

Zbigniew CZACHÓR

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-00019397-6261

Instytucjonalizacja aktywności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej. Analiza deterministyczna

Streszczenie: Przedmiotem badań zawartym w artykule jest proces instytucjonalizacji aktywności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej. Natomiast celem badawczym stał się wpływ Unii Europejskiej na proces wyodrębniania parlamentów narodowych ujmowanych jako aktorów systemowych i funkcji przez nich sprawowanych, prowadzący do autonomicznego modelu koordynacji zarządzania kompetencjami UE. W artykule udowodniono hipotezę, iż parlamenty narodowe w Unii Europejskiej przez 30 lat integracji wytworzyły wspólnotę, będącą efektem zastosowania szczególnych form deterministycznej instytucjonalizacji, formalizujących więzi między nimi i instytucjami UE. Instytucjonalizacja ta opierała się na zapewnieniu właściwej realizacji ich wspólnych wartości, interesów i celów. Zastosowana w artykule metodologia instytucjonalizmu historycznego umożliwia wyjaśnienie procesowego przystosowania ram instytucjonalnych parlamentów narodowych do zmian w środowisku wewnętrznym UE, które skutkuje powiązaniem rzeczywistości integracyjnej z preferencjami jej poszczególnych aktorów instytucjonalnych. Przeprowadzona analiza doprowadziła autora do wniosku, iż aktywności parlamentów narodowych w UE warunkuje determinizm historyczny w postaci uzależnienia od dokonanych w przeszłości wyborów (*path dependency*). Z tego punktu widzenia należy uznać, że traktat o powołaniu Unii Europejskiej z Maastricht i zawarta w nim formuła instytucjonalna przesądziła o miejscu parlamentów w systemie integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: instytucjonalizacja, parlamenty narodowe, system, determinizm, instytucjonalizm

Wstęp

Z punktu widzenia metodologicznego, przedmiotem badań zawartym w artykule jest proces instytucjonalizacji aktywności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej. Natomiast celem badawczym stał się wpływ Unii Europejskiej na proces wyodrębniania parlamentów narodowych ujmowanych jako aktorów systemowych i funkcji przez nich sprawowanych, prowadzący do autonomicznego modelu koordynacji zarządzania kompetencjami UE. Pomocniczo ważne badawczo okazały się też: – określenie celów i funkcji parlamentów narodowych, instrumentów ich realizacji oraz skuteczności w systemie europejskim; – ocena prowadzonej przez parlamenty narodowe polityki europejskiej; – refleksja polityczna i ekspercka dotycząca zdolności oddziaływania parlamentów na instytucje Unii Europejskiej oraz proces zmian politycznych w tej hybrydowej organizacji, która jest specyficznym *mixem* relacji międzypaństwowych i ponadpaństwowych (Raunio, 2009; Maurer, Wessels, 2001).

Zamierzeniem badawczym niniejszego artykułu stało się również udowodnienie hipotezy, iż parlamenty narodowe w Unii Europejskiej przez 30 lat wytworzyły wspólnotę,

będącą efektem zastosowania szczególnych form deterministycznej instytucjonalizacji formalizujących więzi między nimi i instytucjami UE. Instytucjonalizacja ta opierała się na zabezpieczeniu właściwej realizacji ich wspólnych wartości, interesów i celów. Okazało się to możliwe dzięki ramom formalnym i systemowym, zapoczątkowanym w traktacie z Maastricht i rozwiniętych w kolejnych rewizjach traktatowych, na czele z traktatem lizbońskim (De Donno, 2011).

Hipoteza cząstkowa zakłada, że instytucjonalizacja parlamentów narodowych opiera się na poliarchii i braku jednej władzy zwierzchniej. Instytucjonalizacja ta wytworzyła, uregulowała i utrwalała środki wzajemnych oddziaływań i zachowań parlamentów narodowych w postaci nowych form i struktur współpracy, a także na nowo uzgodnionych i zdefiniowanych zasad, norm, procedur i ról w celu utrzymania podstawowych zmiennych stabilizowania systemu UE oraz rozwiązywania problemów pojawiających się w procesie jej funkcjonowania i rozwoju. W tym znaczeniu Unia Europejska stanowi sumę zinstytucjonalizowanych procesów integracji, które przyczynić się mają do stabilizacji systemu, a także utrzymania i utrwalenia własnej wizji przyszłości (zob. Kukułka, 1988; Kukułka, 1987; Checkel, 2007).

