a samo jego istnienie wydaje się dla przeciętnego wyborcy mało znaczące oraz mało rozpoznawalne. Znajduje to także potwierdzenie w malejącej frekwencji w kolejno przeprowadzanych elekcjach do Parlamentu Europejskiego. Dlatego też

⁶³³ Już w 1995 roku zwrócił na tę kwestię uwagę Martin Westlake, twierdząc, że mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej będą jednak wykorzystywane instrumentalnie. Podkreślał przy tym, że Parlament Europejski będzie przede wszystkim dążył do zwiększenia swego udziału w ustawodawstwie europejskim, natomiast parlamente narodowe będą dążyć do zwiększenia swojej kontroli nad Parlamentem Europejskim. Konsekwencją tych działań może być dodatkowe zmniejszenie sprawności europejskiego mechanizmu decyzyjnego w zakresie tworzenia prawa. Zob. M. Westlake, *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, „Political Quarterly” 1995, vol. 66, nr 1, s. 59 i nast.

⁶³⁴ Zob. K. Auel, T. Christiansen, *After Lisbon. National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 2, s. 261 i nast.

⁶³⁵ Zob. T. Winzen, C. Roederer-Rynning, F. Schimmelfennig, *Parliamentary co-evolution: national parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 1, s. 78.

wybory do PE w literaturze przedmiotu określa się często jako „wybory drugiej kategorii” (*second order elections*), czyli wybory wywołujące niewielkie zaangażowanie obywateli⁶³⁶. Trwale występująca tendencja zmniejszającego się udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego skłoniła nawet niektórych polityków do zgłoszenia propozycji wprowadzenia przymusu wyborczego zagrożonego karą⁶³⁷.

Poszukując sposobu na zwiększenie parlamentarnej partycypacji w strukturze Unii Europejskiej, musimy odwołać się do historycznie ugruntowanej roli parlamentów narodowych jako organu reprezentującego narodowego suwerena i podmiotu sprawującego kontrolę nad władzą wykonawczą. Jednak rzeczywiste możliwości oddziaływania parlamentów narodowych nie będą mogły być osiągnięte bez zagwarantowania skutecznych mechanizmów współpracy funkcjonującej pomiędzy parlamentami państw członkowskich (międzyparlamentarna współpraca horyzontalna)⁶³⁸. Bo nawet najsilniejszy swoimi kompetencjami i pozycją parlament, nawet jeżeli reprezentuje największe państwo członkowskie, jest tylko jednym z wielu parlamentów i jako taki nie ma możliwości decydowania o polityce europejskiej. Dopiero podejmując współpracę z innymi, może stać się skuteczny⁶³⁹.

Warto przy tym podkreślić, że o ile sama idea współpracy międzyparlamentarnej jest już zakorzeniona w tradycji Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, o tyle nadal brakuje skutecznych mechanizmów jej wdrażania. W procesie poszukiwania właściwego miejsca dla parlamentów narodowych były także zgłaszane propozycje stworzenia dodatkowej izby na szczeblu europejskim, w której skład mieli wchodzić przedstawiciele parlamentów narodowych⁶⁴⁰. Propozycje takie zgłaszane były wielokrotnie zarówno podczas prac Konwentu Europejskiego, jak i wcześniej, przez wielu polityków aktywnych

⁶³⁶ O koncepcji wyborów drugiej kategorii zob. K. Reif, H. Schmitt, *Nine Second-Order National Elections—A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, nr 1, s. 3 i nast. O powodach małej aktywności wyborców zob. A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego na tle wyborów ogólnokrajowych*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010, s. 318–320.

⁶³⁷ Poseł do Parlamentu Europejskiego (SPD, Niemcy) Jörn Thießen w swej propozycji określił nawet wysokość kary za wyborcze niestawiennictwo na kwotę 50 euro. J. Thießen uzasadniał swą propozycję twierdzeniem, że „demokracja bez demokratów nie może funkcjonować”; zob. <http://www.welt.de/politik/article3888702/SPD-Politiker-fordert-Geldstrafe-fuers-Nichtwaehlen.html> [dostęp 10.09.2017]. Zob. też A. Malkopoulou, *Lost voters. Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, Brussels 2009, s. 8.

⁶³⁸ Interesująca jest przy tym koncepcja „wielopoziomowego systemu (*pola*) parlamentarnego” (*multi-level parliamentary field*) jako metody umożliwiającej przeprowadzenie analizy struktury demokratycznej reprezentacji w Unii Europejskiej; zob. szerzej B. Crum, J.E. Fossum, *op. cit.*, s. 249 i nast.

⁶³⁹ Zob. np. A. Huff, *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP*, „OPAL Online Paper Series” 2013, nr 14, s. 21.

⁶⁴⁰ Izba taka miała nosić nazwę Kongres Narodów, bądź też Kongres Narodów Europy. Zob. K. Bachmann, *Konwent Europejski. O czym dyskutuje Konwent UE, a o czym powinien i co należy zrobić, aby go do tego zmusić?*, „Raporty i Analizy” 2003, nr 1, s. 5 oraz R. Balicki, *Przystąpienie Polski do Unii...*, s. 16.

na scenie politycznej⁶⁴¹. W sposób skonkretyzowany uczynił to także w 1992 roku francuski senator Michel Poniowski, który był zwolennikiem powołania Senatu jako drugiej izby Parlamentu Europejskiego reprezentującej parlamenty narodowe krajów członkowskich⁶⁴². Propozycja ta w późniejszych latach została powtórzona – niekiedy oczywiście z pewnymi modyfikacjami – m.in. przez ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschkę Fischera⁶⁴³ czy premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira⁶⁴⁴. Jednak od realizacji tej inicjatywy odstąpiono, również z uwagi na chęć uniknięcia dalszego komplikowania i wydłużenia procesu przygotowania oraz uchwalenia prawa europejskiego.

Współcześnie również nawiązuje się w literaturze przedmiotu do idei „izby parlamentów narodowych”. Coraz rzadziej jednak pojęcie to związane jest z ideą ustanowienia kolejnego ciała deliberującego cyklicznie w Brukseli, a raczej sprowadza się do myśli o sieciowej strukturze rozproszonej, która mogłaby zapewnić gwarancje partycypacji parlamentów narodowych. Współczesna „izba parlamentów narodowych” to izba wirtualna, to parlamenty wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, które działają oddzielnie i samodzielnie, ale jednak są połączone siecią wzajemnych kanałów komunikacji, wymiany informacji i dobrych praktyk⁶⁴⁵.

Należy także podkreślić, że wprowadzenie skutecznych mechanizmów współpracy międzyparlamentarnej nie tylko może przyczynić się do wzmocnienia pozycji parlamentu wobec własnej władzy wykonawczej, ale zwiększy także możliwości skutecznego działania opozycji parlamentarnej. Dla realizacji funkcji kontrolnej bowiem konieczny jest dostęp do pełnej i rzetelnej informacji, a parlamentarzyści, z uwagi na ograniczenia czasowe oraz wysoce wyspecjalizowane zagadnienia będące przedmiotem normowania prawem europejskim, zmuszeni są jednak w dużej mierze opierać się na dokumentacji przekazanej przez rząd. I ograniczeń tych nie redukuje nawet wprowadzenie w traktacie z Lizbony zasady przekazywania dokumentów parlamentom narodowym bezpośrednio przez organy Unii. Wiedza na temat stanowiska negocjacyjnego zajmowanego przez

⁶⁴¹ Zob. np. M. Heseltine, *The challenge of Europe. Can Britain win?*, London 1989, *passim*. Zob. szerzej A.W. Heringa, *Democracy in Europe: the Evolving Role of Parliaments – Is there a European Parliamentary Model?*, [w:] C. Flinterman, A.W. Heringa, L. Waddington (red.), *The evolving role of parliaments in Europe. L'évolution du rôle des parlements en Europe*, Antwerpen–Baden–Baden 1994, s. 102 i nast.

⁶⁴² <http://www.senat.fr/rap/r00-381/r00-3813.html> [dostęp 10.09.2017]. O propozycji ustanowienia Senatu zob. też G. van der Schyff, G.-J. Leenknecht, *The Case for a European Senate. A model for the representation of national parliaments in the European Union*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2007, vol. 62, s. 237–258 (zwłaszcza s. 246 i nast.).

⁶⁴³ Zob. *Europa: od związku państw...* O propozycji J. Fischera i reakcjach na nią zob. C. Saint-Étienne, *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Warszawa 2004, s. 59–70.

⁶⁴⁴ Zob. *Die Rolle der nationalen Parlamente in der EU durch den Ausbau bestehender Mechanismen stärken*, Friedrich–Ebert–Stiftung, Bonn 2002, <http://library.fes.de/fulltext/id/01405.htm> [dostęp 10.09.2017].

⁶⁴⁵ Tak skonstruowana jest koncepcja Iana Coopera, w której przedstawia on działające wspólnie parlamenty narodowe jako „wirtualną trzecią izbę” prawodawczą w UE; zob. I. Cooper, *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 3, s. 441 i nast.

organy rządu (a także o linii negocjacyjnej przyjętej przez inne państwa członkowskie) musi być przekazana przez władzę wykonawczą. A w dalszej kolejności zarówno przekazane informacje, jak i efekty planowanych działań, muszą być zweryfikowane przez parlamentarzystów. O ile jednak posłowie partii rządzącej mogą korzystać także z dodatkowych, bardzo często nieformalnych źródeł informacji, o tyle dla posłów opozycyjnych możliwości weryfikacji poprawności danych przekazywanych przez rząd parlamentowi są bardzo ograniczone. W tej sytuacji skuteczna współpraca międzynarodowa w znacznym stopniu poszerza dostęp do niereglamentowanych źródeł informacji i daje szansę – wszystkim parlamentarzystom, niezależnie od barw partyjnych – na rzeczywistą kontrolę działań władzy wykonawczej⁶⁴⁶.

Zasady współpracy międzyparlamentarnej nie są dotychczas uszczegółowione w normach prawa europejskiego. Jej podstawowe założenia zawarto w treści art. 12 TUE oraz w powołanych uprzednio protokołach dołączonych do traktatu z Lizbony. Dookreślenie zasad współpracy międzyparlamentarnej pozostawiono samym parlamentom narodowym, zależnie od ich woli i potrzeb.

Dotychczasowa praktyka parlamentarna, tworzona podczas przeprowadzanych spotkań parlamentarnych, została ujęta w postanowieniach tzw. wytycznych parlamentarnych. Pierwotnie były to wytyczne przyjęte w przez COSAC w Brukseli 28 stycznia 2003 r. („Kopenhaskie wytyczne parlamentarne. Wytyczne dotyczące stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych”⁶⁴⁷) oraz w Hadze podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE⁶⁴⁸. Wytyczne haskie następnie zmieniono „Wytycznymi w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej”, przyjętymi w Lizbonie w 2008 r.⁶⁴⁹

W wytycznych określono główne cele, które powinny być zrealizowane poprzez zakładane mechanizmy współpracy. Zaliczono do nich między innymi konieczność dostarczania informacji i wzmacnianie kontroli parlamentarnej we wszystkich dziedzinach należących do kompetencji UE oraz umożliwienie zapewnienia efektywnego wykonywania kompetencji parlamentarnych w sprawach UE, w szczególności w zakresie kontrolowania przez parlamenty narodowe stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności.

⁶⁴⁶ O wpływie międzynarodowej aktywności parlamentarzystów na realizację tradycyjnych funkcji parlamentów zob. też L. Redei, *The European Parliament as a diplomatic precedent setter: the case of parliamentary relations with Kosovo*, [w:] S. Stelios, I. Daniela (red.), *European Parliament and its international relations*, London 2015, s. 279.

⁶⁴⁷ http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_kopenhaskie_wytyczne_parlamentarne.pdf [dostęp 10.09.2017].

⁶⁴⁸ http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/konferencja_wytyczne_haga.pdf [dostęp 13.09.2017].

⁶⁴⁹ http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/konferencja_wytyczne_po_lizbonie_new.pdf [dostęp 10.09.2017].

Istotnym wymiarem funkcjonowania współpracy międzyparlamentarnej państw członkowskich Unii Europejskiej są obecnie jej elementy instytucjonalne, w ramach których przedstawiciele parlamentów narodowych mogą podejmować ściśle określone działania. Wśród instytucjonalnych form współpracy międzyparlamentarnej wymienić należy: Konferencję Przewodniczących Parlamentów UE, Konferencję Komisji ds. Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (COSAC)⁶⁵⁰, jak również wspólne posiedzenia komisji branżowych oraz jednoczesne debaty zainteresowanych parlamentów nad programem legislacyjnym Unii lub zasadniczymi kwestiami jej polityk. Stosunkowo nowym mechanizmem jest także procedura semestru europejskiego, dotycząca koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej w Unii Europejskiej.

W przywołanych powyżej wytycznych szczególnie istotne znaczenie położono na zapewnienie maksymalnie sprawnej i szybkiej wymiany informacji oraz umacnianie współpracy między służbami parlamentarnymi we wszystkich dziedzinach informacji, badań i dokumentacji parlamentarnej. Do tego celu – oprócz istniejącego już i obejmującego parlamenty wszystkich krajów członkowskich Rady Europy Europejskiego Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej (ECPRD) – powołano elektroniczną platformę wymiany informacji IPEX (Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w sprawach UE).

Współpraca międzyparlamentarna parlamentów państw członkowskich UE ma do zrealizowania istotne cele, powinna więc być doceniona i uzyskać wsparcie zarówno organów Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich. Jest to też zgodne z trwałym zjawiskiem polegającym na ukształtowaniu się specyficznej formy kontaktów międzynarodowych, które uzyskały nazwę „dyplomacji parlamentarnej”⁶⁵¹. Co prawda przy wąskim rozumieniu pojęcia dyplomacji określenie to podlega niekiedy krytyce⁶⁵², jednak zgadzam się z Jerzym Jaskiernią, który podkreśla, że jeżeli za jeden z powodów uprawiania dyplomacji uznamy zamiar osiągnięcia zmierzonych celów polityki zagranicznej, to stosowanie pojęcia „dyplomacja parlamentarna” będzie ze wszech miar zasadne⁶⁵³.

⁶⁵⁰ Podkreślenia wymaga przy tym, że jedynie współpraca w ramach COSAC ma umocowanie w normach prawa pierwotnego UE, pozostałe formy współpracy regulowane są zasadami przyjętymi w ramach praktyki parlamentarnej.

⁶⁵¹ „Dyplomacja parlamentarna” wywodzi się zapewne z „dyplomacji konferencyjnej”, która swoje źródła ma natomiast w organizowanych różnego rodzaju spotkaniach „na szczycie” (monarchów, głów państw czy przedstawicieli wybranych środowisk); zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 396. Wydaje się, że samo pojęcie „dyplomacji parlamentarnej” zostało użyte po raz pierwszy przez D. Rusk, *Parliamentary Diplomacy — Debate vs. Negotiation*, „Word Affairs Interpreter” 1955, vol. 26, nr 2, s. 121.

⁶⁵² Zobacz np. wypowiedź Huberta Védrine, byłego ministra spraw zagranicznych Francji, powołaną [w:] I. Bochenek, *Dyplomacja parlamentarna jako jeden z instrumentów współczesnych stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 216, nr 5(136), s. 237.

⁶⁵³ J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna – nowe oblicze dyplomacji?*, [w:] B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, Lublin 2013, s. 168.

W dzisiejszym świecie globalnych spraw i problemów również i prowadzenie dyplomacji musi przybierać nową – niekiedy również globalną – formę. To właśnie powstające współzależności między państwami i dokonujące się transfery procesów mających wpływ na kształtowanie polityki poza państwo skłoniły parlamenty do umiędzynarodowienia własnych działań. Niewątpliwie przyczyniła się do tego także i dominacja modelu demokracji liberalnej, w której wzrost prestiżu organów parlamentarnych nie budził wrogości organów egzekutywy. Przeciwnie, parlamentarna legitymizacja złożonych procesów i polityk rządowych, dokonywana niejako „bezpośrednio”, była zjawiskiem pożądanym, umożliwiając w ten sposób późniejsze uzyskanie akceptacji społecznej. W konsekwencji dokonanych zmian odeszliśmy od tradycyjnie rozumianej dyplomacji jako zadania wyłącznie rządowego na rzecz dyplomacji państwa wykonywanej przez wielu aktorów⁶⁵⁴. Wskazane stało się więc uzupełnienie aktywności realizowanych przez zawodowych dyplomatów o osoby i organy mogące łatwiej komunikować się z nowymi podmiotami w sferze stosunków międzynarodowych, takimi jak środowiska parlamentarne innych państw, struktury samorządowe (również innych państw), organizacje pozarządowe, środowiska akademickie, media, organizacje lobbingsowe oraz specjalistyczne ośrodki analityczne. Naturalne i konieczne jest przy tym zwiększenie roli organów parlamentarnych i samych parlamentarzystów, a co za tym idzie – także i wykształcenie form aktywności właściwych dla dyplomacji parlamentarnej⁶⁵⁵. Jest to niezbędne także i po to, aby – z punktu widzenia państwa – była tylko jedna, wspólna polityka zagraniczna realizowana jednak w zróżnicowany sposób i przez wielu uprawnionych i kompetentnych aktorów.

Poszukując definicji pojęcia „dyplomacja parlamentarna” bądź też – spoglądając szerzej – rozumienia parlamentarnego wymiaru stosunków międzynarodowych, zgodzić się należy ze słowami, które wypowiedziała przewodnicząca Zgromadzenia Narodowego RPA, Baleka Mbete. Stwierdziła, że jest to kontynuacja zaangażowania parlamentarzystów w kwestie krajowe realizowana na szczeblu międzynarodowym i inspirowana krajowymi wartościami konstytucyjnymi. Dodała także, że podczas odbywanych spotkań międzynarodowych parlamentarzyści mają możliwość wymiany poglądów i przyjmowania stanowisk w wielu kwestiach, „tak, aby świat uczynić lepszym”⁶⁵⁶.

⁶⁵⁴ Zob. B. Hocking, *Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy*, [w:] B. Reinalda (red.), *The Ashgate research companion to non-state actors*, Farnham–Burlington 2011, s. 225–236.

⁶⁵⁵ Zob. S. Stavridis, D. Jančić, *Introduction: The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics*, [w:] *idem* (red.), *Parliamentary diplomacy in European and global governance*, Leiden–Boston 2017, s. 2.

⁶⁵⁶ Baleka Mbete, *Parliamentary Diplomacy: Sustainable Development beyond 2015*, <https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2015-03-30-parliamentary-diplomacy-sustainable-development-beyond-2015/#.vqf3efk-ogv> [dostęp 20.11.2018]. Pozostaje to poza przedmiotem niniejszej pracy, ale ten element moralny dyplomacji parlamentarnej („świat uczynić lepszym”) wart jest szerszego opracowania. O zagadnieniu tym w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego zob. też L. Feliu, F. Serra, *The European Union as a 'normative power' and the normative voice of the European Parliament*, [w:] S. Stelios, I. Daniela (red.), *European Parliament and its international relations*, London 2015, s. 17–34.

2. Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej

Pierwszą z instytucją, której funkcjonowanie należy omówić, podejmując się analizy działania współpracy parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, jest Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (KPPUE). To ona jest bowiem najstarszą zinstytucjonalizowaną formą współpracy międzyparlamentarnej w ramach Wspólnot/Unii Europejskiej i stanowi „forum współpracy parlamentarnej najwyższego szczebla”⁶⁵⁷. Jest definiowana jako „forum dyskusji na temat roli i zadań parlamentów narodowych w strukturze europejskiej, form i instrumentów współpracy międzyparlamentarnej w sprawach unijnych oraz wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską”⁶⁵⁸. W odbywanych spotkaniach Konferencji biorą udział przewodniczący parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego, jak również – w charakterze obserwatorów – przewodniczący parlamentów krajów kandydujących do Unii.

Początków działalności Konferencji Przewodniczących należy szukać w latach sześćdziesiątych XX wieku, a jej powstanie było reakcją na postępujące – wraz z pogłębianiem integracji europejskiej – zmniejszanie się kompetencji parlamentów narodowych i ich przenoszeniem na rzecz instytucji wspólnotowych. Dodatkowym impulsem było przystąpienie do Wspólnot krajów o ugruntowanej pozycji parlamentów narodowych (Wielka Brytania i Dania). Wszystkie te elementy doprowadziły do podjęcia decyzji o konieczności odbywania cyklicznych spotkań przewodniczących parlamentów.

Funkcjonowanie Konferencji można podzielić na 4 etapy⁶⁵⁹. Pierwszy z nich, który ująć można w lata 1963–1974, zapoczątkowało spotkanie przewodniczących parlamentów narodowych państw należących do Wspólnot i przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnot Europejskich. Spotkanie to odbyło się w 1963 roku w Rzymie na zaproszenie ówczesnego Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnot Europejskich Gaetano Martino⁶⁶⁰. Jego celem było wzmocnienie więzi między pracami parlamentów narodowych państw członkowskich a pracą ówczesnego Zgromadzenia Parlamentarnego. Jednak, zapewne także z powodu bardzo zróżnicowanej pozycji instytucjonalnej samych przewodniczących w łonie parlamentów narodowych, a co za tym idzie także i ograniczonej możliwości podejmowania przez nich wiążących

⁶⁵⁷ <http://www.senat.gov.pl/senat-i-ue/wymiar-parlamentarny-ue---wspopraca-parlamentow-narodowych-ue-i/> [dostęp 30.08.2017].

⁶⁵⁸ [http://www.parl2011.pl/prezydencja.nsf/lexi/pl_KPPUE/\\$File/kppue_pl.pdf](http://www.parl2011.pl/prezydencja.nsf/lexi/pl_KPPUE/$File/kppue_pl.pdf) [dostęp 31.08.2017].

⁶⁵⁹ Zob. *The History of the EU Speakers Conference*, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/get-speakers.do> [dostęp 19.03.2017].

⁶⁶⁰ Zob. szerzej P. Scalingi, *The European parliament. The three-decade search for a United Europe*, London 1980, s. 68.

decyzji, spotkanie nie zaowocowało przyjęciem jakichkolwiek projektów uściślających zasady współpracy⁶⁶¹.

Do kolejnego spotkania doszło dopiero po 10 latach, w roku 1973 w Strasburgu. Brali w nim udział nie tylko przedstawiciele Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, lecz także przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Jednakże ono również – jak podkreśla się w literaturze – nie przyniosło istotnych rezultatów⁶⁶².

Drugi etap prac Konferencji Przewodniczących zapoczątkowały dwa posiedzenia odbyte w 1975 roku w Paryżu i Rzymie. Zebrani delegaci reprezentujący parlamenty narodowe państw członkowskich Wspólnot Europejskich, Parlament Europejski oraz przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy uznali wówczas za celowe stworzenie szerokiej płaszczyzny wymiany poglądów pomiędzy parlamentarzystami i zdecydowali o konieczności odbywania regularnych spotkań. Posiedzenia takie odbyły się w latach 1976, 1977 i 1978 i brali w nich udział przedstawiciele parlamentów państw członkowskich Rady Europy, Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Bez większej przesady można stwierdzić, że było to wówczas reprezentatywne przedstawicielstwo zgromadzeń parlamentarnych całej ówczesnej wolnej i demokratycznej Europy. Podstawowym celem spotkań Konferencji Przewodniczących było zawsze odniesienie się do problemów postępującej integracji europejskiej i zagadnień współpracy międzyparlamentarnej.

Jednak w gronie tak zróżnicowanym, reprezentującym tak odmienne poglądy i oczekiwania, osiągnięcie merytorycznych rozstrzygnięć było bardzo trudne. Konieczne było uwzględnienie zróżnicowanej roli ustrojowej wypełnianej przez przewodniczącego izby w poszczególnych krajach. W wielu parlamentach funkcji tej nadano charakter aktywnego reprezentanta ugrupowania większościowego, ale jednak w niektórych parlamentach przewodniczący (*speaker/spiker*) nadal pozostaje organem neutralnym, wyłącznie organizującym pracę izby i nieangażującym się w kwestie bieżącej polityki⁶⁶³. W konsekwencji Konferencje Przewodniczących stawały się bardziej miejscem spotkań o charakterze symbolicznym, jednak bez realnego znaczenia w bieżącej polityce.

Trzeci etap funkcjonowania Konferencji Przewodniczących obejmuje lata 1980–1989. Podczas posiedzenia, które odbyło się w Madrycie w 1980 roku doszło do istotnej modyfikacji składu uczestników konferencji. Podtrzymano decyzję o zwoływaniu corocznych

⁶⁶¹ Zob. R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej*, [w:] *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju. Zeszyty OIDE*, nr 5, Warszawa 2005, s. 26.

⁶⁶² *Ibidem*.

⁶⁶³ Zob. G. Bergougnous, *Presiding officers of national parliamentary assemblies. A world comparative study*, Geneva 1997, s. 35 i nast. oraz E. Popławska, *Formy współpracy...*, s. 199. O pozycji spikera Izby Gmin zob. R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 33–34.

konferencji, lecz zdecydowano o utworzeniu jej dwóch różnych formatów⁶⁶⁴. Niektóre posiedzenia – określane jako „wielkie” – miały się odbywać z zachowaniem dotychczasowego uczestnictwa przedstawicieli parlamentów państw członkowskich Rady Europy, Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Spotkania należące do drugiej kategorii – określane jako „małe” konferencje – miały się odtąd odbywać w składzie reprezentującym przewodniczących parlamentów Wspólnot Europejskich (czyli parlamentów narodowych państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego). Zakładano wówczas, że coroczne posiedzenia obu tych gremiów będą odbywać się przemiennie, a główny cel – promowanie wymiany informacji i wzajemnych kontaktów – pozostanie bez zmian⁶⁶⁵.

Obecnie spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej odbywają się raz w roku (w jego pierwszej połowie) i są organizowane przez państwo, które sprawowało prezydencję w drugiej połowie roku poprzedniego. Z zasady porządek spotkania przygotowywany jest na wcześniej organizowanym spotkaniu sekretarzy generalnych.