Instytucjonalizacja aktywności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej wytwarza ład, w ramach którego aktorzy integracji europejskiej formułują funkcjonalnie swe cele oraz generują harmonizację i unifikację systemową. Świadomie dochodzi wtedy do konstruowania złożonych: wielostronnych, wielowymiarowych, wielopłaszczyznowych, a nawet kaskadowych interakcji oraz więzi między parlamentami a instytucjami UE. Z tego względu Unia Europejska była i jest organizacją dualistyczną, która staje się zarówno nośnikiem rozwoju i wzrostu (postępu), ale także generatorem licznych wewnętrznych zmian, także w subsystemie parlamentarnym UE – parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (PE) (por. Elvert, 2009).

Instytucjonalizacja aktywności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej odbywa się w przestrzeniach integracyjnych o ustrojowym charakterze odwołujących się do modeli supranarodowego, transnarodowego i międzyrządowego rządu w UE. Przestrzenie te są wynikiem naturalnej skłonności parlamentów narodowych do organizowania współzycia w skali między i ponadpaństwowej, tworzenia wspólnych związków i instytucji, uzgadniania wspólnych celów i reguł postępowania, solidaryzowania się wzajemnego w różnych sprawach oraz harmonizowania swoich interesów z interesami innych uczestników integracji. Zinstytucjonalizowane przestrzenie, w których operują parlamenty charakteryzują się wysokim stopniem złożoności, trwałości i kohezji.

Instytucjonalizacja w ujęciu determinizmu historycznego odwołuje się do weberowskiej socjologii historycznej, która nadaje istotnej ontologicznej wagi interakcjom między sferą narodową (parlamenty) a ponadnarodową (unijną) (Gałanek, 2012, s. 83). Dlatego w tym szczególnym typie deterministycznej analizy kategoria instytucjonalizacji powiązana została z paradygmatem instytucjonalizmu historycznego, który opiera się na procesie wzmocnienia parlamentów narodowych w ramach średniookresowej i długookresowej perspektywy czasowej. Uplywający czas ma tu istotne znaczenie, gdyż pozwala na prześledzenie procesu zmiany w pozycjonowaniu parlamentów w systemie, z punktu widzenia epistemologii integracji europejskiej. Ten typ instytucjonalizmu

przybiera charakter historyczny, gdyż zmiana rozumiana jest tu jako proces ewoluujący w czasie i zachodzący w sekwencjach regularnych lub nieregularnych (Pierson, 1998, s. 29–35).

Pojęcie systemu (integracji europejskiej, Unii Europejskiej) jest najlepszym miejscem, gdzie historia i teoria instytucjonalizacji mogą na siebie nawzajem oddziaływać (por. Gałganek, 2010, s. 195). Instytucjonalizacja prowadzi do utrzymania i wzmocnienia hierarchicznego porządku w systemie UE, a efekt kontrolowanego „wstrzelenia” parlamentów narodowych w strukturę systemu pozwala na wykształcenie nowych form porządkowania i artykułowania (operacjonalizowania) celów integracji europejskiej, wyprzedzając możliwości percepcyjne i absorpcyjne systemu Unii Europejskiej. Logika przyczynowości i skutku, panowanie nad tym co jest przyczyną, a co skutkiem wytwarza stan, który nazwać można stanem integracyjnego determinizmu. Z tego powodu coraz częściej poddawane jest pod rozwagę założenie, że do wyjaśnienia tego co dzieje się (lub nie dzieje) w Unii Europejskiej z udziałem parlamentów narodowych potrzebny jest badawczo ewolucjonizm (neoevolucjonizm) i funkcjonalizm uchodzące za klasyczne i konwencjonalne teorie oparte na logice procesu dziejowego. Podstawą dla takiego myślenia jest determinizm dociekający rozstrzygających zasad czy też przyczyn rozwoju parlamentaryzmu w Unii Europejskiej.