Konferencję tworzą przewodniczący parlamentów narodowych państw członkowskich wspólnoty oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego, wszyscy uczestniczący w spotkaniach na równych zasadach⁶⁶⁶. Przewodniczący poszczególnych parlamentów nie muszą brać udziału w obradach osobiście – mogą delegować na nie swoich zastępców⁶⁶⁷. Konferencja respektuje przy tym autonomię oraz konstytucyjne usytuowanie każdego ze swoich członków, a jej decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu. Decyzje te mają charakter konkluzji i powinny prezentować wspólne stanowisko Konferencji. Przyjęte konkluzje nie są jednak obowiązujące dla poszczególnych parlamentów⁶⁶⁸.

Celem działania Konferencji Przewodniczących jest ochrona oraz promowanie roli parlamentów narodowych, jak również prowadzenie wspólnych prac wspierających działalność parlamentów. Stanowi ona „forum wymiany opinii, informacji i doświadczeń dla przewodniczących parlamentów, w zakresie tematów związanych z rolą parlamentów i organizacją funkcji parlamentarnych, a także promocji działalności badawczej oraz wspólnych działań również w odniesieniu do form i instrumentów współpracy

⁶⁶⁴ Zob. T. Kownacki, *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 78. Tam również o ważnej roli odegranej przez Simone Veil dla zbudowania tego kanału komunikacji pomiędzy PE a parlamentami narodowymi.

⁶⁶⁵ Zob. K. Neunreither, *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or cooperation?*, „Journal of Legislative Studies” 2005, vol. 11, nr 3–4, s. 478.

⁶⁶⁶ Art. 1 Zasad Podstawowych Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/konferencje_zasady2.pdf [dostęp 31.08.2017].

⁶⁶⁷ Art. 1 Zasad Podstawowych Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej.

⁶⁶⁸ Było to szczególnie istotne w sprawach o przełomowym znaczeniu dla UE, jak np. kwestia jej rozszerzenia; zob. też T. Grunert, *Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten – auf dem Wege zu einer neuen Partnerschaft?*, [w:] E. Busek, W. Hummer (red.), *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, Wien–Köln–Weimar 2004, s. 408.

międzyparlamentarnej”⁶⁶⁹. Z uwagi na swój skład Konferencja Przewodniczących „nadzoruje także koordynację działalności międzyparlamentarnej w ramach UE”⁶⁷⁰ oraz wyznacza jej strategiczne cele.

W celu realizacji swoich funkcji Konferencja może tworzyć grupy robocze, których zadaniem będzie rozpatrywanie kwestii związanych z rolą parlamentów oraz dotyczących organizacji współpracy międzyparlamentarnej i funkcji parlamentarnych⁶⁷¹.

Warto wspomnieć o tym, że to właśnie Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej uruchomiła projekt o nazwie IPEX. IPEX – czyli Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w sprawach Unii Europejskiej (*Interparliamentary EU Information Exchange*) powstała w 2000 roku w wyniku zalecenia KPPUE. Jak wynika z przyjętych w Hadze w 2004 roku „Wytycznych w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej” głównym celem IPEX jest wspieranie współdziałania między parlamentami państw członkowskich wspólnoty, poprzez stworzenie platformy internetowej służącej wymianie informacji dotyczących Unii między parlamentami państw członkowskich. Jak wynika z informacji przedstawionych przez Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej (OIDE), „najważniejszym elementem strony internetowej IPEX jest baza danych, do której – od 1 stycznia 2006 – są przesyłane w sposób automatyczny projekty legislacyjne i zmienione projekty legislacyjne oraz dokumenty konsultacyjne Komisji Europejskiej (od września 2011 we wszystkich językach urzędowych UE). Od 1 grudnia 2009 do bazy przesyłane są także przez Radę projekty i zmienione projekty legislacyjne pochodzące od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego”⁶⁷². Baza IPEX podzielona jest na części, w której parlamenty narodowe państw członkowskich Unii zamieszczają informacje, dokumenty lub odnośniki związane z badaniem dokumentów unijnych oraz opinie o niezgodności projektów unijnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości – wraz z uzasadnieniem. Parlament narodowy wskazuje również etap, na którym znajduje się kontrola danego dokumentu unijnego. Zapewne na ocenę funkcjonowania IPEX-u jest jeszcze za wcześnie, ale pozytywnie należy ocenić sam fakt stworzenia tak otwartego i nowoczesnego narzędzia informatycznego⁶⁷³.

⁶⁶⁹ Art. 2 Zasad Podstawowych Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej.

⁶⁷⁰ http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14726&Itemid=775 [dostęp 31.10.2017].

⁶⁷¹ Art. 6 Zasad Podstawowych Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej.

⁶⁷² http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=209&Itemid=280 [dostęp 31.08.2017].

⁶⁷³ To zróżnicowanie opinii widać niekiedy nawet w pracach tego samego autora, np. Ian Cooper z jednej strony widzi w IPEX spełnienie swojej wizji „wirtualnej trzeciej izby” UE, a jednocześnie krytycznie ocenia rolę, którą IPEX odegrał w procesie koordynacji procedury „żółtej kartki” do rozporządzenia Monti II; zob. I. Cooper, *A 'Virtual Third Chamber'...*, s. 441 i nast. oraz *idem*, *A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 10, s. 1406–1425.

Ocena efektów działalności Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej jest jednak niejednoznaczna. Z jednej strony jest to instytucja, dzięki której można poddać ogólnoeuropejskiej dyskusji wszystkie ważne dla parlamentów kwestie, ale jednak jej bezpośredni wpływ polityczny na podejmowane decyzje jest – z natury rzeczy – bardzo ograniczony⁶⁷⁴.

Natomiast można wskazać kilka zagadnień, których wprowadzenie było efektem debat rozpoczętych podczas spotkań Konferencji Przewodniczących. Wśród nich szczególnie istotne wydają się konkluzje posiedzenia w Hadze w roku 2004.

Obrady Konferencji Przewodniczących dotyczyły wówczas kilku spraw, ale szczególnie istotny był problem monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości, szczególnie w kontekście rozszerzenia wspólnoty. To wówczas postanowiono dokonać zmiany czasu przyznanego parlamentom narodowym państw członkowskich Unii Europejskiej na zgłaszanie zastrzeżeń co do zgodności aktów z zasadą subsydiarności (z 6 tygodni na 8). Również podczas haskiej Konferencji podniesiono kwestię konieczności zbadania efektywności europejskiej współpracy międzyparlamentarnej w obszarze europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony i powołania w tym celu grupy roboczej. Wśród podniesionych argumentów szczególnie trafne wydaje się odwołanie do faktu, że jedynie skuteczna koordynacja działań podejmowanych może przesądzić o powodzeniu spraw, które są istotne również z punktu widzenia Unii jako wspólnoty, ale pozostają zależne od decyzji podejmowanych przez parlamenty narodowe.

3. Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej

Kolejną instytucją, która przyczynia się do zwiększania partycypacji parlamentów narodowych w pracach Unii Europejskiej, jest Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, wobec której używa się zazwyczaj nazwy skróconej – COSAC. Skrót COSAC pochodzi od pierwotnie używanej, francuskiej nazwy *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* (Konferencja Organów Wyspecjalizowanych w sprawach Wspólnotowych). COSAC określana jest jako „forum współpracy i wymiany informacji, w szczególności na temat praktycznych aspektów parlamentarnej kontroli spraw unijnych, parlamentów narodowych państw członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego”⁶⁷⁵.

⁶⁷⁴ Zob. K. Pöhle, *Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1998, nr 29, s. 86.

⁶⁷⁵ http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=176&Itemid=28 [dostęp 1.09.2017].

Pierwszym krokiem do powstania COSAC była inicjatywa podjęta przez ówczesnego przewodniczącego francuskiego Zgromadzenia Narodowego, Laurenta Fabiusa, zgłoszona podczas posiedzenia Konferencji Przewodniczących Parlamentów w Madrycie, w dniach 18–20 maja 1989 roku⁶⁷⁶. Zgłoszona inicjatywa polegała na umożliwieniu wymiany informacji i doświadczeń przez członków powoływanych w parlamentach narodowych komisji poświęconych sprawom integracji europejskiej (wspólnotowych)⁶⁷⁷.

Pierwsze decyzje w sprawie ustanowienia stałego mechanizmu współpracy komisji parlamentarnych zapadły w Paryżu 16–17 listopada 1989 roku⁶⁷⁸. Przyjęto wówczas, że celem Konferencji będzie dążenie do poprawy systemu wymiany informacji pomiędzy wyspecjalizowanymi podmiotami zajmującymi się sprawami europejskimi w parlamentach narodowych, a także poprzez systematyczne przekazywanie wiadomości na temat podejmowanych przez nie aktywności. Dla rozwijania relacji pomiędzy komisjami postanowiono organizować posiedzenia Konferencji raz na 6 miesięcy, tak aby wspólnie prowadzić dialog na temat problemów związanych ze sprawami wspólnoty oraz podejmować decyzje w ramach swoich uprawnień⁶⁷⁹.

Pierwsza Konferencja (nazywana *Assises*, czyli Kongres) odbyła się w roku 1990. Była jednak przedsięwzięciem źle ocenianym, „wielu uczestników, w tym kilku brytyjskich parlamentarzystów, bardzo krytycznie oceniało sposób w jaki konferencja była prowadzona. Z niewielką lub żadną strukturą i bez wyraźnego porządku, konferencja miała doprowadzić do wsparcia przez przedstawicieli parlamentów narodowych Parlamentu Europejskiego”⁶⁸⁰. Pomimo tych zastrzeżeń była to istotna próba poszukiwania nieformalnej wówczas jeszcze płaszczyzny „wspólnej kontroli parlamentów narodowych nad tworzeniem prawa wspólnotowego”⁶⁸¹.

Warto przy tym podkreślić, że ustanowienie COSAC było swoistym kompromisem pomiędzy sytuacją, w której brakowało aktywności parlamentów narodowych na szczeblu europejskim, a zgłaszanymi wówczas (zwłaszcza przez deputowanych francuskiego Zgromadzenia Narodowego) postulatami ustanowienia europejskiej „izby parlamentów narodowych”.

⁶⁷⁶ Zob. wystąpienie ministra spraw zagranicznych Francji Laurenta Fabiusa podczas 50. Zgromadzenia COSAC, 28 października 2013 r., Wilno; [http://www.cosac.eu/50-lithuania-2013/plenary-meeting-of-the-1-cosac-27-29-october-2013/i2-Intervention by Fabius at COSAC EN.pdf](http://www.cosac.eu/50-lithuania-2013/plenary-meeting-of-the-1-cosac-27-29-october-2013/i2-Intervention%20by%20Fabius%20at%20COSAC%20EN.pdf) [dostęp 3.09.2017].

⁶⁷⁷ Po uchwaleniu w 1985 roku Jednolitego aktu europejskiego takie wyspecjalizowane komisje powstawały w parlamentach, jednak poza incydentalną współpracą z „narodowymi” posłami do PE brakowała ogólnoeuropejskiej płaszczyzny wymiany informacji; zob. K. Pöhle, *op. cit.*, s. 79.

⁶⁷⁸ Zob. Andreas Maurer, *COSAC, national parliaments and their contribution to a European strong public*, <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/COSAC.pdf> [dostęp 13.09.2017].

⁶⁷⁹ *Ibidem*.

⁶⁸⁰ T. Bergman, *op. cit.*, s. 376.

⁶⁸¹ R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju...*, s. 29.

Kolejne spotkania w ramach COSAC, które odbyły się kolejno w Cork i w Rzymie, w Luksemburgu oraz Hadze, a następnie w Paryżu i Madrycie, zaowocowały zdecydowanym podkreśleniem potrzeby poszerzenia kompetencji tej instytucji. Po wejściu w życie traktatu z Maastricht Konferencja zaczęła zajmować się nie tylko kwestiami dotyczącymi Wspólnot, ale również zadaniami związanymi z funkcjonowaniem całej Unii Europejskiej⁶⁸².

Zasady funkcjonowania COSAC określone są obecnie w Regulaminie przyjętym podczas XLV posiedzenia w Budapeszcie w dniach 29–31 maja 2011 r.⁶⁸³. Zgodnie z art. 1 regulaminu głównym celem COSAC jest umożliwienie regularnej wymiany poglądów prowadzonej bez uszczerbku dla kompetencji organów parlamentarnych Unii Europejskiej. Na podstawie traktatu z Lizbony Konferencja posiada również kompetencje do przedkładania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej wszelkich uwag oraz wspierania wymiany informacji i najlepszych praktyk pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim. COSAC może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane przez siebie tematy, zwłaszcza w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W Regulaminie Konferencji podkreśla się też suwerenność państw członkowskich, wyrażającą się również w aspekcie autonomii parlamentów narodowych. W art. 1 Regulaminu podkreśla się, że uwagi wyrażane przez COSAC nie są w żaden sposób wiążące dla parlamentów narodowych, które mogą swobodnie kształtować swoje stanowisko.

Regulamin bardzo kazuistycznie określa zasady organizacji COSAC. W jej skład wchodzi reprezentanci parlamentów narodowych, a każdy z parlamentów reprezentowany jest przez maksymalnie sześciu członków swojej (lub swoich) komisji do spraw unijnych. Taką samą liczbę przedstawicieli ma również Parlament Europejski. Parlamente narodowe państw członkowskich mają pełną swobodę w określaniu składu personalnego swojej delegacji. W posiedzeniach COSAC brać mogą udział również parlamentarzyści z państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Do udziału w posiedzeniach plenarnych i nadzwyczajnych zapraszani są trzej posłowie z parlamentu każdego państwa kandydującego. Są oni jednak na prawach obserwatorów, nie mają więc prawa głosu. Również na spotkania przewodniczących komisji do spraw unijnych zapraszani są posłowie z państw kandydujących – dwóch z każdego parlamentu. W posiedzeniach COSAC jako obserwatorzy mogą brać także udział przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz obserwatorzy

⁶⁸² Zob. H. Haenel, H. de Croo, *Evolution of COSAC over the last 20 years*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_20years.pdf [dostęp 13.09.2017].

⁶⁸³ Regulamin Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 229/01 z 4.08.2011 r.). Dalej powoływany jako regulamin lub regulamin COSAC.

z ambasad państw członkowskich Unii Europejskiej. Możliwe jest również zaproszenie, po konsultacjach z trójką („trójką”) prezydencji, obserwatorów z innych parlamentów narodowych oraz ekspertów i gości specjalnych⁶⁸⁴.

Członkowie COSAC pracują podczas posiedzeń, które – co do zasady – są jawne, chyba że postanowiono inaczej⁶⁸⁵. Są one zwoływane przez parlament państwa aktualnie sprawującego prezydencję i odbywają się zazwyczaj na jego terenie. Wyjątkiem są posiedzenia nadzwyczajne, spotkania przewodniczących, posiedzenia trojki prezydencji COSAC i spotkania grup roboczych, które mogą odbywać się również w innych, niesprecyzowanych w regulaminie miejscach. Kalendarz prac COSAC jest opracowywany długoterminowo i aktualizowany na bieżąco, z uwzględnieniem programu prac poszczególnych parlamentów w państwach członkowskich. Porządek prac ustalany jest ze znacznym wyprzedzeniem – „przed ostatnim posiedzeniem plenarnym w danym roku delegacje zgłaszają propozycje spraw, którymi konferencja winna się zająć w następnym roku”⁶⁸⁶. W każdej z prezydencji – a więc w przeciągu sześciu miesięcy – odbywa się jedno posiedzenie plenarne. Przy organizacji swoich posiedzeń COSAC obowiązana jest uwzględniać plany pracy parlamentów narodowych, terminy przeprowadzanych wyborów oraz dni ustawowo wolnych od pracy w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Daje to każdemu państwu członkowskiemu możliwość czynnego udziału w pracach Komisji oraz pozwala na uniknięcie dyskryminacji w zwoływaniu posiedzeń. Termin kolejnych obrad ustalany jest i ogłaszany najpóźniej na poprzedzającym je posiedzeniu – a więc z co najmniej sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. COSAC może spotykać się również na posiedzeniach nadzwyczajnych, o których zwołaniu może zdecydować bezwzględna większość przewodniczących komisji do spraw unijnych parlamentów narodowych i przedstawicieli Parlamentu Europejskiego.

Przed każdym posiedzeniem plenarnym odbywa się spotkanie przygotowawcze przewodniczących komisji do spraw unijnych oraz przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, w porozumieniu z trójką prezydencji Konferencji⁶⁸⁷. Każdy parlament deleguje na nie dwóch przedstawicieli. Spotkania przewodniczących mogą przyjąć również charakter doraźny, ekstraordynaryjny. Jak zostało określone w art. 2 ust. 4 regulaminu, „spotkania nadzwyczajne przewodniczących komisji do spraw unijnych i przedstawicieli Parlamentu Europejskiego odbywają się na wniosek parlamentu państwa sprawującego prezydencję, po konsultacjach z trójką prezydencji, lub gdy uzna to za konieczne

⁶⁸⁴ Art. 3 regulaminu COSAC.

⁶⁸⁵ Art. 3 ust. 4 regulaminu COSAC.

⁶⁸⁶ Art. 5 ust. 1 regulaminu COSAC.

⁶⁸⁷ Art. 2 ust. 1–3 regulaminu COSAC.

bezwzględna większość przewodniczących komisji do spraw unijnych parlamentów narodowych i przedstawicieli Parlamentu Europejskiego⁶⁸⁸.

COSAC, podobnie jak Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, może tworzyć swoje grupy robocze. Są one powoływane w celu zbadania konkretnej sprawy związanej z działalnością wspólnoty. Mogą być one tworzone również na mocy decyzji podejmowanej bezwzględną większością przewodniczących komisji do spraw unijnych parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Jak stanowi regulamin, „funkcję przewodniczącego grupy roboczej pełni przewodniczący komisji do spraw unijnych parlamentu państwa sprawującego prezydencję”. Obsługę sekretariatu tworzonych przez COSAC grup roboczych zapewniają sekretariaty państw członkowskich aktualnie sprawujących prezydencję przy wsparciu sekretariatu Konferencji⁶⁸⁹.

Regulamin szczegółowo określa tryb postępowania w sprawie przyjęcia uwag, które mogą być zgłoszone przez COSAC Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji zgodnie z treścią Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonym do traktatu z Lizbony. Z wnioskiem o przyjęcie uwag przez COSAC może występować każda z delegacji. Regulamin stanowi, że „projekt uwag jest sporządzany, gdy z wnioskiem występuje prezydencja, po konsultacjach z trojką prezydencji, lub też, gdy uzna to za konieczne bezwzględna większość przewodniczących komisji do spraw unijnych parlamentów narodowych i przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, albo w razie podjęcia takiej decyzji na posiedzeniu COSAC⁶⁹⁰. Projekty uwag są przekazywane delegacjom w celu poddania analizie i możliwości zgłoszenia uwag. Ostateczny projekt sporządzany jest na spotkaniu przygotowawczym przewodniczących, zawiera spostrzeżenia i uwagi zgłaszane przez poszczególne delegacje oraz oświadczenia dotyczące głosowania. Jak stanowi regulamin, „zasadniczo COSAC dąży do przyjmowania uwag przy szerokim konsensusie”. Celem Konferencji jest zatem dążenie do uzgodnienia stanowisk i uwag przekazywanych instytucjom prawodawczym Unii Europejskiej. Jeżeli próby osiągnięcia porozumienia nie dochodzą do skutku, uwagi przyjmuje się większością kwalifikowaną 3/4 oddanych głosów, przy czym większość ta musi stanowić co najmniej połowę wszystkich głosów. Każda z delegacji dysponuje dwoma głosami. Po ostatecznym ustaleniu uwag Konferencja przesyła je przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej w celu ustosunkowania się do nich.

⁶⁸⁸ Art. 2 ust. 4 regulaminu COSAC.

⁶⁸⁹ Art. 2 ust. 6 regulaminu COSAC.

⁶⁹⁰ Art. 7 ust. 2 regulaminu COSAC.

Regulamin COSAC kazuistycznie reguluje również rolę państwa sprawującego w danym czasie prezydencję Konferencji. Prezydencję sprawuje komisja do spraw unijnych parlamentu państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Regulamin nakłada na parlamentarną komisję wiele obowiązków, związanych głównie z przygotowaniem dokumentów oraz organizacją posiedzeń COSAC. Sekretariat parlamentu państwa sprawującego prezydencję, przy pomocy sekretariatu COSAC, przygotowuje dokumenty niezbędne podczas posiedzeń Konferencji. Przewodniczący komisji do spraw unijnych parlamentu państwa sprawującego prezydencję przewodniczy posiedzeniom, przedstawia harmonogram obrad i określa długość wystąpień. Ciąży na nim również obowiązek prezentowania wniosków z debaty, opracowanych uprzednio przez trójkę prezydencji. Sekretariat parlamentu państwa sprawującego prezydencję ma również obowiązek przygotować protokół posiedzenia na podstawie projektu przedłożonego przez sekretariat COSAC oraz – przy pomocy sekretariatu COSAC – zapewnić w tym okresie obsługę sekretariatu na potrzeby działalności Konferencji⁶⁹¹.

Chcąc ocenić rolę działalności COSAC na płaszczyźnie wspólnotowej, niewątpliwie należy odnieść się do tzw. kopenhaskich wytycznych parlamentarnych, czyli wytycznych dotyczących stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych. Są one również określane jako tzw. standardy minimum. W ramach Konwentu Europejskiego 22 października 2002 roku przedstawiono raport grupy roboczej w sprawie roli parlamentów narodowych. Zawierał on zalecenie przygotowania przez COSAC wytycznych lub „kodeksu postępowania”, który określałby relacje między rządami oraz parlamentami w sprawach unijnych. Celem takiego zalecenia było „zapewnienie wszystkim parlamentom narodowym możliwości sprawowania kontroli i oddziaływania na politykę wspólnotową swoich rządów”⁶⁹². Z związku z powyższym „duńska prezydencja COSAC przygotowała na spotkanie w Kopenhadze w dniach 16–18 października 2002 roku propozycję reformy”⁶⁹³. Skierowała do Konwentu Europejskiego, instytucji wspólnotowych, parlamentów narodowych oraz prezydencji apel o wzmocnienie pozycji nie tylko parlamentów krajowych państw członkowskich UE, ale również samej Konferencji na płaszczyźnie wspólnotowej. Celem było zapobieżenie kryzysowi demokracji na płaszczyźnie unijnej, „zapewnienie stabilnego demokratycznego fundamentu Unii”⁶⁹⁴. Uznano, że podstawą jest włączenie parlamentów państw członkowskich w narodowe polityki integracyjne w większym stopniu niż dotychczas. Co ciekawe, sprzeciwiano się również tworzeniu nowych instytucji, które miałyby

⁶⁹¹ Art. 7 ust. 3–8 regulaminu COSAC.

⁶⁹² http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_kopenhaskie_wytyczne_parlamentarne.pdf [dostęp 30.08.2017].

⁶⁹³ R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju...*, s. 33.

⁶⁹⁴ *Ibidem*.

koordynować współpracę międzyparlamentarną – uznano, że należy zwiększyć kompetencje już istniejących. Na podstawie posiedzenia w Kopenhadze powołano grupę roboczą dla kontynuowania prac nad projektem kodeksu postępowania oraz zmian w regulaminie COSAC, dotyczących podejmowania decyzji większością głosów. Skutkiem powyższych działań było przygotowanie wytycznych dotyczących stosunków między rządami i parlamentami w sprawach wspólnotowych, zwanych kopenhaskimi wytycznymi parlamentarnymi⁶⁹⁵. Określono w nich podstawowe zasady, które miały zapewnić wszystkim parlamentom narodowym możliwość czynnego uczestnictwa i oddziaływania na politykę unijną⁶⁹⁶.

Szczególnie podkreślano wagę trzech elementów, których poziom realizacji określa możliwości wywierania przez parlamenty narodowe wpływu na działania Unii Europejskiej. Zaliczono do nich „ilość i jakość informacji przekazywanych do parlamentu narodowego, terminy wymiany informacji oraz możliwości wykorzystania przez parlament narodowy uzyskanych informacji tak, by wywrzeć wpływ na politykę Wspólnoty”⁶⁹⁷. W celu zapewnienia ich właściwej realizacji zdefiniowano konkretne zalecenia (nazywane zasadami). Pierwsza z określonych zasad nakładała na UE oraz rządy państw członkowskich obowiązek zapewnienia odpowiedniego przepływu informacji. To właśnie wówczas zdefiniowano, że parlamenty narodowe państw członkowskich otrzymywać mają wszelkie istotne informacje na temat unijnych inicjatyw w takim terminie, aby miały możliwość ich analizy i rozważenia przed podjęciem jakichkolwiek decyzji w tych sprawach. W drugim zaleceniu podkreślono konieczność przyznania parlamentom poszczególnych państw rzeczywistej możliwości wykorzystywania otrzymywanych informacji w taki sposób, aby wywrzeć wpływ na politykę własnego kraju w zakresie spraw europejskich, a przez to – pośrednio – na decyzje podejmowane na szczeblu unijnym. Trzecia zasada określa konieczność posiadania przez parlament narodowy możliwości monitorowania decyzji podejmowanych przez władzę wykonawczą w zakresie spraw unijnych.

Same kopenhaskie wytyczne parlamentarne *sensu stricto*, określone jako zalecenia w sprawie ogólnych wytycznych, składają się z pięciu punktów. Mają charakter ogólny, stanowią swoiste „minimum”, jakie powinno być spełnione w ramach wspólnoty. Skierowane są nie tylko do instytucji europejskich, ale i krajowych organów wykonawczych – rządów poszczególnych państw członkowskich Unii. Pierwsza z wytycznych nakłada na rządy państw członkowskich, działające w tym zakresie w porozumieniu z instytucjami unijnymi, obowiązek zapewnienia otrzymania wszelkich dokumentów

⁶⁹⁵ Tekst przyjęty na XXVIII Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC), Dz. Urz. UE C 154/01 z 2.07.2003 r.

⁶⁹⁶ Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_kopenhaskie_wytyczne_parlamentarne.pdf [dostęp 30.08.2017].

⁶⁹⁷ *Ibidem*.

dotyczących działań legislacyjnych, w najszybszym możliwym terminie. Na krajową egzekutywę nałożono także obowiązek przygotowania przeznaczonych dla parlamentów narodowych materiałów dotyczących legislacji unijnej. Dokumenty te – co podkreślono w wytycznych – powinny być przygotowane w przystępnej formie, łatwo dostępnej i jasno zredagowanej.

Kolejna ze sformułowanych wytycznych określiła, że celowe jest zapewnienie możliwości odbywania spotkań (debat) z ministrami na forum parlamentów narodowych. Debaty takie powinny odbywać się z dużym wyprzedzeniem przed posiedzeniami instytucji unijnych, a w czasie ich trwania rząd powinien przedstawiać parlamentowi swoje stanowisko wobec zgłoszonych propozycji. W omawianych wytycznych zawarto także zobowiązanie wobec rządu do informowania parlamentu narodowego o wszelkich decyzjach, które mają zapasć na szczeblu Unii, jak również o propozycjach rządowych dotyczących tych decyzji. Przekazywane informacje powinny dotyczyć zarówno zwykłych spotkań Rady, odbywanych szczytów, jak i wszystkich konferencji międzyrządowych.

Kopenhaskie wytyczne parlamentarne nałożyły również pewne obowiązki na samych zainteresowanych, czyli parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej. Do ich obowiązku należy „zastosowanie powyższych wytycznych z jak największym pożytkiem”. W tym celu parlamenty powinny wzmocnić swoje zaplecze administracyjne i eksperckie oraz dostosować otrzymane od rządów i instytucji unijnych wsparcie do swoich realnych potrzeb.

Należy podkreślić, że kopenhaskie wytyczne parlamentarne, pomimo stosowanej, bardzo kategorycznej terminologii („wytyczne”, „zaleca się”), miały charakter niezobowiązujący. Były jedynie wskazówką co do pożądanego kierunku zmian skierowanych pod adresem instytucji unijnych, rządów krajów członkowskich i własnych struktur administracyjnych parlamentów. Odcisnęły one jednak swoje piętno na postanowieniach traktatu z Lizbony i dzięki temu stały się obowiązującymi normami prawa europejskiego.

Praktyczne efekty funkcjonowania COSAC ocenić należy pozytywnie. Konferencja działa jako międzyparlamentarne forum dialogu oraz wymiany doświadczeń i opinii. Tworzy też strukturę mogącą formalizować sposoby i tematy prowadzonej dyskusji, co w tak sieciowej konstrukcji współpracy międzyparlamentarnej wydaje się szczególnie istotne⁶⁹⁸.

Jak wskazuje R. Grzeszczak, „prace COSAC [...] otworzyły drogę do osiągnięcia porozumienia w sprawie zmian i stworzenia z konferencji efektywnej platformy współpracy międzyparlamentarnej”⁶⁹⁹. Jednak w literaturze przedmiotu zgłaszane są oczekiwania

⁶⁹⁸ Zob. S. Piedrafito, *EU Democratic Legitimacy and National Parliaments*, <https://www.ceps.eu/publications/eu-democratic-legitimacy-and-national-parliaments> [dostęp 13.09.2017].

⁶⁹⁹ R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju...*, s. 36.

większej aktywności COSAC, zwłaszcza w zakresie opracowywania teoretyczno-prawnych możliwości umocnienia pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej⁷⁰⁰. Wyrażanie takich postulatów jest tym bardziej uzasadnione, że to właśnie COSAC jest jedynym sformalizowanym organem współpracy międzyparlamentarnej wpisanym w europejskie prawo pierwotne. Dążenie do zacieśnienia współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi oraz pomiędzy nimi i Parlamentem Europejskim musi więc uwzględniać silną, koordynującą pozycję COSAC.

4. Konferencje międzyparlamentarne przedstawicieli parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego

4.1. Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Kolejną instytucją powołaną do życia przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej jest Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁷⁰¹. Stanowi ona „forum wymiany informacji i doświadczeń, mające ułatwić parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu wykonywanie właściwych im funkcji” w obu obszarach⁷⁰². Konferencję powołano w kwietniu 2011 roku w Brukseli, jednakże ostateczny konsensus w sprawie jej kształtu osiągnięto dopiero rok później – podczas spotkania Konferencji Przewodniczących w Warszawie, w kwietniu 2012 roku. Konferencja ds. WPZiB/WPBiO spotyka się dwukrotnie w ciągu roku, na terenie państwa sprawującego w danym czasie prezydencję w Radzie Unii Europejskiej lub siedzibie Parlamentu Europejskiego w Brukseli. W skład Konferencji wchodzi 6-osobowe delegacje parlamentów krajowych państw członkowskich Unii⁷⁰³ oraz 16-osobowa delegacja Parlamentu Europejskiego. Uczestnikami obrad na prawach obserwatorów są także 4-osobowe delegacje parlamentów krajów kandydujących do Unii oraz europejskich krajów

⁷⁰⁰ Warto docenić aktywność COSAC w zakresie współpracy parlamentów narodowych w procedurze przygotowywania uzasadnionych opinii („żółta kartka”). Zob. np. pkt 2.1. Konkluzji z LIV Posiedzenia COSAC w Luksemburgu; http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/konkluzje_lux_cosac.pdf [dostęp 13.09.2017].

⁷⁰¹ Dalej nazwana Konferencją lub Konferencją ds. WPZiB/WPBiO.

⁷⁰² http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14766:miedzyparlamentarna-konferencja-ds-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczestwa-oraz-wspolnej-polityki-bezpieczestwa-i-obrony&catid=39&Itemid=817 [dostęp 1.09.2017].

⁷⁰³ W przypadku parlamentów dwuizbowych podział miejsc pomiędzy izby zależny jest od wewnętrznych ustaleń.

członkowskich NATO⁷⁰⁴. W skład polskiej delegacji wchodzi między innymi przewodniczący komisji spraw zagranicznych, komisji obrony narodowej oraz komisji spraw Unii Europejskiej Sejmu i Senatu oraz inni przedstawiciele polskiego parlamentu. Komisja przeprowadza swoje obrady raz na pół roku w siedzibie Parlamentu Europejskiego lub w kraju sprawującym w danym czasie prezydencję w Radzie Unii Europejskiej.

4.2. Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego

Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej jest realizacją postanowień traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej⁷⁰⁵. Co za tym idzie – podstawą działania tej Konferencji nie są bezpośrednio normy prawa pierwotnego UE, jak w przypadku innych Konferencji międzyparlamentarnych, lecz właśnie art. 13 traktatu o stabilności.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej budził (i zapewne nadal budzi) duże wątpliwości i to zarówno co do jego zgodności z prawem europejskim⁷⁰⁶, jak i prawem krajowym w niektórych państwach członkowskich UE⁷⁰⁷. Wątpliwości co do zgodności z prawem europejskim wynikają z faktu, że traktat pozostaje formalnie poza katalogiem prawa pierwotnego UE (nie jest zawarty np. w ramach tzw. instytucji wzmocnionej współpracy), ale jest zawarty zgodnie z ogólnymi zasadami tworzenia prawa międzynarodowego⁷⁰⁸. Swoją genezę i formą nawiązuje więc do dawnej kategorii umów spontanicznych⁷⁰⁹.

⁷⁰⁴ http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14766:miedzyparlamentarna-konferencja-ds-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczestwa-oraz-wspolnej-polityki-bezpieczestwa-i-obrony&catid=39&Itemid=817 [dostęp 1.09.2017].

⁷⁰⁵ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1258. W dalszej części powoływany także jako traktat o stabilności.

⁷⁰⁶ Zob. P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, „European Law Review” 2012, vol. 37, s. 231 i nast.

⁷⁰⁷ Zob. D. Adamski, *Pakt Fiskalny a prawo europejskie i polska konstytucja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12, s. 10.

⁷⁰⁸ Zob. M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1(33), s. 132.

⁷⁰⁹ Zob. M. Muszyński, *Pakt fiskalny: prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne studium przypadku*, „Ius Novum” 2014, nr specjalny, s. 34 i nast.

Traktat o stabilności budził także wątpliwości w Polsce, zwłaszcza w zakresie określenia procedur niezbędnych do jego ratyfikacji. Część doktryny twierdziła, że na skutek ratyfikacji traktatu dochodzi do przeniesienia kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego⁷¹⁰. Jednak szczegółowa analiza postanowień traktatu skłania do tezy, że jego postanowienia nie tworzą żadnego katalogu nowo przekazywanych kompetencji, a w związku z powyższym nie było też konieczności stosowania procedur określonych w art. 90 Konstytucji RP⁷¹¹. Dlatego Sejm, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP, w ustawie przyjętej w dniu 20 lutego 2013 r. wyraził zgodę na ratyfikację traktatu przez Prezydenta RP⁷¹².

Specyficzne usytuowanie traktatu o stabilności wobec norm prawa pierwotnego UE rodziło także spory co do kształtu Konferencji, zwłaszcza co do roli, którą mogą odgrywać w niej przedstawiciele COSAC i Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 13 traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej jego strony określiły, że „Zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do traktatów Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe Umawiających się Stron wspólnie ustalą organizację oraz działania informacyjne w odniesieniu do konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli odpowiednich komisji parlamentów narodowych mającej na celu omówienie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem niniejszego traktatu”. W konsekwencji treści tej normy konieczne było zdefiniowanie, na podstawie którego postanowienia tytułu II Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej funkcjonować będzie Konferencja. Wybór pomiędzy art. 9 a art. 10 Protokołu w konsekwencji odnosił się także do zdefiniowania roli, jaką mogliby odgrywać przedstawiciele COSAC lub Parlamentu Europejskiego. Wybór art. 10 Protokołu przyznawałby – co najmniej – rolę koordynującą COSAC, natomiast art. 9 prowadził do marginalizacji COSAC, lecz wzmocnił jednocześnie pozycję Parlamentu Europejskiego. Ten pozornie wyłącznie prestiżowy spór był jednak dowodem na realną rywalizację pomiędzy PE a parlamentami

⁷¹⁰ M. Dobrowolski, *W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 6, s. 41–57.

⁷¹¹ Zob. szerzej D. Adamski, *op. cit.*, s. 15 i nast. oraz M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności...*, s. 142 i nast.

⁷¹² Ustawa o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 283.

narodowymi o możliwości oddziaływania na kształtującą się europejską politykę gospodarczą i przez długi czas uniemożliwiało ustanowienie Konferencji⁷¹³.

W efekcie prowadzonych rozmów wstępne uzgodnienia nastąpiły w kwietniu 2012 roku podczas spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów Państw UE w Warszawie, natomiast konkluzje zapadły rok później w Nikozji, gdzie podjęto decyzję odwołania się do art. 9 Protokołu. Zdecydowano, aby pomimo zróżnicowanych podstaw prawnych wzorować się na Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i do tychczas odbywane spotkania przewodniczących komisji branżowych (finansów lub gospodarki) – zwoływane każdorazowo przez aktualną prezydencję – zastąpić konferencją. Ostatecznie Konferencję Międzyparlamentarną ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego powołano podczas posiedzenia inauguracyjnego w Wilnie, w dniach 16-17 października 2013 roku. W jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich parlamentów narodowych państw członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego (o składzie i liczbie przedstawicieli decydują same parlamenty) oraz po dwóch przedstawicieli parlamentów narodowych państw kandydujących do Unii.

Zgodnie z porozumieniem zawartym przez marszałków Sejmu i Senatu RP w pracach Konferencji uczestniczy 6 polskich przedstawicieli (3 posłów i 3 senatorów). Marszałek Sejmu określił także, że Sejm powinien być reprezentowany przez przewodniczących komisji właściwych do spraw Unii Europejskiej, finansów publicznych oraz gospodarki lub wskazanych przez nich przedstawicieli.

Spotkania Konferencji odbywają się dwa razy w roku i są skoordynowane z przebiegiem cyklu semestru europejskiego. W pierwszym półroczu Konferencja zbiera się każdorazowo w Brukseli i współprzewodniczą jej wówczas Parlament Europejski i parlament państwa sprawującego aktualnie prezydencję w Radzie UE, natomiast w drugim półroczu Konferencja odbywa się w państwie sprawującym prezydencję, pod przewodnictwem parlamentu tego państwa.

Konferencja zgodnie z przyjętymi założeniami ma spełniać rolę platformy debaty merytorycznej oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk w zakresie wdrażania traktatu o stabilności, ale także zapewnić demokratyczną odpowiedzialność w obszarze zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej⁷¹⁴. Realizacja tych pozornie mało odważnych zamiarów wymaga jednak nie tylko dużej aktywności członków Konferencji, ale także – a może przede wszystkim – dużej wiedzy merytorycznej i dostępu do całościowych i bieżących informacji.

⁷¹³ Zob. T. Woźnicki, *Współpraca międzyparlamentarna w świetle art. 13. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 3(37), s. 135–137.

⁷¹⁴ *Ibidem*, s. 142.

5. Dialog polityczny parlamentów narodowych z Komisją Europejską

Jednym z elementów szeroko rozumianej dyplomacji parlamentarnej jest niewątpliwie dialog parlamentów narodowych z Komisją Europejską. Tę formę współpracy rozpoczęto w 2006 r. w związku z tzw. inicjatywą Barroso⁷¹⁵. Inicjatywa ta była kontynuacją tzw. Planu D („D” jak „demokracja, dialog, debata”) mającego stanowić remedium na porażkę procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii⁷¹⁶. Komisja podkreślała przy tym, że plan opiera się na trzech zasadach: „integracja (wszyscy obywatele winni mieć równy dostęp do informacji w UE), różnorodność (wszyscy zainteresowani powinni mieć możliwość zabrania głosu) i udział (wszystkie głosy powinny być słyszalne)”⁷¹⁷. Zasady te są charakterystyczne dla demokracji deliberatywnej, na propagowaniu której zapewne Komisji zależało. Tak określonego celu plan nie spełnił, jednak doprowadził do wzrostu zaangażowania w sprawy europejskie niektórych środowisk i – poprzez duży udział w organizacji samych debat – zaktywizował część parlamentów narodowych i regionalnych oraz partnerów społecznych⁷¹⁸.

Po wejściu w życie traktatu z Lizbony dialog polityczny realizowany jest w ramach sformalizowanych form komunikowania się parlamentów narodowych z Komisją Europejską (o której jest mowa zwłaszcza w Protokole nr 1). Założonym celem prowadzonego dialogu jest większe zaangażowanie parlamentów narodowych w kształtowanie polityk europejskich oraz niwelowanie deficytu demokratycznego Unii⁷¹⁹.

W ramach prowadzonego dialogu każdy parlament może przesłać Komisji Europejskiej swoje stanowisko w zakresie dokumentów Komisji (zarówno ustawodawczych, jak i innych) lub wybranych obszarów polityk realizowanych przez Komisję. Po przedłożeniu opinii Komisja udziela pisemnej odpowiedzi. Niezależnie od pojawiających się wątpliwości co do racjonalności tego trybu dialogu⁷²⁰ liczba przedkładanych opinii

⁷¹⁵ Komunikat Komisji „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” – COM(2006) 211; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0211&from=PL> [dostęp 20.11.2018]. Zob. też K. Auel, *Nationale Parlamente seit Lissabon. Eine neue Rolle als „Multi-Arena Player“?*, [w:] P. Becker, B. Lippert (red.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2018, s. 5.

⁷¹⁶ Szerzej na temat założeń i realizacji Planu D zob. S. Ivić, *European identity and citizenship. Between modernity and postmodernity*, London 2016, s. 167 i nast.

⁷¹⁷ S. Boucher, *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, Brussels 2009, s. 3.

⁷¹⁸ W literaturze podkreśla się jednak różnice pomiędzy deliberacją a debatą bądź dialogiem; zob. np. J.L. Cohen, *Deliberation and democratic legitimacy*, [w:] A.P. Hamlin, P. Pettit (red.), *The good polity. Normative analysis of the state*, Oxford–Cambridge 1991, s. 29.

⁷¹⁹ M. Witkowska, *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska, E. Kuzelewska, R. Potorski, J.F. Czub, E.V. Kucheryavaya, S. Dłuski (red.), *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 23.

⁷²⁰ Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego...*, s. 124.

zwiększa się⁷²¹. Jest to zapewne efektem mniej sformalizowanej procedury niż w przypadku przedkładania uzasadnionej opinii. Uzupełnieniem tej formy dialogu są również cykliczne wizyty komisarzy Komisji Europejskiej w parlamentach narodowych⁷²².

Doceniając znaczenie prowadzonego dialogu oraz jego efektów, COSAC wielokrotnie zastanawiał się nad ewentualnymi modyfikacjami mogącymi prowadzić do jego usprawnienia. Między innymi rozważana była kwestia wprowadzenia formularza przedkładanej opinii i/lub nieformalnych wytycznych dotyczących zasad ich sporządzania⁷²³. Podczas przeprowadzonych konsultacji większość z uczestniczących w nich izb parlamentarnych (21 spośród 29) uznała, że przygotowanie nieformalnych wytycznych, zwłaszcza w postaci wymiany dobrych praktyk, byłoby wskazane. Jednocześnie 24 izby (spośród 31 biorących udział w konsultacjach) były przeciwnie tworzeniu jednolitego wzorca, według którego byłyby składane uwagi w ramach prowadzonego dialogu politycznego⁷²⁴.

6. Procedura semestru europejskiego

Przyczyn powstania procedury semestru europejskiego szukać należy w światowym kryzysie gospodarczym i finansowym, którego symboliczny początek upatruje się w upadku amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers (15 września 2008 r.).

Pękła wówczas amerykańska bańka spekulacyjna, ale jej konsekwencje dotknęły wielu innych banków, zarówno w USA, jak i w Europie⁷²⁵. Kryzys jednak nie ograniczył się wyłącznie do sektora bankowego i bardzo szybko objął też inne działy gospodarki. Bezpośrednie i rzeczywiste zagrożenie dotknęło wszystkich sfer aktywności ludzkiej i żaden człowiek ani też żaden kraj nie mógł uważać się za bezpieczny. Również i sama Unia stanęła wówczas przed koniecznością poszukiwania sposobów nie tylko na

⁷²¹ W latach 2006–2014 liczba opinii wzrosła z 53 do 494; zob. M. Buskjaer Rasmussen, M. Kluger Dionigi, *National Parliaments' Use of the Political Dialogue: Institutional Lobbyists, Traditionalists or Communicators?*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, nr 5, s. 1110.

⁷²² Zarówno same parlamenty narodowe, jak i COSAC pozytywnie oceniają tę formę dialogu i liczba składanych wizyt wzrasta, zob. *Wkład na LVI posiedzenie plenarne COSAC (2016/C 486/01)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:486:FULL&from=FI> [dostęp 17.10.2018].

⁷²³ Zob. *Dwudziesty trzeci raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej: LIII Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej 31 maja – 2 czerwca 2015 roku Ryga*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_23.pdf, s. 31 i nast. [dostęp 17.10.2018]. Analogiczne kwestie rozważano w odniesieniu do uzasadnionych opinii.

⁷²⁴ *Ibidem*.

⁷²⁵ Paradoksalnie, skutki kryzysu w UE były dużo dalej idące niż w USA – „Prawdą jest jednak, że problemy Europy są szczególnie. Po upadku Lehman Brothers, Amerykanie dostali przeziębienia, a Europejczycy dostali zapalenia płuc”; zob. J. Zielonka, *Czy Unia straciła swoje granice?*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska. W poszukiwaniu swoich granic*, Warszawa 2017, s. 14.

doprowadzenie do ustabilizowania wahań waluty euro, ale także na ratowanie tych państw członkowskich, które znalazły się na skraju bankructwa⁷²⁶.

Konsekwencje kryzysu finansowego i gospodarczego ukazały jednak słabości Unii i w istotny sposób wzmocniły tendencje partykularne. Działania podejmowane przez organy Unii były ograniczone jednak nie tylko ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej, ale także w związku z istniejącymi sprzecznościami interesów i oczekiwań państw członkowskich⁷²⁷. Kryzys uderzył bowiem w całą Unię, tak jak i w całą Europę, ale w poszczególnych państwach członkowskich wywołał (i wywołuje) zróżnicowane skutki, a w konsekwencji może wymagać różnych metod postępowania. Szczególnym zagrożeniem dla spójności Unii było tworzenie się – początkowo samoistne – kilku grup państw będących w różnej sytuacji gospodarczej:

- (1) państwa tzw. nowej Unii – gospodarki tych państw nadal są w okresie transformacji, a z uwagi na swoją specyfikę zostały dotknięte kryzysem stosunkowo późno, jednak jego konsekwencją jest znacznie zwiększający się dług publiczny. W instytucjach Unii Europejskiej zabrakło przygotowanych uprzednio właściwych mechanizmów wsparcia, a reguły stosowane przez inne podmioty (np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy) sprowadzają się przede wszystkim do wprowadzenia reżimu oszczędnościowego⁷²⁸. Stosowanie jednak wyłącznie takich metod może prowadzić do wewnętrznych napięć i destabilizacji politycznej;
- (2) państwa dotknięte kryzysem finansowym, będące członkami Eurogrupy, mające jednak gospodarki niesynchronizowane z państwami „centrum euro”. Zalecaną i zastosowaną metodą ich wsparcia był solidaryzm państw członkowskich Eurogrupy. Przy dużych wyrzeczeniach wewnętrznych i wsparciu innych państw udało się jak na razie uratować przed bankructwem Grecję. Jednak pojawiają się wątpliwości, czy mechanizm taki okaże się wystarczający w przypadku poważnego kryzysu występującego równocześnie w Portugalii, Włoszech, Grecji i Hiszpanii (czyli w krajach określanych często jako PIGS),
- (3) stabilne gospodarczo państwa posługujące się walutą euro i zainteresowane jak najszybszym opanowaniem kryzysu i wejściem na drogę wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji wzmocnieniem konkurencyjności Europy wobec gospodarek innych światowych potęg gospodarczych,

⁷²⁶ Zob. np. E. Cziomer, *Polityczno-prawne aspekty kryzysu zadłużenia strefy euro Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 2012, vol. 19, nr 1, s. 8.

⁷²⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Balicki, *Unia Europejska po Lizbonie: stagnacja czy rozwój?*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Wokół Traktatu Lizbońskiego. Propozycje i postulaty dotyczące prawa i ekonomii Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 19 nast.

⁷²⁸ Zob. O. Blanchard, D. Leigh, *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf> [dostęp 17.09.2017].

- (4) stabilne gospodarczo państwa członkowskie UE pozostające poza grupą euro, w których kryzys niektórych państw Eurogrupy zwiększa jedynie tendencje izolacjonistyczne. Efekt ten istotny był także w przypadku Wielkiej Brytanii, gdzie niewątpliwie miał wpływ na rozwijające się wówczas tendencje odśrodkowe, które w połączeniu z silnymi nastrojami antyimigracyjnymi doprowadziły do podjętej w referendum decyzji o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

O ile sam fakt wystąpienia tak klasyfikowanych różnicowań wydaje się uzasadniony neutralnymi okolicznościami gospodarczymi, o tyle jednak dłuższe trwanie takiego stanu mogłoby doprowadzić do powstania zasadniczych podziałów wśród krajów członkowskich UE i – w swym efekcie – prowadzić do dezintegracji samej Unii Europejskiej.

Kryzys gospodarczy to jednak nie jedyny problem Unii Europejskiej, z którym musiała się zmierzyć. W krajach członkowskich zaczęły bowiem narastać problemy społeczne, które były niekiedy traktowane jako efekt dokonanego rozszerzenia Unii Europejskiej. Wnioski takie nie znajdują uzasadnienia ekonomicznego, wielkie otwarcie UE na wschód było bowiem działaniem stosunkowo mało obciążającym finanse Unii⁷²⁹. Jednak akcesja nowych państw do Unii mogła wywołać pewne negatywne efekty społeczne, które następnie zostały zwielokrotnione przez kryzys finansowy. A narastające problemy wewnętrzne państw członkowskich, duże bezrobocie i wzrost nierówności społecznej czy też wzrost aktywności ekstremalnych ruchów politycznych⁷³⁰ w konsekwencji prowadzi do wzrostu niechęci nie tylko wobec dalszych rozszerzeń Unii, ale także i celowości istnienia samej organizacji.

Gospodarcze i społeczne skutki trwającego kryzysu ujawniły wszystkie słabości w dotychczas funkcjonujących sposobach koordynacji gospodarczej w UE i w efekcie skłoniły Unię do podjęcia działań na rzecz wzmocnienia zasad zarządzania gospodarczego i przygotowania formalnych mechanizmów umożliwiających uniknięcie podobnych zjawisk w przyszłości⁷³¹.

W czerwcu 2010 roku Rada Europejska uchwaliła nową strategię gospodarczą „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju. Zdano sobie wówczas sprawę z faktu, że niepowodzenia tzw. Strategii Lizbońskiej stanowiły wynik braku jej odpowiedniego koordynowania i kontrolowania podejmowanych prac. Wraz z przyjęciem

⁷²⁹ Zob. np. Ahiliz R. Rincón, Olmedo V. Hernandez, *El presupuesto comunitario: política y economía en la ampliación de la Unión Europea*, <http://virtual.uptc.edu.co/revistas/index.php/cenes/article/viewFile/566/503> [dostęp: 10.09.2017].

⁷³⁰ Zob. J. Giziński, *Falszywi zbawcy Europy*, „Rzeczpospolita”, 30 grudnia 2012.

⁷³¹ Zob. szerzej A. Nowak-Far, *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego*, [w:] J. Osiński (red.), *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, Warszawa 2009, s. 79 i nast. O roli polskiej prezydencji w tym zakresie zob. J. Stankiewicz, *Prezydencja RP w warunkach kryzysu w strefie euro. Stanowisko Polski wobec planowanych zmian traktatowych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, s. 153 (numer nosi własny tytuł: *Polska Prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, red. B. Bednarczyk), s. 153 i nast.

strategii „Europa 2020” rozpoczęto działania zmierzające do wzmocnienia zarządzania gospodarczego. Semestr europejski wprowadzono w roku 2011 i wszedł w skład tzw. sześciopak, reformującego pakt stabilności i wzrostu. Procedurę zmodyfikowano poprzez wejście w życie tzw. dwupaku 30 maja 2013 roku⁷³². Dla wszystkich obserwatorów było oczywiste, że musi powstać mechanizm zapewniający – przy poszanowaniu suwerenności państw członkowskich i autonomii parlamentów narodowych – ocenę i koordynację krajowej polityki gospodarczej państwa członkowskiego w celu jej włączenia w cykl planowania realizowany na szczeblu unijnym. Semestr europejski jest więc procesem „wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE, który ma pomóc w uwzględnieniu celów strategii «Europa 2020» w budżetach państw członkowskich”⁷³³. Głównym celem procedury jest kontrolowanie dyscypliny budżetowej państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie paktu stabilności i wzrostu, czyli zbioru norm mających zagwarantować utrzymywanie finansów publicznych poszczególnych państw członkowskich w stanie równowagi⁷³⁴. Ma on również na celu monitorowanie implementacji strategii „Europa 2020” i paktu Euro Plus, zakładającego jeszcze ściślejszą koordynację gospodarczą państw do niego należących oraz przeprowadzanie analiz sytuacji gospodarczej, w jakiej znajdują się poszczególne państwa członkowskie wspólnoty, celem eliminacji jakichkolwiek nieprawidłowości w makroekonomii⁷³⁵.

Procedura semestru europejskiego jest więc nowym mechanizmem postępowania mającym na celu lepszą koordynację polityki gospodarczej i budżetowej w Unii Europejskiej, jest więc próbą budowy swoistego unijnego zarządzania gospodarczego. Wdrażana procedura zakłada synchronizację cykli przygotowania krajowych programów reform i programów stabilności lub konwergencji (w zależności, czy dotyczy państwa należącego do strefy euro, czy też nie) przez państwa członkowskie. Oba te dokumenty są opracowywane równolegle, aby następnie stać się podstawą do założeń budżetu na kolejny rok⁷³⁶.

⁷³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej nr 472/2013 (Dz. Urz. UE L 140/01 z 27.05.2013 r.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro nr 473/2013, Dz. Urz. UE L 140/11 z 27.05.2013 r. Zob. szerzej A. Gostyńska, M. Stormowska, *Komisja Europejska w zarządzaniu gospodarczym UE: w poszukiwaniu kapitału politycznego*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 76(1052), *passim*.

⁷³³ <http://www.pism.pl/wydarzenia/konferencje/Semestr-Europejski-panaceum-na-kryzys-czy-placebo#> [dostęp 10.09.2017].

⁷³⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pl.htm [dostęp 10.09.2017].

⁷³⁵ Zob. J. Branna, R. Wąsowicz, *Informacja OIDE: Semestr europejski. Przewodnik po kluczowych dokumentach*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/informacja_oide/informacja_OIDE_styczen_2013.pdf [dostęp 19.12.2017].

⁷³⁶ Zob. T. Woźnicki, *Semestr europejski w Sejmie RP. Aspekty instytucjonalne i prawne*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1(35), s. 145.

Realizacja tych z jego elementów, które powinny być przygotowane przez kraje członkowskie, w dużej mierze opiera się na aktywności egzekutywy. Jednak ze względu na wagę tematu i zakres ingerencji instytucji unijnych w wewnątrz krajowe mechanizmy zarządzania gospodarczego konieczne będzie wypracowanie skutecznych i precyzyjnych mechanizmów działania parlamentów narodowych. W przypadku Polski stanie się to szczególnie istotne, jeżeli podejmiemy decyzję o rezygnacji z przysługującej nam derogacji i przystąpimy do strefy euro.

Podstawą prawną funkcjonowania procedury semestru europejskiego jest rozporządzenie Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2011 r. nr 1175/2011⁷³⁷. Na jego podstawie znowelizowano rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Nowelizacja polegała na dodaniu do pierwotnego rozporządzenia nowej Sekcji 1-A zatytułowanej „Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej”. W nowej sekcji wskazano podstawy traktatowe procedury oraz podano jej szczegółowy opis, wymieniono też instrumenty prawne będące w dyspozycji Rady oraz sankcje za nieprzestrzeganie wytycznych. W postanowieniach sekcji zawarto również zadania Parlamentu Europejskiego i innych instytucji w ramach dialogu gospodarczego, a także obowiązki sprawozdawcze⁷³⁸.

W celu dokładnej analizy funkcjonowania tej instytucji konieczne jest odwołanie się do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł 121 TFUE stanowi, że „państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady Unii Europejskiej”. A zgodnie z dalszymi postanowieniami zawartymi w art. 121 TFUE Rada Unii Europejskiej może opracować projekt ogólnych kierunków polityk gospodarczych państw członkowskich UE oraz przyjmować zalecenia określające te kierunki (na podstawie konkluzji przyjętej przez Radę Europejską). Traktat przewiduje również możliwość nadzorowania przez Radę Unii Europejskiej rozwoju sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich wspólnoty w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji dokonań gospodarczych poszczególnych państw. Ale prawne podstawy funkcjonowania „semestru europejskiego” znajdziemy także w innych normach TFUE. I tak art. 126 TFUE stanowi, że „Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów”. Komisja bada przy tym także poszanowanie dyscypliny budżetowej w poszczególnych państwach. Również art. 148 TFUE daje podstawę do funkcjonowania takiej procedury,

⁷³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306/12 z 23.11.2011 r.).

⁷³⁸ *Ibidem*, s. 2.

stanowiąc, że „Rada Europejska bada co roku sytuację zatrudnienia w Unii i przyjmuje konkluzje w tym przedmiocie na podstawie wspólnego sprawozdania rocznego Rady i Komisji”. To właśnie na podstawie tych konkluzji Rada Unii Europejskiej opracowuje coroczne wytyczne, które poszczególne państwa członkowskie UE są zobowiązane uwzględnić w prowadzonej przez nie polityce zatrudnienia. Podstawy funkcjonowania semestru europejskiego możemy także znaleźć w Protokole (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

Procedura semestru europejskiego ma swój początek zwykle pod koniec roku (zazwyczaj w listopadzie), kiedy Komisja Europejska dokonuje rocznej analizy wzrostu gospodarczego (*Annual Growth Survey*) i publikuje stosowny komunikat. W informacji tej zawarte są także priorytety (główne kierunki działania) wspólnoty na następny rok. Kolejnym etapem procedury jest zapoznanie się z ogólną sytuacją makroekonomiczną oraz z postępami w realizacji celów nakreślonych w analizie wzrostu gospodarczego i sformułowanie wytycznych polityki gospodarczej. Następuje to zwykle podczas corocznego szczytu gospodarczego Rady Europejskiej odbywanego w marcu⁷³⁹. 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 Unii Europejskiej mają obowiązek przedłożyć plan zarządzania finansami publicznymi oraz przygotowują program reform i działań – czyli Krajowy Program Reform oraz Program Stabilności lub Konwergencji, które opracowują zgodnie z zaleceniami strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ostatni etap prac odbywa się w maju i czerwcu. Wtedy Komisja Europejska dokonuje ocen przedstawionych programów oraz przygotowuje zalecenia dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Są one konsultowane z Radą Unii Europejskiej, a następnie zatwierdzane przez Radę Europejską. Nie mają mocy wiążącej wobec państw, jednak odgrywają istotną rolę polityczną, z którą państwa członkowskie muszą się liczyć. Zatem wnioski z kierowanych wobec państwa zaleceń powinny być uwzględnione w ustawie budżetowej (i ewentualnie tzw. ustawach obojętnych) na kolejny rok. Jak można zauważyć, w realizowanej procedurze istotną pozostaje rola parlamentu nie tylko jako klasycznego organu kontrolującego władzę wykonawczą, ale przede wszystkim jako organu uchwalającego budżet państwa (w tym dokumencie muszą być uwzględnione wobec państwa zalecenia).

Sam pomysł stworzenia procedury semestru europejskiego należy oceniać pozytywnie⁷⁴⁰. Rodzi się jednak pytanie, czy nie jest to zbyt daleko idąca ingerencja w sprawy

⁷³⁹ <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski> [dostęp 1.09.2017].

⁷⁴⁰ Można jednak spotkać się także z artykułowaną w literaturze krytyką przyjętej procedury. T.G. Grosse zarzuca procedurze semestru europejskiego, że nie tylko nie poprawi systemu zarządzania gospodarczego

wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza w ich zarządzanie makroekonomiczne. Jednakże pamiętać należy, że wraz z przystąpieniem do tak specyficznej organizacji, jaką jest Unia Europejska, państwa przekazały jej znaczną część swoich uprawnień w istotnych sprawach gospodarczych i ekonomicznych. W szczególności sposób związane są państwa będące w jednolitym obszarze walutowym (strefa euro), które muszą wspólnie dbać o utrzymanie równowagi ekonomiczno-gospodarczej i – w efekcie – koordynować swoje zamierzenia gospodarcze.

Jak podkreśla Tadeusz Woźnicki, w dotychczasowej, krótkiej jednak, praktyce stosowania procedury w Polsce wystarczające okazywało się stosowanie rozwiązań zawartych w ustawie kooperacyjnej. Jednak zauważalny jest brak trybu, w którym Rada Ministrów byłaby zobligowana do zapoznania Sejmu z przygotowanym programem reform i programem konwergencji. Dopiero przekazanie pełnej informacji umożliwiłoby posłom odbycie koniecznej w tak ważnej kwestii debaty⁷⁴¹. Zgodzić się więc należy z konstatacją autora o celowości dokonania nowelizacji ustawy kooperacyjnej i odrębne uregulowanie w niej również krajowych elementów realizowanej procedury semestru europejskiego⁷⁴².

W perspektywie długookresowej celowe jednak będzie wypracowanie nowych metod współpracy pomiędzy rządem a Sejmem, z jednoczesnym podjęciem działań mających na celu modyfikacje dotychczas stosowanych procedur wewnątrz krajowych i dostosowanie ich do mechanizmów wprowadzonych w procedurze semestru europejskiego (w tym np. dostosowanie krajowych procedur budżetowych do terminów określonych w ramach semestru)⁷⁴³.

w Unii, ale doprowadzi do powstania niekorzystnego dla rozwoju integracji europejskiej modelu nazywanego przez niego „asymetryczną federacją”; zob. T.G. Grosse, *Semestr europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa*, „Analiza natolińska” 2013, nr 7(65), s. 3 i nast.

⁷⁴¹ Zob. T. Woźnicki, *Semestr europejski...*, s. 151 i 154.

⁷⁴² *Ibidem*, s. 154.

⁷⁴³ W związku z procedurą semestru europejskiego semestru postulowane są przez parlamenty narodowe propozycje zmian stosowanych na szczeblu krajowym procedur, zob. np. *Dziewiętnasty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej: XLIX Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, 23–25 czerwca 2013 r. Dublin*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_19_pl.pdf [dostęp 10.12.2017].

Zakończenie

Unia Europejska nieuchronnie podąża w kierunku budowy swojego nowego kształtu. Nie jest jeszcze wiadome, czym się stanie, ale nie będzie to ani konstrukcja federalnej Europy⁷⁴⁴, ani też – marzenie eurosceptyków – *Europa a'la carte*. Już teraz jednak Unia Europejska, również w związku z ograniczeniem obowiązywania zasady jednomyślności, staje się strukturą bardzo złożoną wewnątrz. Jej członków łączy określony katalog spraw wspólnych, zdefiniowanych prawnie i jednolicie ujmowanych, będących podstawą członkostwa, jednak w pozostałym zakresie mogą oni sami kształtować zasady i zakres wzajemnej współpracy. Vivien Ann Schmidt na określenie tego kształtującego się bytu używa obrazowego określenia „menu Europa, ze wspólnym daniem głównym”⁷⁴⁵. Dla Polski, państwa, które w wyniku historycznych decyzji – na które nie miało wpływu – przez całe lata było poza kręgiem europejskiej integracji, wskazane jest, aby ta część wspólna była nie tylko jak największa, ale – przede wszystkim – aby mogła funkcjonować jak najbardziej skutecznie.

Jednak dla osiągnięcia tego celu nie możemy oczekiwać jedynie aktywności innych, sami pozostając na uboczu dziejących się wydarzeń i toczonych dyskusji. Polska działalność na rzecz umocnienia Unii jest bardzo pożądana, gdyż – w dużej mierze niesłusznie, ale jednak skutecznie – w świadomości obywateli wielu państw członkowskich istotne osłabienie tożsamości Unii wiąże się właśnie z wielkim rozszerzeniem w 2004 roku⁷⁴⁶. Obawy o ten negatywny wpływ państw centralnej i wschodniej Europy na demokratyczne oblicze Unii Europejskiej niewątpliwie wzmocniły antyeuropejskie wypowiedzi i zachowania establishmentu władzy na Węgrzech (po 2010 roku) i w Polsce (po 2015 roku)⁷⁴⁷.

⁷⁴⁴ Warto przy tym dodać, że eurosceptycy walczą nie z federalizmem jako instytucją, lecz raczej ze swoją, błędną wizją federalizmu. Anthony Giddens podkreśla, że wizja „federalnego superpaństwa” jest z gruntu fałszywa, bowiem „pojęcia «federalizm» oraz «superpaństwo» w zasadzie się ze sobą nie łączą. Według klasycznej definicji, w systemie federalnym władza jest w dużej mierze rozproszona, a nie scentralizowana”; A. Giddens, *Europa...*, s. 40.

⁷⁴⁵ Zob. V.A. Schmidt, *A “Menu Europe” will prove far more Palatable*, „Financial Times” z 22.07.2008, s. 13. Zob. też szerzej V.A. Schmidt, *European Elites on the European Union: What Vision for the Future?*, [w:] A. Gamble, D. Lane (red.), *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, London 2009, s. 274.

⁷⁴⁶ Imigracja z krajów „nowej Unii”, w tym zwłaszcza Polski, odegrała też istotną, i w sumie negatywną, rolę w referendalnej decyzji o Brexicie; zob. szerzej J. Kundera, *Brexit*, „Ekonomia XXI Wieku” 2017, vol. 2, nr 14, s. 59-60.

⁷⁴⁷ Nie można jednak zapomnieć także o podejmowanych działaniach legislacyjnych prowadzących do złamania kanonu zasad liberalnych będących częścią wspólnoty europejskich wartości; zob. Gábor Halmi, *The Making of ‘Illiberal Constitutionalism’ with or without a New Constitution: The Case of Hungary and Poland*, https://me.eu.eu/gabor-halmi/wp-content/uploads/sites/385/2018/5/Making_of_illiberal_constitutionalism_Halmi_final.pdf [dostęp 20.09.2018] oraz István Hegedűs, Zsuzsanna Végh, *Illiberal*

Początek nowego wieku to był wyjątkowo zły czas w dziejach Unii – „okres od 2008 do 2018 był mroczny dla Unii Europejskiej. Kryzys finansowy spowodował, że ekonomicznie i politycznie UE padła na kolana. Ekonomiczna nędza otworzyła drzwi dla skrajnie prawicowych populistów chcących zniszczyć wspólną walutę, a także demonizujących uchodźców, migrantów i obywateli innych państw UE w natywistycznej⁷⁴⁸ [etnocentrycznej – dopisek mój] wojnie przeciwko Brukseli. Węgierscy i polscy wyborcy, nosiciele osiągnięć liberalnej demokracji w postkomunistycznej Europie wybrali przywódców nieliberalnych i autorytarnych, którzy oczerniają Unię. A kiedy większość wyborców poparła Brexit, moc UE wydawała się już znikoma”⁷⁴⁹.

Należy mieć jednak nadzieję, że cytowana powyżej opinia jest zbyt radykalna i pesymistyczna, a europejska integracja nadal ma swoją szansę. Unię Europejską należy umacniać, jest to przecież najskuteczniejszy i najbardziej doniosły projekt polityczny XX wieku. Jednak podejmowane działania muszą opierać się na dokonanej uprzednio precyzyjnej analizie. Co należy wspierać, a co zmienić? W jakim kierunku powinna iść dalsza ewolucja europejskiej integracji? Wydaje się, że pogrążonej w licznych kryzysach Unii nie potrzeba już wielu nowych słów, raczej potrzebni są wielcy przywódcy, którzy będą potrafili połączyć oczekiwania obywateli państw członkowskich z sukcesem także całej Unii.

Dotychczas uważano, że wcześniejsze kryzysy, przez które przechodziły Wspólnoty/Unia w praktyce wzmacniały integrację, były bowiem katalizatorem transferu kompetencji na poziom europejski. Co jednak ważne, wzmacniając instytucje wspólnotowe rozwijano równocześnie myślenie w kategoriach wspólnych, europejskich, co pozwalało pokonać egoizmy narodowe poszczególnych państw członkowskich. Jednak mechanizm ten uległ zmianie w czasie kryzysu finansowo-gospodarczego zapoczątkowanego w 2008 roku. W literaturze zauważono⁷⁵⁰, że w warunkach tego kryzysu, który szczególnie mocno dotknął strefę wspólnej waluty euro, nie tylko Unia Europejska zaczęła się zmieniać, ale zmianie uległa również instytucjonalna formuła jej postępowania. Osłabieniu uległa metoda wspólnotowa, natomiast wyłonił się „nowy model integracyjny, w ramach którego rosnące wpływy polityczne posiadały największe państwa członkowskie.

Democracies: What can the European Union do in case a member state regularly and systematically breaches European values and regulations?, <https://www.europesociety.hu/sites/default/files/open-space/documents/magyarorszagi-europa-tarsasag-illiberaldemocracies-policypaper-finalversion.pdf> [dostęp 20.09.2018].

⁷⁴⁸ Natywizm jest tu rozumiany jako radykalna wersja etnocentryzmu prowadząca do wywyższania własnej narodowości i kultury nad wszystkimi innymi. Ruch ten miał duży wpływ na amerykańskie życie polityczne w latach pięćdziesiątych XIX wieku (ustawy antyimigracyjne), a w wieku XX jego retoryka stała się pożywką dla budowy i funkcjonowania Ku Klux Klanu. Zwycięstwo Donalda Trumpa to odrodzenie amerykańskiej polityki natywistycznej.

⁷⁴⁹ S. Meunier, M.A. Vachudova, *Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, nr 7, s. 1631.

⁷⁵⁰ Zob. T.G. Grosse, *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, „Rocznik Europeistyczny” 2015, nr 1, s. 71 i nast.

Zarysowała się asymetria władzy między instytucjami międzyrządowymi a pozostałymi instytucjami europejskimi, jak również hierarchia między państwami najsilniejszymi, a tymi mniejszymi, słabszymi politycznie lub usytuowanymi peryferyjnie⁷⁵¹. Ten kształt nowej Unii Tomasz G. Grosse nazywa „asymetryczną konfederacją”, w której dominującą rolę zaczynają odgrywać największe państwa członkowskie⁷⁵². Model ten może nieść realne zagrożenie dla stabilności Unii.

Jaka ma być Unia Europejska w przyszłości? Jak ma funkcjonować? Jak sprawić, aby była bliska obywatelom państw członkowskich? Takie właśnie pytania należy postawić i – co oczywiście ważniejsze – należy szukać na nie odpowiedzi. Chcąc bowiem myśleć racjonalnie o przyszłości państw europejskich we współczesnym świecie, musimy swoje rozważania prowadzić w kontekście wspólnoty. A – niestety – zbyt często bywa inaczej. Słuchając wypowiedzi i analizując działania niektórych europejskich polityków, wydaje się, jakby żyli oni w sferze całkowitej iluzji. Łatwo podnoszą, w części przecież i słuszne, zarzuty, że „Europa jest biurokracją bez wyrazu, Europa niszczy demokrację, Europa grzebie różnorodność narodów”⁷⁵³, ale czynią to w przekonaniu, że po – ewentualnym – rozpadzie Unii „możliwy jest powrót do idylli narodowo-państwowej”⁷⁵⁴. To fałszywe przekonanie, nie ma bowiem łatwego powrotu ani do wymarzonej „idylli”, ani też sielskich obrazków wspólnoty „narodowo-państwowej”⁷⁵⁵. Od dziesięcioleci w świecie zachodzą zmiany, które mają również wpływ na funkcjonowanie państw narodowych. Globalizacja jest faktem i dotyka także państw. Nie ma więc powrotu do sytuacji, która była na początku XX w. czy bezpośrednio po II wojnie światowej. Nie tylko współczesna wymiana gospodarcza, ale również współczesne problemy (takie jak np. ekologia lub terroryzm) przekroczyły już dawno granice państw narodowych. Dlatego Rogers Brubaker napisał, że „organizacja polityczna przestrzeni według podziałów narodowych w coraz większym stopniu wydaje się niedopasowana do realiów społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Państwo narodowe traktowane jest jako zbyt małe i zbyt duże zarazem”⁷⁵⁶. Warto także pamiętać, że w globalnym wyścigu Europa może się liczyć

⁷⁵¹ T.G. Grosse, *Przezwyciężanie kryzysów w procesie integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, Warszawa 2015, s. 385.

⁷⁵² T.G. Grosse, *Changing the integration model: on the fiasco of the neo-functional vision of the crisis*, [w:] J. Nadolska, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Z kim, którędy i dokąd? Dylematy integracyjne Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 91 i nast.

⁷⁵³ B. Ulrich, G. Edgar, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009, s. 55.

⁷⁵⁴ *Ibidem*.

⁷⁵⁵ W części może o tym świadczyć również przebieg negocjacji w sprawie Brexitu; zob. L. McGowan, *Preparing for Brexit. Actors, negotiations and consequences*, Cham 2018, s. 49 i nast. (zwłaszcza rozdział 4 i 5).

⁷⁵⁶ R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa 1998, s. 1. Zob. też O. von der Gablentz, *Integracja europejska – polityczne reformy na rzecz pokoju*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1998, s. 65.

jedynie jako całość, państwa europejskie rozpatrywane pojedynczo (nawet te największe) wobec mocarstw znaczyć będą niewiele⁷⁵⁷.

Jednak powyższe uwagi nie mogą prowadzić do wniosku, że nadszedł kres państwa narodowego. Co prawda „państwo w coraz mniejszym stopniu jest wyrazem suwerenności, nie jest już czymś stojącym ponad społeczeństwem, a tylko jedną z instytucji organizujących społeczeństwo. W konkurencji z innymi aktorami sceny politycznej nie znika, ale musi nieustannie adaptować się, na nowo określać swoje kompetencje i dzięki oddawanym przez siebie usługom powściągliwie uzasadniać swoje istnienie”⁷⁵⁸. Jednak jako instytucja ładu społeczno-politycznego państwo może i powinno nadal odgrywać swoją ważną rolę, również i w ramach Unii Europejskiej. Sergio Fabbrini podkreśla, że Unia nigdy nie będzie parlamentarnym państwem federalnym z dotychczasowymi państwami narodowymi funkcjonującymi tak jak obecnie niemieckie kraje związkowe, a „państwa narodowe nie mogą zostać zlikwidowane pociągnięciem pióra”⁷⁵⁹. Unia długo więc pozostanie złożonym systemem politycznym z funkcjonującym mechanizmem wielopoziomowego zarządzania⁷⁶⁰ i należy uczynić wszystko aby Unia – będąc organizmem sprawnym – była także demokratyczna i bliska obywatelom państw członkowskich.

W tym złożonym mechanizmie wzajemnych oddziaływań poczesne miejsce muszą zająć także i parlamenty narodowe państw członkowskich⁷⁶¹. Dzięki ich aktywności można nie tylko wzmocnić poczucie przywiązania do demokracji, ale także uzyskać silniejsze legitymizowanie unijnego systemu politycznego⁷⁶². To właśnie dzięki zaangażowaniu parlamentarzystów parlamentów narodowych łatwiej będzie można wyrazić

⁷⁵⁷ Saul Cohen do mocarstw globalnych zalicza USA, Rosję, Chiny, Japonię oraz Unię Europejską (a jako państwa aspirujące do tego miana uważa Indie i Brazylię); zob. S.B. Cohen, *Geopolitics. The geography of international relations*, Lanham 2015, s. 447.

⁷⁵⁸ J.-M. Guéhenno, *Przyszłość wolności. Demokracja w globalizacji*, Kraków 2001, s. 34.

⁷⁵⁹ S. Fabbrini, *After the Roma Declaration: a Union – not a state*, <https://www.socialeurope.eu/rome-declaration-union-not-state> [dostęp 20.11.2018].

⁷⁶⁰ To także dlatego badacze zajmujący się wielopoziomowym zarządzaniem w UE przenieśli swoje zainteresowania z rozważań dotyczących zjawisk determinujących integrację europejską na problem analizy jej realnego funkcjonowania i podejmowania decyzji; S. Piattoni, *The evolution of the studies of European Union MLG*, [w:] E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer, E. Wayenberg (red.), *Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States. Theoretical perspectives*, Cheltenham 2010, s. 169.

⁷⁶¹ Szersza pozycja czynnika parlamentarnego, zarówno szczebla państwowego, jak i z poziomów regionalnych, może w istotny sposób przyczynić się do zdemokratyzowania stosowanych w Unii Europejskiej mechanizmów decyzyjnych (zob. J. Olsson, *Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 2, s. 283–300). Jak podkreśla się w literaturze, zauważalna w wielopoziomowym zarządzaniu dominacja mechanizmów niesformalizowanych może prowadzić do nadmiernej przewagi podmiotów najsilniejszych, dlatego też zjawisko to należy niwelować, wprowadzając czynnik parlamentarny; zob. szerzej J. Czaputowicz, *Wielopoziomowe zarządzanie...*, s. 130.

⁷⁶² O wpływie zasady demokracji na legitymizowanie Unii Europejskiej zob. W. Jedlecka, *Wpływ jednostki...*, s. 40 i nast.

interesy obywateli państw członkowskich na poziomie unijnym, a jednocześnie uniknąć tendencji do budowania swoistej „opozycyjności” parlamentów narodowych wobec Unii⁷⁶³. Znaczenie parlamentów narodowych podkreślił już w 1993 roku niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym konstytucyjności traktatu z Maastricht. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas: „W związku państw tworzących Unię Europejską legitymacja demokratyczna pojawia się w wyniku zaistnienia niezbędnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy działaniami organów europejskich oraz parlamentów państw członkowskich. [...] Najważniejsze jest to, by wraz z rozwojem procesów integracji ulegały stopniowemu umocnieniu demokratyczne podstawy Unii, przy jednoczesnym zachowaniu żywotnej demokracji w państwach członkowskich. Uzyskanie przez europejski związek państw dominującej pozycji w sferze zadań i uprawnień władczych mogłoby prowadzić do trwałego osłabienia demokracji na szczeblu państwowym, tak więc parlamenty krajowe nie mogłyby już w dostateczny sposób legitymizować sprawowanej przez Unię władzy publicznej”⁷⁶⁴.

Jest faktem, że przez długie lata parlamenty narodowe państw członkowskich Unii (a wcześniej Wspólnot) były podmiotem pomijanym w procesie budowy europejskiej struktury decyzyjnej. Było to jednym z istotnych powodów narastania zjawiska nazwanego deficytem demokracji⁷⁶⁵. Proces deparlamentaryzacji⁷⁶⁶ zwiększał się wraz z postępującym pogłębianiem integracji europejskiej⁷⁶⁷. Wagę przełomu miało przy tym przyjęcie traktatu z Maastricht, dokument ten kierował bowiem współpracę europejską na nowe tory integracji, integracji politycznej.

Błędem byłoby jednak stwierdzenie, że to właśnie integracja europejska była jedynym powodem osłabienia roli parlamentów narodowych. W ostatnich dziesięcioleciach XX wieku wystąpiły również inne zjawiska, które wywarły istotny wpływ na funkcjonowanie władzy ustawodawczej. W szczególności należy do nich zaliczyć konsekwencje postępującej globalizacji, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Zwiększająca się wymiana gospodarcza, wzrost roli przedsiębiorstw transpaństwowych oraz rewolucja informatyczna, a w konsekwencji także i wysoki stopień technicyzowania i skomplikowania

⁷⁶³ Zob. też K.A. Schachtschneider, *Das europäisierte Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“*, „Recht und Politik” 2003, vol. 38, nr 4, s. 208.

⁷⁶⁴ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r. dotyczący konstytucyjności traktatu z Maastricht (BVerfGE 89, 155, 191), *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 277.

⁷⁶⁵ Zob. np. J. O’Brennan, T. Raunio, *op. cit.*, s. 3–4 oraz A.E. Töller, *Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des deutschen Bundestages*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2004, vol. 35, nr 1, s. 25.

⁷⁶⁶ Zob. A. Maurer, *Parlamenty narodowe...*, s. 133 i nast.

⁷⁶⁷ To ograniczenie swobody działania parlamentu bardzo mocno dotyka wszystkich realizowanych przez niego funkcji, włącznie nawet z funkcją ustrojodawczą, zob. szerzej R. Balicki, *Przystąpienie Polski do Unii...*, s. 12.

legislacji wymaganej dla regulacji prawnej stosunków gospodarczych powodował, że swoboda decyzyjna parlamentu stawała się coraz bardziej iluzoryczna⁷⁶⁸.

Parlamente znalazły się w bardzo niekorzystnej sytuacji. Ograniczane kompetencyjnie i zdominowane przez własną egzekutywę musiały wdrażać europejską legislację, na którą nie miały praktycznie wpływu⁷⁶⁹. Nie może zatem dziwić, że to właśnie parlamente uznano za przegranych, za ofiary procesu europejskiej integracji.

Jednak parlamente narodowe to podmioty, które mają kilkaset lat tradycji i – co najważniejsze – dysponują najsilniejszym z możliwych mandatem suwerena⁷⁷⁰. To właśnie dzięki niemu parlamente narodowe mogą skutecznie dopominać się należytym sobie roli⁷⁷¹. Nastąpił więc proces reparlamentaryzacji – powolnego poszukiwania sposobów na wzmocnienie pozycji parlamentów, zarówno na poziomie krajowym (uprawnienia kontrolne wobec egzekutywy, funkcjonowanie parlamentarnej komisji wyspecjalizowanej w sprawach wspólnotowych/europejskich), jak i ponadnarodowym (spotkania przewodniczących parlamentów, współpraca w ramach COSAC). Parlamente dokonały więc nie tylko adaptacji do sytuacji, w której się znalazły, ale i podjęły działania zaradcze⁷⁷². Jan Melsæther i Ulf Sverdrup ten okres aktywności parlamentów podsumowali stwierdzeniem: „doświadczyliśmy dekady stopniowego umacniania się parlamentów w UE [...] parlamente narodowe same się zreformowały, umożliwiając sobie odgrywanie bardziej znaczącej roli w formułowaniu i monitorowaniu polityki

⁷⁶⁸ Zob. H. Kassim, *Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford–New York 2003, s. 91.

⁷⁶⁹ Badania Annette Töller wykazały, że w przypadku Bundestagu ok. 1/3 ustawodawstwa krajowego podejmowana była pod wpływem „impulsu europejskiego”, w niektórych kwestiach szczegółowych zależności te były jeszcze wyższe: rolnictwo – 72%, środowisko 69%, polityka gospodarcza – 45,5%; zob. K. Auel, A. Benz, *The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems*, „Journal of Legislative Studies” 2005, vol. 11, nr 3–4, s. 372.

⁷⁷⁰ Pozycja parlamentów jako ciała przedstawicielskiego jest traktowana jako fundament współczesnej demokracji, zob. A. Cygan, *National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious*, „ERA Forum” 2012, vol. 12, nr 4, s. 518. Nieprzypadkowo też to właśnie na Bundestag i Bundesrat niemieckiego Federalny Trybunał Konstytucyjny nałożył szczególny rodzaj „odpowiedzialności integracyjnej”, rozumianej także jako troska o zachowanie zasad demokratycznych również i w systemie politycznym UE; zob. M. Niedobitek, J.W. Tkaczyński, *Pozycja Bundestagu i Bundesratu wobec europejskiego procesu integracyjnego w świetle „lizbońskiego” orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2(10), s. 152. O przykładzie praktycznej realizacji tej odpowiedzialności zob. M. Serowaniec, *Odpowiedzialność integracyjna...*, s. 163 i nast.

⁷⁷¹ W literaturze podkreśla się, że społeczeństwa państw europejskich chcą „silnej roli parlamentów narodowych w codziennej polityce”; M. Zalewska, O.J. Gstrein, *Parlamente narodowe i ich rola w procesie integracji europejskiej. Deficyt demokracji w UE w czasach kryzysu ekonomicznego i niepewności politycznej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1, s. 72 (oraz wskazana tam literatura).

⁷⁷² Zob. T. Raunio, S. Hix, *op. cit.*, s. 163–164. O strategii adaptacji parlamentów narodowych zob. też K. Auel, B. Rittberger, *Fluctuant nec merguntur: the European Parliament, national parliaments, and European integration*, [w:] J.J. Richardson (red.), *European Union. Power and policy-making*, Abingdon–New York 2006, s. 128 i nast.

europiejskiej”⁷⁷³. Co jednak ważne, działania mające umożliwić parlamentom odzyskanie utraconej pozycji (lub przynajmniej częściową ich kompensatę) podejmowane były nie tylko na podstawie norm prawa krajowego, lecz także poprzez umocnienie ich roli w normach prawa europejskiego, włącznie z prawem pierwotnym⁷⁷⁴. Najdalej idące rozwiązania znalazły się w traktacie z Lizbony. To właśnie jego postanowienia zwiększyły rolę parlamentów narodowych w strukturze organów decyzyjnych Unii i powierzyły im czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości.

Nie można oczywiście stwierdzić, że traktat z Lizbony to przykład rozwiązania modelowego i ostatecznego, że problemy z deficytem demokracji usunięto i wszystko już jest przesądzone. Pomimo przyjętych rozwiązań normatywnych i wygłaszanych często politycznych zaklęć⁷⁷⁵ trudno parlamenty narodowe uznać za główne podmioty podejmujące decyzje w UE⁷⁷⁶. Debata dotycząca miejsca, które mogą i powinny zajmować parlamenty, nadal się toczy. Jedno jednak wydaje się przesądzone – parlamenty narodowe przestały być wielkim przegranym europejskiego procesu integracji⁷⁷⁷. Dziś już nie tylko szukają dla siebie miejsca w procesie tworzenia prawa na szczeblu europejskim, lecz chcą nawet występować w roli liderów integracji – architektów zintegrowanej Europy⁷⁷⁸.

Parlamenty narodowe dysponują obecnie kompetencjami pozwalającymi im odgrywać aktywną rolę zarówno na poziomie wewnątrz krajowym, jak i ponadnarodowym. Stały się więc *multi-arena player* (graczem na wielu arenach)⁷⁷⁹. Jednak praktyka ukazuje, że wykorzystywanie posiadanych kompetencji jest ograniczone⁷⁸⁰. Powodów takiego

⁷⁷³ Jan K. Melsæther, Ulf Sverdrup, *The parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap*, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_17.pdf [dostęp 10.12.2018].

⁷⁷⁴ Chciano w ten sposób również mieć możliwość odpowiedniego ważenia interesu „europejskiego” oraz zróżnicowanych poglądów artykułowanych w państwach członkowskich; zob. L. van Middelaar, *The passage...*, s. 298.

⁷⁷⁵ Warto jednak zaznaczyć, że entuzjazm „brukselskich” polityków też ma swoje granice. Herman van Rompuy w jednym ze swoich wystąpień mówił bardzo asekuracyjnie: „Może nie formalnie, ale przynajmniej politycznie rzecz biorąc, wszystkie parlamenty narodowe stały się w pewnym sensie instytucjami europejskimi”; Herman van Rompuy, *Speech to the Interparliamentary Committee Meeting on the European Semester for Economic Policy Coordination*, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-68_en.htm?locale=en [dostęp 20.12.2017].

⁷⁷⁶ Zob. A. Cygan, *National parliaments within the EU polity...*, s. 532.

⁷⁷⁷ Zob. A. Cygan, *Accountability, parliamentarism and transparency...*, s. 21.

⁷⁷⁸ Tak swoją rolę widzieli przewodniczący parlamentów podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Warszawie, 20–21 kwietnia 2012 r. Zob. *Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej Warszawa, 20 – 21 kwietnia 2012 r.*, Warszawa 2012, s. 2.

⁷⁷⁹ Zob. K. Auel, C. Neuhold, *op. cit.*, s. 1547.

⁷⁸⁰ W literaturze politologicznej podkreśla się, że dominacja partii politycznych w procesie kształtowania polityki państwa doprowadziła do istotnej modyfikacji krajowych procedur decyzyjnych. Parlamenty nie są już głównym twórcą polityki publicznej państwa, a jedynie reagują na zgłaszane przez rząd projekty; zob. R. Herbut, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 106.

zjawiska może być wiele (m.in. kompetencje faktyczne samych parlamentarzystów, występujące ograniczenia czasowe, a także ograniczenia sprawności pracy i organizacji parlamentu), jednak – co wynika z przeprowadzonych badań⁷⁸¹ – dominującą rolę odgrywają uwarunkowania polityczne i ukształtowana tradycja parlamentarna.

W ramach badania przestrzegania zasady pomocniczości parlamenty mogą wystąpić z uzasadnioną opinią (procedura *ex ante*) bądź zainicjować wystąpienie ze skargą do Trybunału Sprawiedliwości UE (procedura *ex post*). W obu tych przypadkach istotną rolę odgrywać będą podziały polityczne. Jeżeli bowiem egzekutywa popiera przedłożony projekt regulacji europejskiej, to jest bardzo mała szansa na uzyskanie akceptacji większości parlamentarzystów dla przygotowanej opinii. Parlamentarzyści popierający rząd nie będą zainteresowani kwestionowaniem przedłożonego projektu, a co za tym idzie – podważaniem stanowiska własnego rządu⁷⁸².

Podobna zależność widoczna będzie także w ramach procedury *ex post*. Jeżeli przedstawiciel egzekutywy wspierał przedłożony projekt, to – zazwyczaj – górę w podjęciu ostatecznej decyzji wezmą względy polityczne, nie zaś merytoryczne. Jednak o ile w przypadku występowania z uzasadnioną opinią brak jest możliwości uniknięcia negatywnych następstw politycznego uzależnienia, o tyle z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku skargi do TSUE. Wzorcowym rozwiązaniem jest mechanizm zastosowany w Bundestagu, gdzie grupa ¼ członków może zainicjować wniesienie skargi do TSUE. Pomimo zgłaszanych niekiedy wątpliwości, że staje się to uprawieniem mniejszości, a nie całej izby⁷⁸³, uważam, że jest to rozwiązanie zasadne i warte wprowadzenia także i w Polsce. Tylko w tym przypadku skarga do TSUE będzie miała – zgodnie z intencją traktatu z Lizbony – charakter skargi izby parlamentarnej. Inaczej bowiem wyłącznym dysponentem skargi wnoszonej w imieniu państwa będzie partia (koalicja) rządząca, występująca bądź jako egzekutywa, bądź – poprzez decyzję podjętą przez większość deputowanych – jako parlament.

Jak można też łatwo skonstatować, te same zależności koalicja–opozycja będą występowały w przypadku realizacji kompetencji kontrolnych wobec rządu. Trudno bowiem oczekiwać woli politycznej większości parlamentarnej, aby – realizując wewnętrznie krajowe unormowania dotyczące kontroli nad egzekutywą w sprawach europejskich

⁷⁸¹ Zob. K. Gattermann, C. Heffler, *Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 2, s. 305 i nast.

⁷⁸² Polityczne uwarunkowania koalicja–opozycja są również widoczne w przebiegu procesu transpozycji prawa europejskiego. Jak wykazują przeprowadzone badania, również ta sprawa nie jest zazwyczaj wyjęta z czysto partyjnego sporu, zob. N. Dörrenbacher, E. Mastenbroek, D.D. Toshkov, *National Parliaments and Transposition of EU Law: A Matter of Coalition Conflict?*, „Journal of Common Market Studies” 2015, vol. 53, nr 5, s. 1012 i nast.

⁷⁸³ Zob. np. R. Uerpman-Witzack, A. Edenharter, *Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?*, „Europarecht” 2009, vol. 44, nr 3, s. 313.

– wyciągnęła negatywne konsekwencje wobec rządu bądź jego reprezentantów za określone działania podjęte na forum Unii. Sprawy europejskie stanowią część dziejących się działań politycznych i prowadzą do typowych reakcji warunkowanych kryteriami i potrzebami aktualnej polityki.

Z inną sytuacją mieliśmy do czynienia – jak można to było zauważyć również na przykładzie Polski – w okresie przedakcesyjnym, gdzie zamiar integracji z Unią Europejską stanowił fragment ponadpartyjnego porozumienia. Ten, przyznać należy, wyjątkowy i odbiegający od typowej aktywności politycznej sposób funkcjonowania może się zapewne powtórzyć jedynie w sytuacji nadzwyczajnej, zmuszającej parlamentarzystów do podejmowania działań ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych, ponadpartyjnych celów (np. w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa warunkowanego względami militarnymi bądź gospodarczymi).

Czy jednak krytyczne spojrzenie na realizację powyższych funkcji, tego – wydawałoby się – parlamentarnego *hard power*, oznacza, że nie ma możliwości oddziaływania parlamentów narodowych na sprawy europejskie? Odpowiedzi na tak postawione pytanie możemy szukać w konstrukcji modelu wielopoziomowego zarządzania – to nie jest zbiór reguł i zasad, a pewien proces dochodzenia do ostatecznej decyzji⁷⁸⁴.

Ważna rola parlamentów narodowych w sprawach europejskich może (i powinna) przejawiać się w wykorzystaniu przysługującej im – trzymając się użytej powyżej terminologii – *soft power*. Zwracał na to uwagę Richard Corbett, podkreślając, że procedury „żółtej” i „pomarańczowej” kartki nie będą często stosowane, dały jednak nadzieję na większe zainteresowanie parlamentów narodowych sprawami europejskimi⁷⁸⁵. Dzięki wprowadzonym regulacjom to właśnie „parlamenty narodowe stały się najważniejszą i najbardziej widoczną areną publicznej debaty politycznej na temat stanu i przyszłości integracji europejskiej”⁷⁸⁶. To właśnie w ten sposób, poprzez otwartą i merytoryczną dyskusję można też wpłynąć na kształtowanie prawdziwej opinii o UE, a doświadczenia brytyjskiego referendum pokazują, jak jest to ważne⁷⁸⁷.

⁷⁸⁴ W koncepcji *multi-level governance* istotne jest właśnie zauważenie działalności różnych podmiotów występujących na różnych płaszczyznach aktywności (regionalnej, państwowej i ponadnarodowej); zob. M. Knodt, M. Große Hüttmann, *Der Multi-Level Governance-Ansatz*, [w:] H.-J. Bieling (red.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006, s. 226–227.

⁷⁸⁵ Zob. R. Corbett, *The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (red.), *EU law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 258. O przeprowadzonych już procedurach zob. też K. Auel, *Nationale Parlamente...* s. 13–14.

⁷⁸⁶ F. Wendler, *Debating Europe in National Parliaments. Public Justification and Political Polarization*, London 2016, s. 1.

⁷⁸⁷ O roli mediów w upowszechnianiu informacji o UE zob. K. Auel, O. Eisele, L. Kinski, *What Happens in Parliament Stays in Parliament? Newspaper Coverage of National Parliaments in EU Affairs*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, nr 3, s. 628 i nast.

W przypadku parlamentów narodowych debaty takie mogą się toczyć bądź podczas posiedzeń plenarnych izby, bądź podczas posiedzeń komisji wyspecjalizowanej. Wybór miejsca dyskusji nie jest oczywiście przypadkowy, w dużej mierze będzie warunkowany względami politycznymi. Mechanizm przeniesienia wszelkich spraw trudnych na forum komisji służy zazwyczaj interesom partii rządzącej. Nawet pomimo jawności pracy komisji, jej głos przebija się słabiej niż stanowisko wyrażane na forum całej izby. Dlatego ugrupowanie rządzące jest zainteresowane właśnie tym sposobem realizacji kompetencji kontrolnych wobec egzekutywy, w takim przypadku jest bowiem w stanie ograniczyć upublicznianie krytyki mogącej szkodzić reputacji rządu. A parlamentarzyści ugrupowania większościowego (koalicji większościowej) nawet jeżeli mają przesłanki do wywierania wpływu na rząd, to – zazwyczaj – nie mają powodów, aby robić to publicznie⁷⁸⁸. Dobrym rozwiązaniem w powyższej sytuacji jest zatem zagwarantowanie w regulaminie izby konieczności przeprowadzenia debaty plenarnej na wniosek określonej grupy posłów lub wprowadzenie – jako zasady – cyklicznej oceny aktywności organów państwa w pracach Unii Europejskiej odbywającej się na posiedzeniu plenarnym izby.

Warto jednak podkreślić, że to, co jest wielką zaletą debaty plenarnej – pełna jawność i upublicznienie wszystkich stanowisk – stać się także może i przeszkodą w realizacji podstawowego celu, jakim jest wypracowanie najlepszego mandatu negocjacyjnego dla rządu działającego w imieniu państwa. Sesja plenarna to w naturalny sposób wielka arena polityczna, dogodna dla artykułowania poglądów poszczególnych ugrupowań partyjnych i pomnażania kapitału politycznego w oczach obserwatorów. Jest to więc znakomite miejsce i czas dla wyrażicieli radykalnych i skrajnych poglądów. Z inną sytuacją możemy mieć do czynienia podczas prac komisji, w czasie których jest miejsce dla działań merytorycznych uwarunkowanych chęcią wspierania nie nawet polityki rządu (co dla opozycji z oczywistych powodów byłoby trudne), lecz po prostu interesów państwowych. Konsensualny, typowy dla prac komisji styl daje również i opozycji pewne możliwości wpływania na ostateczne stanowisko, a więc – pośrednio – i na rząd⁷⁸⁹.

Europejska aktywność izb parlamentarnych obejmuje także mechanizmy dialogu politycznego⁷⁹⁰ i współpracy międzyparlamentarnej. Zwracał na to uwagę Arthur Benz, podkreślając, że pozycja parlamentu wobec rządu w istotny sposób wzrasta, jeżeli parlament jako instytucja, ale także pojedynczy parlamentarzyści, ustanowią własne kontakty z podmiotami w innych państwach lub też na poziomie europejskim. Dzięki temu

⁷⁸⁸ Zob. K. Auel, *The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation*, „German Politics” 2006, vol. 15, nr 3, s. 258.

⁷⁸⁹ Zob. T. Saalfeld, *The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment*, [w:] P. Norton (red.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London–Portland 1998, s. 60.

⁷⁹⁰ O praktyce wykorzystywania dialogu politycznego przez parlamenty narodowe zob. M. Witkowska, *Parlamenty narodowe...*, s. 25 i nast.

parlamentarzyści zyskują dostęp do dodatkowej informacji na temat stanu polityk europejskich, a co za tym idzie – także i możliwych wariantów mandatu negocjacyjnego dla rządu. Co również ważne, poprzez powstałe w ten sposób kanały komunikacji parlamentarzyści mogą – zarówno wspólnie z rządem, jak i w konkurencji do jego działań – wpływać na porządek i stan prac podczas tworzenia polityki europejskiej⁷⁹¹. I to właśnie poprzez dwu- i wielostronne kontakty, w mniej lub bardziej sformalizowanych strukturach parlamenty mogą odgrywać swoją rolę „gracza na wielu arenach”⁷⁹².

Wykorzystanie procedur dialogu politycznego i współpracy międzyparlamentarnej mogłoby być uzupełnione o – zgłaszaną już wcześniej – propozycję „zielonej kartki”⁷⁹³. Dzięki niej parlamenty mogłyby nie tylko dysponować mniej lub bardziej realnym mechanizmem weta („żółta” i „pomarańczowa kartka”), lecz także zyskałyby możliwość odegrania aktywnej i jednocześnie pozytywnej roli. Propozycja ta spotkała się z poparciem wielu parlamentów narodowych, jednak trudno było wypracować jednolitą wersję proponowanego rozwiązania akceptowaną przez większość⁷⁹⁴. W toku prowadzonej dyskusji kwestionowano niekiedy celowość takiego unormowania, a także zgłoszono wątpliwość, czy możliwe jest przyznanie takiej kompetencji parlamentom bez zmian traktatowych. Niektóre izby (w tym i Senat RP) zgłosiły zastrzeżenie, że obowiązujący stan prawny nie daje im podstaw do ewentualnego korzystania z takiego narzędzia⁷⁹⁵. Pomimo pojawiających się wątpliwości zdecydowano o przeprowadzeniu wstępnych programów pilotażowych, jednak nie skończyły się one sukcesem⁷⁹⁶.

Wnioski z dyskusji nad ewentualnym wprowadzeniem procedury „zielonej kartki”, a także z przeprowadzonych programów pilotażowych, mimo braku sukcesów są jednak pozytywne. Parlamenty narodowe – w swej większości – zaakceptowały możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie tworzenia prawa. Jednak procedura taka musi być skorelowana z odpowiednim instrumentarium kompetencyjnym i instytucjonalnym występującym po stronie parlamentów narodowych. Należałoby także wyeliminować pojawiające się napięcia pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, ponieważ „obie areny parlamentarne są ze sobą powiązane i współkształtują swój

⁷⁹¹ Zob. A. Benz, *Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2004, vol. 27, nr 5, s. 887–888.

⁷⁹² Zob. K. Auel, *Nationale Parlamente...*, s. 17 i nast.

⁷⁹³ Zob. szerzej O. Rozenberg, *The role of national parliaments in the EU after Lisbon. Potentialities and challenges. Study*, Brussels 2017, s. 35 i nast. oraz K. Borońska-Hryniewiecka, „Zielona kartka”: czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej, „Biuletyn PISM” 2015, nr 39, s. 1 i nast.

⁷⁹⁴ Zob. szerzej C. Fasone, D. Fromage, *From Veto Players to Agenda-Setters?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2016, vol. 23, nr 2, s. 307.

⁷⁹⁵ Zob. szerzej opinie R. Grzeszczaka i E. Popławskiej [w:] *Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”*. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa, Warszawa 2015.

⁷⁹⁶ Zob. szerzej O. Rozenberg, *op. cit.*, s. 37.

rozwój, dlatego tak długo, jak będą ze sobą konkurować, żadna ze stron nie zyska, a unijna demokracja będzie cierpieć⁷⁹⁷.

Wszystkie uwagi uczynione powyżej mogą odnosić się również do Sejmu RP, jest on bowiem izbą parlamentarną państwa członkowskiego UE i przysługują mu wszystkie uprawnienia zawarte w normach prawa europejskiego i w ukształtowanych zwyczajach. Należy także docenić polskiego ustawodawcę – ustawa kooperacyjna z 2010 r. w maksymalnym możliwym zakresie wzmocniła pozycję Sejmu i umożliwiła mu sprawną realizację funkcji europejskiej⁷⁹⁸. Jednak nawet najlepiej przygotowana ustawa nie usunie podstawowego ograniczenia, jakim jest brak właściwego unormowania konstytucyjnego. Konstytucji RP nie znolizowano i nie może ona stanowić źródła kompetencji w sprawach europejskich dla Sejmu, a także – co wydaje się jeszcze ważniejsze – dla jego komisji wyspecjalizowanej. W konsekwencji pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy zakres uprawnień przyznanych Komisji do Spraw Unii Europejskiej nie narusza zasad konstytucyjnych. Bezsporne jest, że Komisja do Spraw UE w ramach swego funkcjonowania wykracza poza pozycję typowej komisji sejmowej. Nowa regulacja konstytucyjna jest konieczna, tylko bowiem wówczas będziemy mogli w sposób kompleksowy i odpowiedni zdefiniować podstawowe kwestie normujące zasady funkcjonowania państwa w warunkach dokonującej się integracji. Współcześnie potrzeby dokonania zmiany konstytucji w tym zakresie właściwie już się nie kwestionuje. Dlatego o konieczności dokonania zmiany Konstytucji RP w zakresie spraw europejskich nie tylko można przeczytać w doktrynie⁷⁹⁹, ale i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁸⁰⁰ czy uzasadnieniu do projektu ustawy kooperacyjnej z 2010 roku⁸⁰¹.

Bezsporne jest, że dokonująca się europeizacja wywiera wpływ na normy konstytucyjne państw uczestniczących w działaniach integracyjnych. Z takim oddziaływaniem mamy też do czynienia w przypadku Polski. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zmodyfikowało również pozycję Sejmu RP. Stał się on podmiotem dysponującym kompetencjami wynikającym zarówno z regulacji krajowych (ustawa kooperacyjna i regulamin Sejmu), jak i norm prawa pierwotnego UE. W szczególności to przepisy prawa europejskiego przyznały Sejmowi prawo do stania na straży przestrzegania zasady

⁷⁹⁷ K. Borońska-Hryniewiecka, „Zielona kartka”..., s. 2.

⁷⁹⁸ A. Fuksiewicz, *op. cit.*, s. 18–20.

⁷⁹⁹ Zob. np. B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej...*, s. 55 i nast. oraz J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w procesie...*, s. 79.

⁸⁰⁰ „Polska Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej (ustrojodawca powinien rozważyć celowość wprowadzenia regulacji tej materii)”, zob. uzasadnienie do wyroku TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/05, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 3 (pkt 6).

⁸⁰¹ „Zważywszy, iż nowe uprawnienia Sejmu i Senatu są nieznanne polskiej ustawie zasadniczej, należy uznać, że prawidłowa implementacja postanowień Traktatu zasadniczo wymaga dokonania stosownych zmian w Konstytucji RP”; zob. uzasadnienie do projektu ustawy kooperacyjnej, druk nr 3000/VI kadencja.

pomocniczości oraz umocniły regulacje dotyczące mechanizmów współpracy między-parlamentarnej. Analiza posiadanych przez Sejm RP kompetencji prowadzi do wniosku, że może on wypełniać swoją rolę „gracza na wielu arenach”. Jednak z uwagi na uwarunkowania polityczne występujące w praktyce we wszystkich ciałach parlamentarnych, wykonywanie niektórych kompetencji może być ograniczone i stać się pochodną zależności rząd–opozycja. W związku z powyższym szczególnie doniosłą rolę będą odgrywać kompetencje „miękkie”, tj. mechanizmy dialogu politycznego i współpracy między-parlamentarnej (również w zakresie koordynowanym przez COSAC)⁸⁰².

Nie ulega wątpliwości, że wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pozycja Sejmu uległa zmianie, stracił on część swoich dotychczasowych kompetencji, zwłaszcza monopol legislacyjny. Jednak Sejm nie jest organem „przegranym” – tracąc niektóre kompetencje, uzyskał równocześnie inne, pozwalające na odgrywanie nadal ważnej roli⁸⁰³. Tym razem już nie tylko w strukturze organów państwa polskiego, ale także wśród organów mogących mieć wpływ na kształtowanie legislacji ogólnoeuropejskiej czy – szerzej rzecz ujmując – na kształtowanie polityk europejskich.

Jednak rzeczywista pozycja Sejmu, w tym również realizacja funkcji europejskiej, będzie uzależniona nie tylko od posiadanych przez niego uprawnień, lecz – przede wszystkim – od woli sprawczej parlamentarzystów. To od ich chęci oraz posiadanych kompetencji merytorycznych i moralnych będzie zależało, czy Sejm RP stanie się wielką, publiczną areną, na której rozstrzygane są sprawy najważniejsze dla losów Polski i Europy, czy też przeciwnie – miejscem gorszących sporów i narastających konfliktów warunkowanych jedynie płytkimi, partyjnymi przesłankami.

⁸⁰² Nie można przy tym zapomnieć o ważnej roli spełnianej przez administrację sejmową oraz zaplecze eksperckie Sejmu RP. W literaturze przedmiotu istotną rolę przypisuje się także „oficerom łącznikowym” poszczególnych parlamentów bądź ich izb; zob. C. Neuhold, A.-L. Högenauer, *An information network of officials? Dissecting the role and nature of the network of parliamentary representatives in the European Parliament*, „The Journal of Legislative Studies” 2016, vol. 22, nr 2, s. 237.

⁸⁰³ Warto przy tym pamiętać, że pozycja parlamentów nie jest zapisana raz na zawsze. Parlamentey zmieniają się pod wpływem zróżnicowanych czynników. Armie Kreppel zalicza do nich: (1) pozycję legislatywy na arenie politycznej, (2) jej wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz (3) system partyjny. Podkreśla przy tym, że „żaden z tych czynników nie istnieje w próżni, każdy się zmienia w związku z własną ewolucją i rozwojem innych”; zob. A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System. A study in institutional development*, Cambridge–New York 2002, s. 6.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 486.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.; Dz. U. z 1952 r. Nr 33 poz. 232.

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; Dz. U. z 2010 r. Nr 213 poz. 1395.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515; zm. ustawy Dz. U. z 2005 r. Nr 160, poz. 1342.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2018 r., poz. 729.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r.; Dz. U. z 2013 r., poz. 1258.

Ustawa o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską,

Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r.; Dz. U. z 2013 r., poz. 283.

Konwencja wiedeńska o Prawie Traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r.; Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

Prawo UE

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016); Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016); Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana 2016); Dz. Urz. UE C 203 z 7.06.2016 r.

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 ustanawiający Konstytucję dla Europy; Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004 r.

Traktat z Nicei, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty; Dz. Urz. UE C 80 z 10.03.2001 r.

Traktat o Unii Europejskiej (z Maastricht); Dz. Urz. UE C 191 z 29.07.1992 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.

Jednolity akt europejski; Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej nr 472/2013 (Dz. Urz. UE L 140/01 z 27.05.2013 r.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro nr 473/2013; Dz. Urz. UE L 140/11 z 27.05.2013 r.

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; Dz. Urz. UE L 306/12 z 23.11.2011 r.

Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW); Dz. Urz. WE L 190/01 z 18.07.2002 r.

Regulamin Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej; Dz. Urz. UE C 229/01 z 4.08.2011 r.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108, Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1506.

Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08; OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78, M.P. z 2009 r. Nr 32, poz. 478

Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 76, Dz. U. z 2005 r. Nr 123, poz. 1035.

Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42, Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 680.

Wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1/A, poz. 3, Dz. U. z 2005 r. Nr 11, poz. 89

Wyrok TK z 24 października 2000 r., K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255, Dz. U. z 2000 r. Nr 92, poz. 1025

Wyrok TK z 26 marca 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48, Dz. U. z 1998 r. Nr 67, poz. 446

Literatura

Adamski D., *Pakt Fiskalny a prawo europejskie i polska konstytucja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.

Adress by Mr. Jacques Delors at the College of Europe in Bruges, „Bulletin of the European Communities” 1989, nr 10.

Agostini M.V., *The role of national parliaments in the future EU*, „The International Spectator” 2008, vol. 36, nr 4.

Albi A., van Elsuwege P., *The EU Constitution, National Constitutions and. Sovereignty: an assessment of a “European constitutional order”*, „European Law Review” 2004, vol. 29.

Almond G.A., *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, vol. 18, nr 3.

Amos M.S., *Konstytucja angielska*, tłum. Mieczysław Szerer, Warszawa–Kraków 1938.

Antoszewski A., *Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych*, [w:] S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013.

- Armingeon K., Guthmann K., *Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011*, „European Journal of Political Research” 2014, vol. 53, nr 3.
- Arnold R., *Polnische Verfassung und Europäische Union*, [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Kraków 2006.
- Arnall A., Wyatt D., *Wyatt and Dashwood’s European Union law*, London 2006.
- Auby J.-B., *La globalisation, le droit et l’état*, Paris 2010.
- Audisio G., Chiara A., *Twórcy zjednoczonej Europy. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, tłum. P. Borkowski, Warszawa 2016.
- Auel K., *Nationale Parlamente seit Lissabon. Eine neue Rolle als „Multi-Arena Player“?*, [w:] P. Becker, B. Lippert (red.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2018.
- Auel K., *The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and informal adaptation*, „German Politics” 2006, vol. 15, nr 3.
- Auel K., Benz A., *The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems*, „Journal of Legislative Studies” 2005, vol. 11, nr 3-4.
- Auel K., Christiansen T., *After Lisbon. National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 2.
- Auel K., Eisele O., Kinski L., *What Happens in Parliament Stays in Parliament? Newspaper Coverage of National Parliaments in EU Affairs*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, nr 3.
- Auel K., Neuhold C., *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, nr 10.
- Auel K., Rittberger B., *Fluctuant nec merguntur: the European Parliament, national parliaments, and European integration*, [w:] J.J. Richardson (red.), *European Union. Power and policy-making*, Abingdon–New York 2006.
- Bachmann K., *Konwent Europejski. O czym dyskutuje Konwent UE, a o czym powinien i co należy zrobić, aby go do tego zmusić?*, „Raporty i Analizy” 2003, nr 1.
- Bachmann K., *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.
- Badie B., Birnbaum P., *The sociology of the state*, Chicago 1983.
- Bagehot W., *The English Constitution*, London 1873.
- Bainczyk W., *Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 3(VI).
- Balicki R., *Geneza prawa petycji*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.

- Balicki R., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K17/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- Balicki R., *Koniec państwa narodowego?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 86.
- Balicki R., *Kryzys demokracji?*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, Warszawa 2012.
- Balicki R., *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag wstępnych*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Balicki R., *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013.
- Balicki R., *Unia Europejska po Lizbonie: stagnacja czy rozwój?*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Wokół Traktatu Lizbońskiego. Propozycje i postulaty dotyczące prawa i ekonomii Unii Europejskiej*, Kraków 2013.
- Balicki R., *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003.
- Balicki R., B. Banaszak, *Opinia w sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2(61).
- Balicki Z., *Parlamentaryzm. Zarys socjologiczny*, Lwów–Warszawa 1900.
- Bałaban A., *Katalog zasad naczelných konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Bałaban A., *Odpowiedź na Ankieta konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Banaszak B., Balicki R., *Opinia w sprawie możliwości określenia przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Banaszak B., Balicki R., *Członkostwo w UE a zmiana Konstytucji RP z 1997 r. – prawo unijne jako stymulator zmian*, „Jurisprudencja” 2006, nr 12(90).

- Banaszak B., Balicki R., *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 r. – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- Banaszak B., Kulka G., *Prawo europejskie w polskim systemie prawnym*, [w:] Z. Pulka (red.), *Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego*, Legnica 2009.
- Banaszkiewicz B., *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.
- Barber B.R., *Dżihad kontra McŚwiat*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 1997.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.
- Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.
- Barcz J., *Co dalej z Traktatem z Lizbony?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9.
- Barcz J., *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 2.
- Barcz J., *Instytucjonalne implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, Kraków 2005.
- Barcz J., *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 34.
- Barcz J., *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999.
- Barcz J., *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, vol. 2, nr 3.
- Barcz J., *Parlamente narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim*, [w:] R. Arnold, J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, P. Tschäpe (red.), *Parlament Europejski oraz Parlamente Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Procedura tzw. kładki na podstawie art. 42 TUE – aspekty prawne*, [w:] J. Barcz, P. Świeboda (red.), *Możliwość wykorzystania tzw. procedury kładki (art. 42 TUE) dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.

- Barcz J., *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Barcz J., *Traktat konstytucyjny – umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *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 2007.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Udział parlamentów w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002.
- Barcz J., *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9.
- Barcz J., *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008.
- Barcz J. (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Barcz J., Grzelak A., Kapko M., Siwek A., *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009.
- Barcz J., Mik C., Nowak-Far A., *Ocena Traktatu Konstytucyjnego. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003.
- Bardach J., *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] J. Bardach (red.), *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997.
- Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2002.
- Bauman Z., *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.
- Bednarczyk B. (red.), *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2.
- Bell D.A., *The World and the United States in 2013*, „Daedalus” 1987, vol. 116, nr 3.
- Benz A., *Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2004, vol. 27, nr 5.

- Bergman T., *National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations*, „Journal of European Public Policy” 1997, vol. 4, nr 3.
- Bergougous G., *Presiding officers of national parliamentary assemblies. A world comparative study*, Geneva 1997.
- Bergström C.F., *Comitology. Delegation of powers in the European Union and the committee system*, Oxford 2005.
- Besselink L.F.M., *National and constitutional identity before and after Lisbon*, „Utrecht Law Review” 2010, vol. 6, nr 3.
- Besselink L.F.M., *The separation of powers under Netherlands constitutional law and European integration*, „European Public Law” 1997, vol. 3, nr 3.
- Beyme K. von, *Die parlamentarische Demokratie Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Wiesbaden 2014.
- Bidwell A.S., *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Warszawa 2004.
- Bieber R., *‘An Association of Sovereign States’. Comments on the German Constitutional Court’s Decision on the Lisbon Treaty*, „European Constitutional Law Review” 2009, vol. 5, nr 3.
- Bień-Kacała A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku po 11 latach jej obowiązywania*, [w:] Z. Witkowski, V. Jiraskova, K. Witkowska-Chrzczonek (red.), *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze, Toruń, 15–16 października 2008 roku*, Toruń 2009.
- Bień-Kacała A., Galster J., *Konwent Europejski. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004.
- Biernat S., *Constitutional Aspects of Poland’s Future Membership in the European Union*, „Archiv des Volkerrechts” 1998, vol. XXXVI, nr 4.
- Biernat S., *„Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11.
- Biernat T., *Deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja. Teoria, idee, instytucje*, Toruń 2000.
- Biernat T., *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000.
- Birkinshaw P., *British report*, [w:] J. Schwarze (red.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden–Baden 2000.
- Biszyga A., *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelnne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego*

- Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Blanke H.-J., Mangiameli S. (red.), *The Treaty on European Union (TEU). A commentary*, Berlin–Heidelberg 2013.
- Blauberger M., *Reinforcing the Asymmetries of European Integration*, [w:] A. Fischer-Lescano, C. Joerges, A. Wonka (red.), *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*, Bremen 2010.
- Bleckmann A., *Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1991, vol. 22, nr 4.
- Bochenek I., *Dyplomacja parlamentarna jako jeden z instrumentów współczesnych stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 216, nr 5(136).
- Boehme-Neßler V., *Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2009, vol. 64, nr 2.
- Bogdandy A.von, *Globalization and Europe. How to Square Democracy, Globalization, and International Law*, „European Journal of International Law” 2004, vol. 15, nr 5.
- Böhringer P., *Die Europäische Union. Eine Staatenverbindung ganz eigener Art. Acht fundamentale Wesenszüge*, [w:] P. Böhringer, W. Jacob (red.), *Die Europäische Union. Wesen, Struktur, Dynamik: zwölf Beiträge zu einem vertieften Verständnis der europäischen Integration; mit Synopsen, Materialien und Kommentaren zur Situation nach Abschluss der Regierungskonferenz 1996/97*, Zürich 1997.
- Bokajło W., *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998.
- Borkowski P., *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2.
- Borońska-Hryniewiecka K., *Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu integracyjnego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14.
- Borońska-Hryniewiecka K., *„Zielona kartka”: czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 39.
- Börzel T.A., Sprungk C., *Undermining Democratic Governance in the Member States? The Europeanization of National Decision-Making*, [w:] R. Holzhaecker, E. Albæk (red.), *Democratic governance and European integration. Linking societal and state processes of democracy*, Cheltenham–Northampton 2007.
- Boucher S., *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, Brussels 2009.
- Brand P., *Petitions and Parliament in the Reign of Edward I*, „Parliamentary History” 2004, vol. 23, nr 1.

- Bright, J., *Speeches on Questions of Public Policy*, London 1869.
- Brito Vieira M., Runciman D., *Reprezentacja*, tłum. K. Sosnowska, Warszawa 2011.
- Brodecki Z. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską komentarz*, Warszawa 2006.
- Brubaker R., *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa 1998.
- Buczkowski J., *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe*, [w:] J. Buczkowski, Ł. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl–Rzeszów 2010.
- Bulmer S., *History and Institutions of the European Union*, [w:] M.J. Artis, F.I. Nixon (red.), *The economics of the European Union. Policy and analysis*, Oxford–New York 2001.
- Buras P., *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, [w:] M. Cichocki (red.), *Polska-Unia Europejska – w pół drogi. Wybrane problemy*, Warszawa 2002.
- Burchill R., *The Developing International Law of Democracy*, „The Modern Law Review” 2001, vol. 64, nr 1.
- Buskjaer Rasmussen M., Kluger Dionigi M., *National Parliaments’ Use of the Political Dialogue: Institutional Lobbyists, Traditionalists or Communicators?*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, nr 5.
- Butt R., *A history of parliament. The Middle Ages*, London 1989.
- Byock J., *The Icelandic Althing: Dawn of Parliamentary Democracy*, [w:] J.M. Fladmark (red.), *Heritage and Identity. Shaping the Nations of the North*, Donhead 2002.
- Całus A., *Nieudane próby ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej*, „Przegląd Zachodni” 1964, nr 3.
- Cannon J., *The Oxford companion to British history*, Oxford–New York 1997.
- Cass D.Z., *The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, „Common Market Law Review” 1992, vol. 29, nr 6.
- Cassese S., *The Globalization of Law*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2005, vol. 37, nr 4.
- Childs D., *Britain since 1945. A political history*, London–New York 2001.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Chorażewska A., *Sejm RP*, [w:] R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.
- Christiansen T., *Integracja europejska i współpraca regionalna*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, tłum. M. Góra, Kraków 2008.

- Chruściak R., *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- Chruściak R., *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
- Chruściak R., *Współpraca legislatywy z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne (2004–2011)*, Warszawa 2011.
- Chybalski P., *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Warszawa 2010.
- Ciemniewski J., *Dwuzbiowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5(100).
- Cieślak Z., *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] B. Pawłowski (red.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Coghill K., *Introduction—Parliaments: More Professional than Ever*, [w:] C. Lewis, K. Coghill (red.), *Parliamentarians’ professional development. The need for reform*, Cham 2016.
- Cohen J.L., *Deliberation and democratic legitimacy*, [w:] A.P. Hamlin, P. Pettit (red.), *The good polity. Normative analysis of the state*, Oxford–Cambridge 1991.
- Cohen S.B., *Geopolitics. The geography of international relations*, Lanham 2015.
- Cooper F., *Colonialism in question. Theory, knowledge, history*, Berkeley 2005.
- Cooper I., *A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 3.
- Cooper I., *A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 10.
- Corbett R., *The European Parliament’s role in closer EU integration*, Basingstoke 1998.
- Corbett R., *The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (red.), *EU law after Lisbon*, Oxford 2012.
- Coudenhove-Kalergi R., *PanEuropa*, Berlin 1932.
- Craig P., *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, nr 2.
- Craig P., *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*, [w:] P. Craig, G.de Búrca (red.), *The evolution of EU law*, Oxford–New York 2011.
- Craig P., *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, „European Law Review” 2012, vol. 37.
- Croisat M., Quermonne J.-L., *L’Europe et le fédéralisme. Contribution à l’émergence d’un fédéralisme intergouvernemental*, Paris 1999.

- Crossman R.H. S., *Government and the governed. A history of political ideas and political practice*, London 1969.
- Crum B., Fossum J.E., *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, „European Political Science Review” 2009, vol. 1, nr 2.
- Crum B., Schoutete P. de, Dehousse F., Keller J., Kurpas S., *The treaty of Lisbon. Implementing the institutional innovations. Joint study*, Brussels 2007.
- Cygan A., *Accountability, parliamentarism and transparency in the EU. The role of national parliaments*, Northampton 2013.
- Cygan A., *National parliaments in an integrated Europe. An Anglo-German perspective*, The Hague–New York 2001.
- Cygan A., *National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious*, „ERA Forum” 2012, vol. 12, nr 4.
- Czachór Z., *Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1.
- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004.
- Czaputowicz J., *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)*, Warszawa 2014.
- Czaputowicz J., *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Czarny P., Naleziński B., *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Cziomer E., *Polityczno-prawne aspekty kryzysu zadłużenia strefy euro Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 2012, vol. 19, nr 1.
- D’Atena A., *The European Constitution’s Prospects*, [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli (red.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2012.
- Dahl R., *Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s View*, [w:] I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (red.), *Democracy’s edges*, London–New York 1999.
- Dashwood A., *The Constitutions of the European Union after Nice. Law-making procedures*, „European Law Review” 2001, vol. 26, nr 3.
- Davidson R.H., Oleszek W.J., *Kongres i kongresmani*, Warszawa 1994.
- Davies N., *Wyspy. Historia*, Kraków 2003.

- Dąbrowski M., *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2.
- Della Cananea G., *Is European Constitutionalism Really “Multilevel”?*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2010, vol. 70.
- Delors J., *The principle of subsidiarity: Contribution to the Debate*, [w:] *Subsidiarity. The challenge of change; proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity - Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility? Maastricht 21 – 22 March 1991*, Maastricht 1991.
- Deschouwer K., *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, „EUI Working Paper” 2000, nr 47.
- Dingwerth K., Blauberger M., Schneider C., *Postnationale Demokratie. Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO*, Wiesbaden 2011.
- Dingwerth K., Pattberg P., *Actors, Arenas, and Issues in Global Governance*, [w:] J. Whitman (red.), *Palgrave advances in global governance*, Basingstoke 2009.
- Dobner P., Loughlin M. (red.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford 2010.
- Dobrowolski M., *W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 6.
- Domańska A., *Zasada suwerenności narodu. Rozważania na tle regulacji art. 4 Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana profesorowi Michałowi Domagale*, Łódź 2017.
- Dörrenbächer N., Mastenbroek E., Toshkov D.D., *National Parliaments and Transposition of EU Law: A Matter of Coalition Conflict?*, „Journal of Common Market Studies” 2015, vol. 53, nr 5.
- Dosenrode-Lynge S.Z. von, *The Road to Lisbon*, [w:] S.Z. von Dosenrode-Lynge (red.), *The European Union after Lisbon. Polity, politics, policy*, Burlington 2012.
- Duchêne F., *Europe’s Role in World Peace*, [w:] R. Mayne (red.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London 1972.
- Dudek D., *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych*, [w:] D. Dariusz (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Dulphy A., *La politique extérieure de la France depuis 1945*, Paris 1994.
- Dyevre A., *The Constitutionalisation of the European Union: Discourse, Present, Future and Facts*, „European Law Review” 2005, vol. 30.
- Dyson K.H. F., *Introduction: EMU as Integration, Europeanization, and Convergence*, [w:] K.H. F. Dyson (red.), *European states and the Euro. Europeanization, variation, and convergence*, Oxford 2002.

- Działocha K., *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2006.
- Działocha K., *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5.
- Działocha K., *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11.
- Działocha K., *Poszukiwanie formuły suwerennego państwa – członka UE w polskiej nauce prawa*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Działocha K., *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11.
- Enzensberger H.M., *Sanftes Monster Brüssel, oder, Die Entmündigung Europas*, Berlin 2011.
- Eriksen T.H., *Introduction*, [w:] T.H. Eriksen (red.), *Globalisation. Studies in anthropology*, London 2003.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, tłum. W. Konopczyński i K. Lutostański, Warszawa 1921.
- Eulau H., Wahlke J.C., *Politics of Representation: Continuities Theory and Research*, London 1978.
- Fabbrini S., *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, „Journal of European Integration” 2015, vol. 37, nr 5.
- Fasone C., Fromage D., *From Veto Players to Agenda-Setters?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2016, vol. 23, nr 2.
- Featherstone K., *Introduction: in Name of „Europe”*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford–New York 2003.
- Feliu L., Serra F., *The European Union as a ‘normative power’ and the normative voice of the European Parliament*, [w:] S. Stelios, I. Daniela (red.), *European Parliament and its international relations*, London 2015.
- Fiszer J.M. (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Fitzmaurice J., *National parliamentary control of EU policy in the three new member states*, „West European Politics” 1996, vol. 19, nr 1.
- Fligstein N., Merand F., *Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980*, „Acta Sociologica” 2002, vol. 45, nr 1.
- Florczak-Wątor M., Czarny P., *Międzynarodowa współpraca Sejmu RP*, Warszawa 2012.
- Føllesdal A., *Subsidiarity*, „Journal of Political Philosophy” 1998, vol. 6, nr 2.
- Føllesdal A., Hix S., *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 3.

- Fox R., *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the „Assises”?*, „Parliamentary Affairs” 2012, vol. 65, nr 2.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.
- Friedman J., *Globalization, Dis-integration, Re-organization: The Transformations of Violence*, [w:] J. Friedman (red.), *Globalization, the state, and violence*, Walnut Creek 2003.
- Friedman T.L., *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, tłum. T. Hornowski, Poznań 2006.
- Fuksiewicz A., *Sejm i Senat rok po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, tłum. J. Serwański, Poznań 2005.
- Fukuyama F., *Liberal Democracy as a Global Phenomenon*, „Political Science and Politics” 1991, vol. 24, nr 4.
- Gablentz O.von der, *Integracja europejska – polityczne reformy na rzecz pokoju*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1998.
- Galster J., *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga pamiątkowa*, Toruń 1998.
- Galster J., *O deprecjacji konstytucji narodowej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian. Materiały z sympozjum, Toruń, 2 czerwca 2005 r.*, Toruń 2005.
- Garlicki L., *Europejski nakaz aresztowania a dialog między sądami*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Ochrona praw jednostki w XXI w. (globalizacja – standardy lokalne – dialog między sądami)*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Gattermann K., Heffler C., *Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 2.

- Gereffi G., *Development Strategies and the Global Factory*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” 2016, vol. 505, nr 1.
- Giddens A., *Europa – burzliwy i potężny kontynent*, tłum. O. Siara, Warszawa 2014.
- Giddens A., *Socjologia*, tłum. A. Szulżycka, Warszawa 2004.
- Gierat-Bieroń B., *Europeizacja top-down w kulturze jako efekt polityki kulturalnej UE*, „Zarządzanie w Kulturze” 2017, vol. 18, nr 3.
- Gilarek K., *Państwo narodowe a globalizacja – dynamika powstawania nowego ładu*, Toruń 2004.
- Goetz K.H., Meyer-Sahling J.-H., *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, „Living Reviews in European Governance” 2008, vol. 3.
- Goldin I., Mariathasan M., *The butterfly defect. How globalization creates systemic risks, and what to do about it*, Princeton 2014.
- Gostyńska A., Stormowska M., *Komisja Europejska w zarządzaniu gospodarczym UE: w poszukiwaniu kapitału politycznego*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 76(1052).
- Gozi S., *System zarządzania w Unii Europejskiej. Przewodnik*, Kraków 2004.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016.
- Granat M., *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016.
- Griller S., *The Treaty of Amsterdam. Facts, analysis, prospects*, Wien–New York 2000.
- Grimm D., *The Modern State. Continental Traditions*, [w:] F.-X. Kaufmann (red.), *The Public sector. Challenge for coordination and learning*, Berlin–New York 1991.
- Grimm D., [w:] T. Ellwein, D. Grimm, J. Heese, G.F. Schuppert (red.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden–Baden 1993.
- Grodziski S., *Pięć wieków Sejmu Polskiego*, Warszawa 2013.
- Gromski W., *Hasło „Organ państwa”*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Grosse T.G., *Changing the integration model: on the fiasco of the neo-functional vision of the crisis*, [w:] J. Nadolska, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Z kim, którędy i dokąd? Dylematy integracyjne Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.

- Grosse T.G., *Przewyciężanie kryzysów w procesie integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, Warszawa 2015.
- Grosse T.G., *Semestr europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa*, „Analiza natolińska” 2013, nr 7(65).
- Grosse T.G., *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniewski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Toruń 2014.
- Grosse T.G., *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, „Rocznik Europeistyczny” 2015, nr 1.
- Grunert T., *Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten – auf dem Wege zu einer neuen Partnerschaft?*, [w:] E. Busek, W. Hummer (red.), *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, Wien–Köln–Weimar 2004.
- Grzelak A., *Europejski nakaz aresztowania – orzeczenie TK z punktu widzenia prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 2.
- Grzelak A., Łacny J., *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyt Prawnicze BAS” 2010, nr 4(32).
- Grzeszczak R., *Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej*, [w:] *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju. Zeszyty OIDE*, nr 5, Warszawa 2005.
- Grzeszczak R., *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015.
- Grzeszczak R., *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Grzeszczak R., *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa*, [w:] S. Konopacki (red.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Łódź 2009.
- Grzeszczak R., *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, [w:] S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Grzeszczak R., *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 2010.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Grzybowski M., *Althing – Parlament Islandii*, Warszawa 2007.
- Guéhenno J.-M., *Przyszłość wolności. Demokracja w globalizacji*, Kraków 2001.
- Guide to Congress*, Los Angeles 2013.

- Gusy C., *Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union*, [w:] H. Brunkhorst, M. Kettner (red.), *Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien*, Frankfurt am Main 2000.
- Gutmann A., *Demokracja*, [w:] R.E. Goodin, P. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 2002.
- Gwiżdż A., *Organizacja i zasady funkcjonowania*, [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.
- Habermas J., *Why Europe needs a constitution*, „New Left Review” 2001, vol. 11.
- Hazell R., Paun A., Chalmers M., Yong B., Haddon C. (red.), *Making minority government work. Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, London 2009.
- Heller M., *Divisions between Elites and Citizens*, [w:] A. Gamble, D.S. Lane (red.), *The European Union and world politics. Consensus and division*, Basingstoke 2009.
- Hennis M., *Europeanization and Globalization. The Missing Link*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, nr 5.
- Herbut R., *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.
- Herbut R., *Partie polityczne w procesie integracji europejskiej – w poszukiwaniu demokratycznej legitymacji*, [w:] E. Stadtmüller (red.), *Jaka Europa? What kind of Europe? Materiały z konferencji naukowej, Wrocław 6–8 V 1998*, Wrocław 1998.
- Herdegen M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2004.
- Heringa A.W., *Democracy in Europe: the Evolving Role of Parliaments – Is there a European Parliamentary Model?*, [w:] C. Flinterman, A.W. Heringa, L. Waddington (red.), *The evolving role of parliaments in Europe. L'évolution du rôle des parlements en Europe*, Antwerpen–Baden–Baden 1994.
- Heseltine M., *The challenge of Europe. Can Britain win?*, London 1989.
- Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1991.
- Hix S., *Elections, parties and institutional design. A comparative perspective on European Union democracy*, „West European Politics” 1998, vol. 21, nr 3.
- Hix S., *Dimensions and alignments in European Union politics. Cognitive constraints and partisan responses*, „European Journal of Political Research” 1999, vol. 35, nr 1.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, tłum. A. Komasa, Warszawa 2010.
- Hocking B., *Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy*, [w:] B. Reinalda (red.), *The Ashgate research companion to non-state actors*, Farnham–Burlington 2011.
- Höffe O., *Democracy in an Age of Globalisation*, Dordrecht–Berlin–Heidelberg 2007.

- Hoffmann S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, [w:] B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb (red.), *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*, Boulder 2014.
- Hofmański P. (red.), *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Hooghe L., Marks G., *Multi-level governance and European integration*, Lanham 2001.
- Höpfner S., *Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union. Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments*, Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2003, Hamburg 2004.
- Hueglin O.T., *Althusian Federalism for a Post-Westphalian World*, [w:] S. Brooks (red.), *The challenge of cultural pluralism*, Westport 2002.
- Huff A., *Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP*, „OPAL On-line Paper Series” 2013, nr 14.
- Huntington S.P., *Trzecia fala demokracji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 2009.
- Israel J.I., *General Introduction*, [w:] J.I. Israel (red.), *The Anglo-Dutch moment. Essays on the Glorious Revolution and its world impact*, Cambridge–New York 1991.
- Ivić S., *European identity and citizenship. Between modernity and postmodernity*, London 2016.
- Jabłoński M., *Opinia na temat zgodności postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1(33).
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- Jabłoński M., *Problem zdefiniowania podmiotu wolności i praw w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- Jackson R.H., *Suverenność. Ewolucja idei*, tłum. J. Majmurek, Warszawa 2011.
- Jamróz A., *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007.
- Jančić D., *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, „Utrecht Law Review” 2012, vol. 8, nr 1.
- Jans T., Piedrafita S., *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, „EIPAScope” 2009, nr 1.
- Jarosz Z., *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Jaskiernia J., *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucja*

- Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r.*, Rzeszów 2002.
- Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w UE a problem nowelizacji konstytucji*, „Żurawia Papers” 2004, nr 2.
- Jaskiernia J., *Dyplomacja parlamentarna – nowe oblicze dyplomacji?*, [w:] B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, Lublin 2013.
- Jaskiernia J., *Parlament i procesy integracyjne*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Jaskiernia J., *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009.
- Jaskiernia J., *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2013, vol. IX.
- Jaskiernia J., *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4(38).
- Jaskiernia J., *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3(169).
- Jaskiernia J., *Wpływ organizacji międzynarodowych na transformacje ustrojową w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.
- Jaskiernia J., *Współdziałanie Prezydenta z Radą Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6.
- Jastrzębowski W.B., *Konstytucja dla Europy*, Warszawa 1831.
- Jedlecka W., *Legitymizacja prawa Unii Europejskiej. Legitymizacja demokratyczna czy cywilizacyjna?*, Łódź 2014.
- Jedlecka W., *Wpływ jednostki na decyzje publiczne (demokracja) w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2009, nr 5.
- Jesień L., *Po Amsterdamie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998.
- Judge D., *The parliamentary state*, London–Newbury Park 1993.
- Kaeding M., Switek N., *Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler*, [w:] M. Kaeding, N. Switek (red.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*, Wiesbaden 2015.
- Kaliński J., *Globalizacja w perspektywie historycznej*, [w:] E. Czarny (red.), *Globalizacja od A do Z*, Warszawa 2004.
- Kamińska-Szmaj I. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2001.

- Kapko M., *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Karlsson C., *EU treaty reform and accountability*, [w:] S. Gustavsson, C. Karlsson, T. Persson (red.), *The illusion of accountability in the European Union*, New York 2009.
- Kassim H., *Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford–New York 2003.
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994.
- Kelsen H., *O istocie i wartościach demokracji*, Warszawa 1936.
- Kinsky F., *Federalizm – model ogólnoeuropejski*, tłum. B. i M. Harasimowicz, Kraków 1999.
- Kirchhof P., *The Balance of Powers Between National and European Institutions*, „European Law Journal” 1999, vol. 5, nr 3.
- Klaus K., *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- Klein H.H., *Funkcje Bundestagu*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, Warszawa 1995.
- Klejnowski M., *Konsensualne podejmowanie decyzji jako wartość dla państw członkowskich w Radzie i Radze Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2013, nr 4(37).
- Knill C., Tosun J., *Europeanization of National Administrations in the Czech Republic and Poland: Assessing the Extent of Institutional Change*, [w:] G.S. Drori, M.A. Höllerer, P. Walgenbach (red.), *Global themes and local variations in organization and management. Perspectives on glocalization*, New York 2014.
- Knodt M., Große Hüttmann M., *Der Multi-Level Governance-Ansatz*, [w:] H.-J. Bieling (red.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006.
- Köck H.F., *European Parliament and National Parliaments in the Draft Constitution for Europe*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004.
- Kojder A., Bokszański Z., *Encyklopedia socjologii*. T. I, Warszawa 1998.
- Komorowski B., *Od Unii Lubelskiej do Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2.
- Konkluzje prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej Warszawa, 20 – 21 kwietnia 2012 r.*, Warszawa 2012.
- Konopacki S., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3.
- Koszowski M., *Dwa modele wykładni prounijnej*, „Studia Europejskie” 2012, nr 3.
- Kot J., Jedlińska R., *Integracja i nowe zjawiska w procesie regionalizacji i globalizacji*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2013, vol. 17, nr 1.

- Kowalik-Bańczyk K., *Prowspółnotowa wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.
- Kownacki T., *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Kownacki T., *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Kozak A., *Deficyt demokracji a integracja europejska*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, Wrocław 2007.
- Kranz J., *Wspólnoty i Unia. Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] J. Kranz, J. Reiter (red.), *Drogi do Europy*, Warszawa 1998.
- Kranz J., *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013.
- Krasnowolski A. (red.), *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, (OT-609), Warszawa 2012.
- Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System. A study in institutional development*, Cambridge–New York 2002.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Kruk M., *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4(99).
- Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Kruk M., *Uwagi o wybranych zagadnieniach parlamentu Europejskiego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004.
- Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Kubuj K., Wawrzyniak J., *Wstęp*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Kudej M., *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu*, [w:] Kudej M. (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.

- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998.
- Kudej M., *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Kukułka J., *Pojęcie i istota wspólnot międzynarodowych*, [w:] E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Kulesza W.T., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992.
- Kundera J., *Brexit*, „Ekonomia XXI Wieku” 2017, vol. 2, nr 14.
- Kurczuk A., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2010, nr 84.
- Kustra A., „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny, „Przeгляд Sejmovy” 2011, nr 3(104).
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.
- Kustra A., *Trybunał Konstytucyjny a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Jirásek, Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek (red.), *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej. Sześć lat po akcesji obu państw*, Bydgoszcz 2010.
- Kuźniar R., *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, vol. 56, nr 1.
- Kuźniar R., *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Kuźlewska E., *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011.
- L'Europe de Gerhard Schröder*, „Le Monde” z 07.05.2001 r.
- Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, nr 1.
- Lankosz K., *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, Kraków 1985.
- Laskowska M., *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Lasok D., Bridge J.W., *Law and institutions of the European Union*, London–Carlsbad 1994.
- Lassalle F., *O istocie konstytucji (dwa odczyty). Z dodatkiem p.t. Siła a prawo*, Warszawa 1907.
- Legat A., *Stosowanie przepisów rozporządzeń wspólnotowych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przeгляд Sądowy” 2009, nr 7–8.
- Lis-Staranowicz D., *Komisja śledcza i Komisja do Spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII*

- Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Lis-Staranowicz D., Galster J., *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przełąd Sejmowy” 2010, nr 2(97).
- Lodge J., *The European Parliament and the Authority-Democracy Crises*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” 2016, vol. 531, nr 1, s. 69–83.
- Longford F. P., *A history of the House of Lords*, London 1988.
- Loomis B., *The Senate: an „obstacle course” for executive appointments?*, [w:] G. Calvin Mackenzie (red.), *Innocent until nominated. The breakdown of the presidential appointments process*, Washington 2001.
- Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Lukacs J., *Churchill. Visionary, statesman, historian*, New Haven 2002.
- Lutrzykowski A., *Symbole, mity i utopie w dyskursie europejskim*, [w:] A. Kasińska-Metryka, R. Bäcker (red.), *Polska we współczesnym świecie. Między zaściankiem a przestrzenią wolności. Księga jubileuszowa z okazji 65. rocznicy urodzin Karola Boromeusza Janowskiego*, Toruń 2007.
- Ławniczak K., *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przełąd Europejski” 2014, nr 4(34).
- Maazel I.M., *What is the European Union?*, „Brigham Young University Journal of Public Law” 2002, vol. 16, nr 2.
- Machińska H., *Desygnowanie kandydatów na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Machińska H., *Zasada subsydiarności w polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Macpherson C.B., *The life and times of liberal democracy*, Oxford–New York 1977.
- Madeja A., *Wykładnia prounijna w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1997–2005)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, vol. VIII.
- Magnette P., *Appointing and Censuring the European Commission. The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, nr 3.
- Majone G., *Europe’s „Democratic Deficit”. The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, vol. 4, nr 1.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Malkopoulou A., *Lost voters. Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, Brussels 2009.

- Mamadouh V., *Establishing a Constitution for Europe during European Union enlargement? Visions of 'Europe' in the referenda campaigns in France and the Netherlands*, „Journal of Cultural Geography” 2009, vol. 26, nr 3.
- Maniowska E., *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego w poakcesyjnym orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1.
- Markowski R., *Innowacje demokratyczne i ich zastosowanie w Polsce*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008.
- Marks G., *Structural Policy in the European Community*, [w:] A.M. Sbragia (red.), *Euro-politics. Institutions and policymaking in the new European community*, Washington 1992.
- Marks G., Hooghe L., Blank K., *European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 3.
- Marks G., Nielsen F., Ray L., Salk J.E., *Competencies, Cracks, and Conflicts. Regional mobilization in the European Union*, „Comparative Political Studies” 2016, vol. 29, nr 2.
- Marquand D., *Parliament for Europe*, London 1979.
- Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, Kęty 2006.
- Marszałek-Kawa J., *Parlament Europejski V kadencji (1999–2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej (pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna)*, Toruń 2004.
- Marszałek-Kawa J., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Marszałek-Kawa J., *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002.
- Masternak-Kubiak M., *Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzciańskiemu*, Warszawa 2012.
- Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjnoprawne procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5.
- Masternak-Kubiak M., *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
- Masternak-Kubiak M., Preisner A., *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Matusz-Protasiewicz P., *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Wrocław 2014.

- Maurer A., *National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, [w:] A. Maurer, W. Wessels (red.), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden–Baden 2001.
- Maurer A., *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, [w:] J. Barcz, S. Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002.
- Mayoral J.A., *Democratic Improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional Changes Regarding Democratic Government in the EU*, „CEPS Special Report” 2011.
- McCormick J., *Zrozumieć Unię Europejską*, tłum. M. Klimowicz i M. Szymczukiewicz, Warszawa 2010.
- McGowan L., *Preparing for Brexit. Actors, negotiations and consequences*, Cham 2018.
- McGrew A.G., *Conceptualizing Global Politics*, [w:] A.G. McGrew, P.G. Lewis (red.), *Global politics. Globalization and the nation-state*, Oxford–Cambridge 1992.
- McLuhan H.M., *The Gutenberg galaxy*, Toronto 1962.
- McLuhan H.M., Q. Fiore, *The medium is the massage*, London 1967.
- Menkes J., *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona (?) polemika*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 19–20 listopada 1998 r. praca zbiorowa*, Toruń 1999.
- Meunier S., Vachudova M.A., *Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, nr 7.
- Middelhaar L. van, *The passage to Europe. How a continent became a union*, New Haven 2013.
- Mieńkowska-Norkiene R., *Wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji*, „Studia Politologiczne” 2013, vol. 27.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, T. I, Warszawa 2000.
- Mik C., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001.
- Mik C., *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Departament UE Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Katedrę Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie*, Warszawa 2005.
- Mik C., *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, Toruń 1997.

- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Mik C., *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, vol. LXXII, nr 2.
- Mik C., *Unia Europejska i źródła jej prawa w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004.
- Mik C., Pawłowski B., *Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej: komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, vol. IV, nr 2.
- Mik C., Pawłowski B., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r z komentarzem*, Warszawa 2009.
- Miklaszewska J., *Demokracja – dzieje pojęcia*, [w:] R. Legutko, J. Kloczkowski (red.), *Oblicza demokracji*, Kraków 2002.
- Mikuli P., *Reformy ustrojowe w Zjednoczonym Królestwie w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Mikuli P., *Uprozczone procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (tzw. procedury „kładki”) w prawie krajowym. Przepisy polskie na tle rozwiązań brytyjskich*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pułło*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. XXXI.
- Milczarek D., *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3–4.
- Milczarek D., *Unia Europejska a globalizacja*, „Studia Europejskie” 2004, nr 3.
- Milczarek D., *Wprowadzenie*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Mill J.S., *Representative Government*, London 1861.
- Millon-Delsol C., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Mittelman J.H., *The Dynamics of Globalization*, [w:] J.H. Mittelman (red.), *Globalization. Critical reflections*, Boulder–London 1996.
- Moczulski L., *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2016.
- Mojak R., *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mołdawa T., *Parlament w państwie demokratycznym*, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia, idee, polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995.

- Moravcsik A., *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1.
- Moravcsik A., *Europe, the Second Super Power*, „Current History. A Journal of Contemporary World Affairs” 2010, vol. 109(725).
- Moravcsik A., *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 4.
- Moravcsik A., *What can we learn from the collapse of the European constitutional project?*, „Politische Vierteljahresschrift” 2006, vol. 47, nr 2.
- Moravcsik A., Nicolaïdis K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, nr 1.
- Morawski W., *Globalizacja jako wyzwanie teoretyczne*, [w:] R. Bugaj, J. Halbersztadt (red.), *Polskie przemiany. Uwarunkowania i spory. Refleksje z okazji jubileuszu profesora Tadeusza Kowalika*, Warszawa 2002.
- Moreau Defarges P., *Le déficit démocratique*, „Défense nationale” 2000, vol. 56, nr 12.
- Mrozowska S., *Konstytucja europejska wobec deficytu demokratycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2007, nr 2.
- Muszyński M., *Pakt fiskalny: prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne studium przypadku*, „Ius Novum” 2014 (nr specjalny).
- Nadolski M., „Kryzysy” w procesie integracji europejskiej z perspektywy historycznej, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, Warszawa 2015.
- Naleziński B., *Sejm i Senat*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Neuhold C., *Das Europäische Parlament im Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union. Demokratische Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission*, Frankfurt am Main–New York 2001.
- Neuhold C., Högenauer A.-L., *An information network of officials? Dissecting the role and nature of the network of parliamentary representatives in the European Parliament*, „The Journal of Legislative Studies” 2016, vol. 22, nr 2.
- Neunreither K., *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or cooperation?*, „Journal of Legislative Studies” 2005, vol. 11, nr 3–4.
- Neunreither K., *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?*, [w:] K. Auel, A. Benz (red.), *The Europeanisation of parliamentary democracy*, London–New York 2006.
- Niblock M., *The EEC: national parliaments in Community decision-making*, London 1971.
- Nicolaïdis K., *The Idea of European „Democracy”*, [w:] J. Dickson, P.Z. Eleutheriadēs (red.), *Philosophical foundations of European Union law*, Oxford 2012.

- Nicolaïdis K., *We, the Peoples of Europe...*, „Foreign Affairs” 2004, vol. 83, nr 6.
- Niedobitek M., Tkaczyński J.W., *Pozycja Bundestagu i Bundesratu wobec europejskiego procesu integracyjnego w świetle „lizbońskiego” orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2(10).
- Nita B., *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85).
- Nogal A.M., *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa 2009.
- Norman P., *The accidental constitution. The making of Europe’s constitutional treaty*, Brussels 2005.
- Norton P., *Conclusion: Addressing the Democratic Deficit*, [w:] P. Norton (red.), *National parliaments and the European Union*, London 1996.
- Nowak A., *Europa narodów – wizja księcia Adama Jerzego Czartoryskiego*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 3.
- Nowak-Far A., *Droga Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009.
- Nowak-Far A., *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego*, [w:] J. Osiński (red.), *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, Warszawa 2009.
- Nowak-Far A., *Zasadnicze instytucjonalne i prawne wymiary przystąpienia Polski do strefy euro*, [w:] J. Adamiec (red.), *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Warszawa 2013.
- Nugent N., *Unia Europejska. Władza i polityka*, Kraków 2012.
- Nutting A., *Europe Will Not Wait. A Warning and a Way Out*, London 1960.
- O’Brennan J., Raunio T., *Introduction: deparliamentarization and European integration*, [w:] J. O’Brennan, T. Raunio (red.), *National parliaments within the enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?*, London–New York 2007.
- Oberreuter H., *Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan*, [w:] O.W. Gabriel, F. Brettschneider (red.), *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Bonn 1992.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3(86).
- Ohmae K., *The end of the nation state. The rise of regional economies*, London–New York 1996.
- Olechno A., *Uwagi na temat zasadności cenzusu obywatelstwa w wyborach samorządowych*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013.
- Olson D.M., *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 1998.

- Olsson J., *Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 2.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
- Orozco Gómez J., Islas J., *El poder legislativo en el estado mexicano*, México 2005.
- Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Ostrihansky R., *Deficyt legitymacji demokratycznej*, [w:] *Parlament Europejski: struktura, zadania, procedury*, „Biuletyn Informacyjny” 1995, nr 1.
- Pacześniak A., *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, [w:] A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2014.
- Pacześniak A., Riedel R. (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo–Toruń–Wrocław 2010.
- Pajdała H., *Instrumenty kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą (Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja i Węgry)*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.
- Paradowski P., *Kontrola i kooperacja. Funkcjonowanie parlamentów państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej*, Toruń 2014.
- Parijs P. van, *Should the European union become more democratic?*, [w:] A. Føllesdal, P. Kosłowski (red.), *Democracy and the European Union*, Berlin–Heidelberg 1998.
- Parker B., *Globalization and business practice. Managing across boundaries*, London 1998.
- Parsons W., *Conclusion: what future for European integration and democracy?*, [w:] L. Giorgi, I. von Homeyer, W. Parsons (red.), *Democracy in the European Union. Towards the emergence of a public sphere*, London–New York 2006.
- Patzelt W.J., *Parlamente und ihre Funktionen*, [w:] W.J. Patzelt (red.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003.
- Pawlicka J., *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Pawłowski B., *Sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3(74).
- Pawłowski B., *Rola Sejmu w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] B. Pawłowski (red.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

- Pawłowski J., *Przebudowa instytucjonalna UE wobec potrzeb legitymizacji*, „Studia Europejskie” 2007, nr 2.
- Perkowski M., *Ewolucja podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27–28 marca 2003 r.*, Toruń 2004.
- Pernice I., *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“*, [w:] E.H. Riedel (red.), *German reports on public law. Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 July to 1 August 1998*, Baden–Baden 1998.
- Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revised?*, „Common Market Law Review” 1999, vol. 36, nr 4.
- Peterson J., Bomberg E.E., *Decision-making in the European Union*, Basingstoke 1999.
- Pfetsch F.R., *Die EU bedarf der Reformen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10.
- Piattoni S., *The evolution of the studies of European Union MLG*, [w:] E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer, E. Wayenberg (red.), *Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States. Theoretical perspectives*, Cheltenham 2010.
- Picard J.-F., *Les pouvoirs du Parlement européen*, „Pouvoirs” 1977, nr 2.
- Pietrzak J., *Sejm RP – tradycja i współczesność. Kompetencje, procedury, zwyczaje*, Warszawa 2000.
- Pinder J., *Foundations for Democracy in the European Union*, [w:] J. Pinder (red.), *Foundations of Democracy in the European Union. From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament*, Basingstoke 1999.
- Piodi F. (red.), *Dążąc do jednego parlamentu wpływ Wspólnego Zgromadzenia EWWIS na Traktaty Rzymskie 1957–2007 pięćdziesiąta rocznica Traktatów Rzymskich*, Strasburg 2007.
- Piontek E., *Europejski nakaz aresztowania*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4.
- Piontek E., *Konstytucje państw członkowskich w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Piotrowski R., *Konstytucyjne uwarunkowania polityki zagranicznej*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012.
- Piris J.-C., *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*, Cambridge–New York 2010.
- Pistone S., *The Federal Perspective in the Schuman Declaration*, „Perspectives on Federalism” 2010, vol. 2, nr 1.
- Pizzorusso A., *Europejskie dziedzictwo konstytucyjne*, Warszawa 2013.

- Podemski P., *Włoscy ojcowie-zalążyciele Wspólnoty Europejskiej w kontekście transformacji Włoch od faszystów do demokracji (1941–1954). Italian founding fathers of the European Community in the context of Italy's transformation from fascism to democracy (1941–1954)*, Warszawa 2012.
- Podraza A., *Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, [w:] Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Warszawa 2002.
- Podraza A., *Konferencja międzyrządowa jako metoda reformowania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1.
- Podraza A., *Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, [w:] Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Warszawa 2002.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.
- Podstawowe ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010.
- Pöhle K., *Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1998, nr 29.
- Pollard A.F., *The Evolution of Parliament*, London–New York 1926.
- Popławska E., *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002.
- Popławska E., *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997.
- Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 5(100).
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego. V Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 4–5 listopada 1999 r.*, Toruń 2000.
- Popławska E., *Zasada subsidiarności*, „Przeгляд Legislacyjny” 1997, nr 1.
- Popławska E., *Zasada subsidiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Popowicz K., *Dynamika integracji europejskiej*, Warszawa 2004.
- Popowicz K., *Strategiczne cele mandatu negocjacyjnego Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1.
- Pospieszalski K.M., *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 1.
- Pospieszalski K.M., *Jeszcze w sprawie pojęcia organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 1.

- Pöttering H.-G., *Na szczęście jesteśmy zjednoczeni. Moja europejska droga*, tłum. W. Włoskiewicz, Warszawa 2015.
- Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych. The implementation of the law of the European integration in national legal orders praca zbiorowa*, Toruń 1998.
- Preuss U.K., *National, Supranational, and International Solidarity*, [w:] K. Bayertz (red.), *Solidarity*, Dordrecht–Boston 1999.
- Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Stanowisko Rady Legislacyjnej*, [w:] R. Chruściak (red.), *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)*, Warszawa 2005.
- Pudło A., *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126).
- Pudło A., *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa 2011.
- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.
- Pudło A., *Rola Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, „De Doctrina Europea. Roczniki Instytutu Europeistyki” 2006, vol. III.
- Pudło A., *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009.
- Putnam R.D., Pharr S.J., Dalton R.J., *Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?*, [w:] S.J. Pharr, R.D. Putnam (red.), *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton 2000.
- Radziejewicz P. (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.
- Rakowska-Trela A., *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności – problemy wybrane. Księga dedykowana profesorowi Michałowi Domagale*, Łódź 2017.
- Raunio T., *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, „Government and Opposition” 1999, vol. 34, nr 2.

- Raunio T., *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, [w:] K. Auel, A. Benz (red.), *The Europeanisation of parliamentary democracy*, London–New York 2006.
- Raunio T., *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, nr 3.
- Raunio T., Hix S., *Backbenchers learn to fight back. European integration and parliamentary government*, „West European Politics” 2000, vol. 23, nr 4.
- Raunio T., Wiberg M., *Does Support Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance*, „Acta Politica” 2000, vol. 35, nr 2.
- Redei L., *The European Parliament as a diplomatic precedent setter: the case of parliamentary relations with Kosovo*, [w:] S. Stelios, I. Daniela (red.), *European Parliament and its international relations*, London 2015.
- Reif K., Schmitt H., *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, nr 1.
- Riedel R., *Deficyt demokratyczny. Defekt czy błogosławieństwo*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4.
- Riedel R., *Unia Europejska – hybrydowy system polityczny. Multilevel governance jako kompromis pomiędzy intergovernmentalizmem a supranacjonalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, vol. LVII, nr 2.
- Risse T., Kleine M., *Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Revision Methods*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, nr 1.
- Risse-Kappen T., *Exploring the Nature of the Beast. International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 1.
- Ritzer G., *The globalization of nothing*, Thousand Oaks 2004.
- Rizzuto F., *National parliaments and the European Union. Part of the problem or part of the solution to the democratic deficit in the European constitutional settlement?*, „The Journal of Legislative Studies” 2003, vol. 9, nr 3.
- Robertson R., *Globalization. Social theory and global culture*, London 1992.
- Robertson R., Chirico J., *Humanity, Globalization, and Worldwide Religious Resurgence. A Theoretical Exploration*, „Sociological Analysis” 1985, vol. 46, nr 3.
- Rosner A., Wąsowicz M., *Sejm Polski 1943 – 1993*, Warszawa 1995.
- Roszkowski W., *Zarys historii integracji europejskiej po II wojnie światowej*, [w:] M. Kuniński (red.), *Integracja europejska*, Kraków 2000.
- Rozenberg O., *The role of national parliaments in the EU after Lisbon. Potentialities and challenges. Study*, Brussels 2017.

- Rusk D., *Parliamentary Diplomacy — Debate vs. Negotiation*, „Word Affairs Interpreter” 1955, vol. 26, nr 2.
- Ruszkowski J., *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Ruszkowski J., *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007.
- Saalfeld T., *The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment*, [w:] P. Norton (red.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London–Portland 1998.
- Sadowski M., *Marsyliusz z Padwy (Marsilio Mainardini) (1275–1342/3)*, [w:] J.E. Kundera, M. Maciejewski (red.), *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, Warszawa 2006.
- Sadowski M., *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Wrocław 2002.
- Sagan S., *Państwo narodowe wobec procesów integracji europejskiej i globalizacji*, [w:] S. Sagan (red.), *Państwo i prawo w dobie globalizacji*, Rzeszów 2011.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999.
- Saint-Étienne C., *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Warszawa 2004.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6(41).
- Sarnecki P., *Systematyka konstytucji*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Sarnecki P. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Warszawa 1998.
- Scalingi P., *The European parliament. The three-decade search for a United Europe*, London 1980.
- Schachtschneider K.A., *Das europäisierte Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“*, „Recht und Politik” 2003, vol. 38, nr 4.
- Scheuing D.H., *Zur Europäisierung des deutschen Verfassungsrechts*, [w:] K.F. Kreuzer, D.H. Scheuing, U. Sieber (red.), *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union*, Baden–Baden 1997.

- Schimmelfennig F., U. Sedelmeier, *Introduction: Conceptualising the Europeanization of Central and Eastern Europe*, [w:] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca 2005.
- Schmidt V.A., *A "Menu Europe" will prove far more Palatable*, „Financial Times” z 22.07.2008 r.
- Schmidt V.A., *European Elites on the European Union: What Vision for the Future?*, [w:] A. Gamble, D. Lane (red.), *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, London 2009.
- Schmidt V.A., *European „Federalism” and its Encroachments on National Institutions*, „Publius” 1999, vol. 29, nr 1.
- Scholler H., *Traktat z Lizbony i wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN*, [w:] N. Szczęch (red.), *Ius est ars boni et aequi. Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, Legnica 2010.
- Scholte J.A., *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006.
- Schoof E., *Konferencja Komisji ds. Europejskich – COSAC*, „Materiały i Dokumenty BSE” 1998, nr 227.
- Schulz M., *Das neue, demokratische Europa*, [w:] M. Kaeding, N. Switek (red.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*, Wiesbaden 2015.
- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995.
- Schüttemeyer S.S., *Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1978, vol. 9, nr 2.
- Schüttemeyer S.S., *The German Politics Lecture 2008. Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected?*, „German Politics” 2009, vol. 18, nr 1.
- Schyff G. van der, Leenknecht G.-J., *The Case for a European Senate. A model for the representation of national parliaments in the European Union*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2007, vol. 62.
- Scully R., Hix S., D.M. Farrell, *National or European Parliamentarians? Evidence from a New Survey of the Members of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr 4.
- Seidemann R., *Democracy-building in the European Union: conditions, problems and options*, [w:] M. Telò (red.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles 1995.
- Serowaniec M., *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, nr 5.
- Serowaniec M., *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016.
- Serzhanova V., *Europeizacja konstytucji na przykładzie ustaw zasadniczych Polski i Słowacji w kontekście ich członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] G. Dobrovičová, S. Sagan (red.),

- Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Słowacji po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, Rzeszów 2015.
- Shaw J., *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism*, „European Law Journal” 2003, vol. 9, nr 1.
- Sidjanski D., *The federal future of Europe. From the European Community to the European Union*, Ann Arbor 2000.
- Skrzydło W., *Struktura władz państwowych na gruncie Małej Konstytucji z roku 1992 (legislatywa a egzekutywa) w świetle doświadczeń polskiej transformacji*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, Lublin 1996.
- Skrzynecki P., *Rola państwa w procesie globalizacji*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2004, nr 2.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Słok-Wódkowska M., *Współpraca międzynarodowa parlamentów państw europejskich – wybrane aspekty*, [w:] J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.
- Smith S., Baylis J., *Wprowadzenie*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, tłum. M. Staszkiwicz, Kraków 2008.
- Snyder F.G., *The unfinished constitution of European Union: principles, processes and culture*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European constitutionalism beyond the state*, Cambridge-New York 2003.
- Sobczak J., *Europejski Nakaz Aresztowania – dylematy i wątpliwości. Perspektywa polska*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2.
- Soederberg S., Menz G., Cerny P.G., *Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State and Politics in a More Open World*, [w:] S. Soederberg, G. Menz, P.G. Cerny (red.), *Internalizing globalization. The rise of neoliberalism and the decline of national varieties of capitalism*, Basingstoke 2005.
- Sokolewicz W., *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Sokołowski J.K., *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*, [w:] J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków 2008.
- Sokół W., *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.
- Sozański J., *Prawotwórcza rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej po traktacie liżbońskim*, „Państwo Prawa” 2012, nr 1(2).
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009.

- Stanat M., *Die französische Nationalversammlung und die Europäische Union. Zwischen parlamentarischer Tradition und europäischer Integration*, Wiesbaden 2006.
- Staniszki J., *Władza globalizacji*, Warszawa 2003.
- Stankiewicz J., *Prezydencja RP w warunkach kryzysu w strefie euro. Stanowisko Polski wobec planowanych zmian traktatowych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2.
- Starmach K., *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, [w:] J.W. Tkaczyński (red.), *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, Kraków 2013.
- Stavridis S., Jančić D., *Introduction: The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics*, [w:] S. Stavridis, D. Jančić (red.), *Parliamentary diplomacy in European and global governance*, Leiden–Boston 2017.
- Stawarz-Walat A., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Stefanicki R., *Europejski nakaz aresztowania w świetle ostatniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 5.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Warszawa 2005.
- Streinz R., *European integration through constitutional law*, [w:] H.-J. Blanke (red.), *Governing Europe under a constitution. The hard road from the European treaties to a European constitutional treaty*, Berlin–Heidelberg–New York 2006.
- Streinz R., *The European Constitution after the Failure of the Constitutional Treaty*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2008, vol. 63, nr 2.
- Stuart G., Knowles V., Pottebohm S., *Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent*, „Integration” 2003, vol. 26, nr 1.
- Sturm R., Pehle H., *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2001.
- Suchocka H., *Zasada podziału i równoważenia władzy*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012.
- Symonides J., *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków 2008.
- Szczerski K., *Unia to nie państwo*, „Polska w Europie” 2002, nr 3(41).

- Szmyt A., *Członkostwo i perspektywy jego rozwoju w UE a projekty zmian Konstytucji RP*, [w:] Z. Witkowski, V. Jirásková (red.), *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu. Europeizacja konstytucji Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2014.
- Szmyt A., *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji. Miscellanea prawne*, Koszalin 1998.
- Szmyt A., *Uregulowania konstytucji krajowej w perspektywie integracji europejskiej oraz kierunki niezbędnych uzupełnień*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2014, vol. XIV.
- Szostak W., *Globalizacja a suwerenność państwa współczesnego*, [w:] J. Kornaś (red.), *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, Kielce 2006.
- Szymanek J., *Decydowanie parlamentarne*, [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *Dwuizbowość parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2011, nr 2.
- Szymanek J., *Europejska przestrzeń konstytucyjna*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015.
- Szymanek J., *„Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, Kraków 2005.
- Szymanek J., *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, „*Studia Prawnicze*” 2006, nr 3.
- Szymanek J., *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*, „*Przegląd Sejmowy*” 2012, nr 3(110).
- Szymanek J., *Parlamente narodowe w procesie integracji europejskiej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2008, vol. LXX, nr 1.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2004, nr 1.
- Szymanek J., *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *Standaryzacja konstytucji w dobie globalizacji*, [w:] M. Lipiec-Zajchowska (red.), *Megatrendy we współczesnym świecie*, Warszawa 2006.
- Szymanek J., *Współczesne rozumienie reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2005, nr 2.
- Szymczyński T.R., *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

- Szymczyński T.R., *Pojęcie supranarodowości w polu integracji europejskiej z perspektywy hermeneutyki Hansa-Georga Gadamera*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.
- Świeboda P., *Możliwość zastosowania procedury „kładki” przewidzianej w art. 42 TUE. Stanowiska państw członkowskich*, [w:] J. Barcz, P. Świeboda (red.), *Możliwość wykorzystania tzw. procedury kładki (art. 42 TUE) dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- The British system of government*, London 1994.
- Thiemeyer G., *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, „Journal of European Integration History” 1998, vol. 4, nr 2.
- Thompson F., *A short history of Parliament, 1295–1642*, Minneapolis–St. Paul 1953.
- Tkaczyński J.W., Potorski R., Willa R., *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007.
- Todorov T., *Nowy nieład światowy. Refleksje Europejczyka*, Warszawa 2004.
- Toje A., *The European Union as a small power. After the post-Cold War*, New York 2010.
- Töller A.E., *Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des deutschen Bundestages*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2004, vol. 35, nr 1.
- Tronchetti F., *National parliaments as guardians of subsidiarity: A feasible task or an utopist chimera?*, „Journal of US – China Public Administration” 2012, vol. 7, nr 9.
- Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Trzeciński J., *W sprawie pojęcia organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1973, nr 1.
- Trzeciński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Warszawa 1974.
- Trzeciński J., *Rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004.
- Trzeciński J., Wiącek M., *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] P. Radziewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014.
- Uerpmann-Witzack R., Edenharter A., *Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?*, „Europarecht” 2009, vol. 44, nr 3.
- Ulrich B., Edgar G., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa*, Warszawa 2015.

- Urbinati N., Accetti C.I., *The essence and value of democracy. Hans Kelsen*, Lanham 2013.
- Usherwood S., *Bruges as a lodestone of British opposition to the European Union*, „Collegium” 2004, nr 29.
- Vandresen T., Antunes de Souza M.C.S., *Globalization, Global Governance, and Challenges to Contemporary Constitutionalism: The (Trans) Constitutional Perspective and the Dialogue Among Jurisdictions*, „University of Baltimore Journal of International Law” 2016, vol. 4, nr 2.
- Vink M., *What is europeanisation? And other questions on a new research agenda*, „European Political Science” 2003, vol. 3, nr 1.
- Wahl R., *In Defence of Constitution*, [w:] P. Dobner, M. Loughlin (red.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford 2010.
- Wajs H., Witkowski R., Bosiacki A., Legutko-Dybowska A., Wolański T.Z. (red.), *Pomniki praw człowieka w historii*, Warszawa 2008.
- Wallas T., *Terroryzm międzynarodowy w dobie globalizacji*, [w:] T. Wallas (red.), *Bariery rozwoju na progu XXI wieku. Wybrane problemy praca zbiorowa*, Warszawa 2007.
- Wallace H., *The Impact of the European Communities on National Policy-Making*, „Government and Opposition” 1971, vol. 6, nr 4.
- Wallace H., *The Policy Process: A Moving Pendulum*, [w:] H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford–New York 2000.
- Watts R.L., *Comparing federal systems in the 1990s*, Kingston 1996.
- Weiler J.H.H., *The constitution of Europe „do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge–New York 1999.
- Weiler J.H.H., *Why Should Europe be a Democracy. The Corruption of Political Culture and the Principle of Constitutional Tolerance*, [w:] F.G. Snyder (red.), *The europeanisation of law. The legal effects of European integration*, Oxford–Portland 2000.
- Weiler J.H.H., Haltern U., Mayer F.C., *European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces*, „West European Politics” 1995, vol. 18, nr 3.
- Wendler F., *Debating Europe in National Parliaments. Public Justification and Political Polarization*, London 2016.
- Wessels W., *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, „Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series Working Paper” 2001, nr 74.
- Wessels W., *Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?*, [w:] M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (red.), *Europäische Integration*, Wiesbaden 1996.
- Westlake M., *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, „Political Quarterly” 1995, vol. 66, nr 1.

- Wierzchowska A., *Zasada jednolitych ram instytucjonalnych, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i subsydiarności w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Winczorek P., *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2006.
- Winczorek P., *Dalszy ciąg dyskusji konstytucyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2.
- Winzen T., Roederer-Rynning C., Schimmelfennig F., *Parliamentary co-evolution: national parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 1.
- Wiszniewski R., *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008.
- Witkowska M., *Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej – przyczyny, uwarunkowania, scenariusze rozwoju sytuacji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, Warszawa 2015.
- Witkowska M., *Parlamenty 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 (red.), *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Witkowska M., *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i wielopoziomowego rządzenia do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Witkowska-Chrzczonek K., *Geneza i rozwój instytucjonalny Integracji Europejskiej. Od Traktatu paryskiego po Traktat z Lizbony*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010.
- Witkowska-Chrzczonek K., *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011.
- Witkowski Z., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998.
- Witkowski Z., Bień-Kacała A., *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012.
- Witkowski Z., Serwaniec M., *Przesłanki naruszenia zasady pomocniczości przez akty ustawodawcze Unii Europejskiej w świetle uzasadnionych opinii przyjętych przez Sejm i Senat RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr XXXI.
- Witte B. de, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler (red.), *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, tłum. J. Brzeziński, L. Nowosielska, Warszawa 2014.

- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007.
- Wojtyczek K., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Woleński J., *Globalizacja i sprawiedliwość*, „Diametros” 2010, nr 26.
- Wołpiuk W.J., *O niektórych problemach badawczych w nauce prawa*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012.
- Wołpiuk W.J., *Semantyczne, prawne i konstytucyjnoprawne aspekty pojęcia europeizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie” 2008, nr 2.
- Woźnicki T., *Semestr europejski w Sejmie RP. Aspekty instytucjonalne i prawne*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1(35).
- Woźnicki T., *Współpraca międzyparlamentarna w świetle art. 13. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 3(37).
- Wójtowicz A., *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977.
- Wójtowicz K., *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Wójtowicz K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Wójtowicz K., *Rola parlamentów narodowych w świetle traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Wójtowicz K., *Wprowadzenie*, [w:] P. Radzewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.
- Wronkowska S., *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, vol. 71, nr 2.
- Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Zacker C., Wernicke S., *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach. Zagadnienia podstawowe, prawo instytucjonalne, prawo materialne, ochrona prawna*, Warszawa 2001.
- Zakrzewski W., *O klasyfikacji funkcji Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 3–4.

- Zalewska M., Gstrein O.J., *Parlamenti narodowe i ich rola w procesie integracji europejskiej. Deficyt demokracji w UE w czasach kryzysu ekonomicznego i niepewności politycznej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1.
- Zieliński A., *Prawo a globalizacja*, [w:] M. Andrzejewski (red.), *Księga jubileuszowa prof. dr hab. Tadeusza Smyczyńskiego*, Toruń 2008.
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Zielonka J., *Czy Unia straciła swoje granice?*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Unia Europejska. W poszukiwaniu swoich granic*, Warszawa 2017.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziewiec G., *Interpretacja globalizacji*, „Studia Europejskie” 2008, nr 1.
- Zięba R., *Antecedencje Unii Europejskiej: od projektów do Traktatu z Maastricht*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Simonidesowi*, Warszawa 2003.
- Ziółkowski M., *Europeizacja konstytucji – rekonstrukcja znaczenia*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyński (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Zweifel T.D., ... *Who is without sin cast the first stone. The EU's democratic deficit in comparison*, „Journal of European Public Policy” 2002, vol. 9, nr 5.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego na tle wyborów ogólnokrajowych*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010.

Internet

- Al-Rodhan N.R.F., Stoudmann G., *Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.4772&rep=rep1&type=pdf> [dostęp 20.12.2017].
- Barroso J.M., *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pl.htm [dostęp 20.10.2017].
- Blair T., *Wyzwania XXI wieku*, „Rzeczpospolita” z 15.05.1998 r., http://archiwum.rp.pl/artykul/174214_Wyzwania_XXI_wieku.html [dostęp 20.12.2017].
- Blanchard O., Leigh D., *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf> [dostęp 17.09.2017].

- Branna J., Wąsowicz R., *Informacja OIDE: Semestr europejski. Przewodnik po kluczowych dokumentach*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/informacja_oide/informacja_OIDE_styczen_2013.pdf [dostęp 19.12.2017].
- Bryce J., *Modern Democracies*, http://oll.libertyfund.org/titles/2090#lf1427-02_label_365 [dostęp 17.12.2017].
- Burdukiewicz J.M., *Procesy globalizacyjne w dziejach ludzkości*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, 2008, nr 2, <http://www.khg.uni.wroc.pl/files/burdukiewiczzt.pdf> [dostęp 20.12.2017].
- Dwudziesty trzeci raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej. LIII Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej 31 maja – 2 czerwca 2015 roku Ryga*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_23.pdf [dostęp 17.10.2018].
- Dział Postępowania Pojednawczego i Procedury Współdecyzji, Parlament Europejski, *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/2f890da6-6a7a-4c91-80ba-432145f51efa/handbook-olp-pl.pdf> [dostęp 10.10.2018].
- Dziewiętnasty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej. XLIX Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, 23–25 czerwca 2013 r. Dublin*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_19_pl.pdf [dostęp 10.12.2017].
- Europa: od związku państw do federacji. Pełny tekst wykładu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta 12 maja 2000 r.*, <http://wyborcza.pl/1,75248,151494.html> [dostęp 20.06.2017].
- Fabbrini S., *After the Roma Declaration: a Union – not a state*, <https://www.socialeurope.eu/rome-declaration-union-not-state> [dostęp 20.11.2018].
- Haenel H., Croo H. de, *Evolution of COSAC over the last 20 years*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_20years.pdf [dostęp 13.09.2017].
- Halmai G., *The Making of ‘Illiberal Constitutionalism’ with or without a New Constitution. The Case of Hungary and Poland*, https://me.eui.eu/gabor-halmai/wp-content/uploads/sites/385/2018/05/Making_of_illiberal_constitutionalism_Halmai_final.pdf [dostęp 20.09.2018].
- Hegedüs I., Végh Z., *Illiberal Democracies: What can the European Union do in case a member state regularly and systematically breaches European values and regulations?*, <https://www.europesociety.hu/sites/default/files/open-space/documents/magyarorszagi-europa-tarsasag-illiberaldemocracies-policypaper-finalversion.pdf> [dostęp 20.09.2018].
- House of Commons, *The Speaker. Factsheet M2 Members Series*, Revised August 2010, <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m02.pdf> [dostęp 28.11.2017].
- Kreczmańska A., *Perspektywy rozwiązania kryzysu reformy instytucjonalnej UE*, „Biuletyn PISM” 2008, Nr 56, http://www.pism.pl/files/?id_plik=689 [dostęp 25.02.2017].

- Laredo I.M., Di Pietro S.R., *Globalizacion y regionalizacion*, Sextas Jornadas „Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre de 2001, https://fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuarta/Laredo,Di%20Pietro_globalizacion%20y%20regionalizacion.pdf [dostęp 20.12.2017].
- Lehmann W., Schunz S., *Anticipating the European Constitution. Parliamentarization or Re-nationalization?*, <http://aei.pitt.edu/3026/> [dostęp 15.10.2017].
- Markowski R., *Rekomendacje prawno-instytucjonalne dla zwiększenia zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym*, <http://razemdlaradomki.pl/dok/ingo/rekomendacje.pdf> [dostęp 17.12.2017].
- Maurer A., *COSAC, national parliaments and their contribution to a European strong public*, <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/COSAC.pdf> [dostęp 13.09.2017].
- Mbeke B., *Parliamentary Diplomacy: Sustainable Development beyond 2015*, <https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2015-03-30-parliamentary-diplomacy-sustainable-development-beyond-2015/#.vqf3efk-ogv> [dostęp 20.11.2018].
- Melsæther J. K., Sverdrup U., *The parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap*, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_17.pdf [dostęp 10.12.2018].
- Pawłowski B., *Biologa refleksje o globalizacji w ewolucji człowieka*, „Kultura – Historia – Globalizacja” 2008, nr 2, <http://www.khg.uni.wroc.pl/files/pawlowskik.pdf> [dostęp 20.12.2017].
- Piedrafita S., *EU Democratic Legitimacy and National Parliaments*, <https://www.ceps.eu/publications/eu-democratic-legitimacy-and-national-parliaments> [dostęp 13.09.2017].
- Rincón A.R., Hernández O.V., *El presupuesto comunitario: política y economía en la ampliación de la Unión Europea*, <http://virtual.upte.edu.co/revistas/index.php/cenes/article/viewFile/566/503> [dostęp 10.09.2017].
- Sheshabalaya A., *The Three Rounds of Globalization*, „The Globalist” z 19.10.2006 r., <https://www.globalpolicy.org/globalization/defining-globalization/27648-the-three-rounds-of-globalization.html> [dostęp 20.12.2017].
- Słojewska A., *Unia spełnia żądania władz Irlandii*, „Rzeczpospolita” z 13.12.2008 r., <http://www.rp.pl/artukul/233465.html> [dostęp 25.02.2017].
- Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken*, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/laeken200112.pdf> [dostęp 22.02.2017]
- Sprawozdanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej z działalności w VII kadencji Sejmu (2011–2015)*, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/opis_SUE/\\$file/opis_SUE.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/opis_SUE/$file/opis_SUE.pdf) [dostęp 20.01.2017].

- Sprawozdanie roczne za rok 2008 na temat stosunków między Komisją europejską a parlamentami krajowymi*, KOM (2009) 343, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0343:FIN:PL:PDF> [dostęp 20.09.2017]
- Sulaiman S.J., *The shura principle in islam*, www.alhewar.com/SadekShura.htm [dostęp 10.11.2017].
- The History of the EU Speakers Conference*, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> [dostęp 19.03.2017].
- The Laeken Declaration and the Convention on the Future of Europe. House of Commons Research Paper 02/14*, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP02-14/RP02-14.pdf> [dostęp 20.06.2017].
- Rompuy H. van, *Speech to the Interparliamentary Committee Meeting on the European Semester for Economic Policy Coordination*, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-68_en.htm?locale=en [dostęp 20.12.2017].
- Weiler J.H.H., *The State „über alles”. Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9506ind.html> [dostęp 16.12.2017]. *Wkład na LVI posiedzenie plenarne COSAC (2016/C 486/01)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:486:FULL&from=FI> [dostęp 17.10.2018].

Monografia [...] podejmuje niezwykle istotne zagadnienia związane z pozycją parlamentów narodowych w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. [...] Przedmiot analizy [...] obejmuje zarówno regulacje prawne poziomu europejskiego, jak również krajowego. Doktor Balicki dokonuje analizy aktów prawnych, koncentrując się na procesie legislacyjnym oraz kompetencjach instytucji w systemie UE.

z recenzji dr hab. Patrycji Matusz-Protasiewicz, prof. UW

Recenzowana monografia stanowi niewątpliwie istotny wkład w naukę polskiego prawa konstytucyjnego podejmującego problematykę oddziaływania Unii Europejskiej na polskie instytucje ustrojowe. [...]

Styl Autora sprawia, że po dzieło to sięgać mogą nie tylko specjaliści z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego czy politologii, lecz również osoby zainteresowane tematyką funkcjonowania Unii Europejskiej, które nie zajmują się tą problematyką zawodowo.

z recenzji dr hab. Konrada Składowskiego, prof. UŁ

ISBN 978-83-66066-47-2 (druk)
ISBN 978-83-66066-48-9 (online)