Deterministyczne zmiany w Unii Europejskiej przybierają kształt procesu nakładania się przestrzeni (podsystemów) integracyjnych. Skutkuje to rozwojem kompetencji, instytucji oraz rywalizacją między podmiotami integracji. Instytucjonalizacja prowadzi zatem do ujmowania procesów rozwoju w prosty schemat: obiektywna tendencja – pozytywna zmiana. Skutkuje to uznaniem pluralizmu i wzmocnieniem liberalnych koncepcji przyszłości UE.

Instytucjonalizm historyczny pomaga w wyjaśnianiu procesowego (rozłożonego w czasie) przystosowania ram (praktyk, zachowań) instytucjonalnych parlamentów narodowych do zmian w środowisku wewnętrznym UE, które skutkuje powiązaniem rzeczywistości integracyjnej z preferencjami jej poszczególnych aktorów instytucjonalnych. Biorąc to pod uwagę instytucjonalizm, odnosząc się do oddziaływań między parlamentami eksponuje: – autonomizujący się charakter ich działań; – polityzację systemu integracji i Unii Europejskiej; – zmienność spowodowaną demokratyczną cyklicznością wyborczą; – nieuchronną socjalizację i europeizację zachowań decyzyjnych parlamentarzystów narodowych.

Wszystkie te wymienione powyżej cechy łączy historyczny i polityczny kontekst i „historyczne” trwanie w czasie systemu UE, w postaci bazy instytucjonalnej gry, zasad, mechanizmów i instrumentów mającej funkcjonalnie spajać jego całość. Dominuje tu determinizm historyczny w postaci uzależnienia od dokonanych w przeszłości wyborów (decyzji/aktów instytucjonalnych – *path dependency*¹), które warunkują terażniejszość integracji. W tym kontekście należy uznać, że traktat o powołaniu Unii Europejskiej z Maastricht i zawarta w nim formuła instytucjonalna przesądziła o miejscu parlamentów w systemie. Determinizm ten jest stałym elementem unijnego utrwalania nieodwracalnej instytucjonalnej procesualności historycznej.

¹ Co rozumieć możemy jako „uzależnienie od raz obranej ścieżki/drogi postępowania”.

Proces ontologicznej instytucjonalizacji parlamentów narodowych do traktatu z Maastricht

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), czyli traktat paryski (wszedł w życie 23 lipca 1952 r.) stworzył wspólnotową reprezentację o nazwie: „Zgromadzenie Parlamentarne”. Zgromadzenie to liczyło 78 członków wybieranych (mianowanych) przez parlamenty narodowe.

W tamtym czasie intensywnie dyskutowano też propozycję integracji politycznej (ważnej dla parlamentów narodowych), co znalazło odzwierciedlenie w nieudanej próbie powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) i Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP).

Traktat o EWP, co istotne, został przygotowany przez Zgromadzenie EWWiS powiększone o nowych deputowanych, które nazwano Zgromadzeniem Tymczasowym (*Ad Hoc Assembly*). Przewodniczył mu belgijski polityk P. H. Spaak, a szefem Komisji Konstytucyjnej został Niemiec H. von Brentano. Traktat został napisany zgodnie z odwołaniem do koncepcji federalistycznych, z dwuizbowym Parlamentem, na który miały składać się wybierana w wyborach powszechnych Izba Ludowa (Izba Ludów/Izba Narodów – *Peoples' Chamber*) i Senat Europejski wyznaczany przez parlamenty narodowe (87 senatorów – *senators representing the people of each state*). Izba Ludowa (268 deputowanych – *deputies representing the peoples united in the Community*) miała mieć wszelkie uprawnienia charakterystyczne dla tego typu instytucji – szczególnie kontrolę nad egzekutywą i możliwości prawodawcze. W ten sposób przejęłaby kompetencje do tej pory zarezerwowane dla Rady Ministrów EWWiS. W projekcie konstytucji/traktatu nie zabrakło również europejskiego rządu – miała nią zostać Rada Wykonawcza odpowiedzialna przed Izbą Ludową i Prezydentem (Przewodniczącym) wybieranym przez Senat (*Official documents*, s. 40 i nast.).

Po fiasku projektów EWO i EWP i powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA – Euratom) Zgromadzenie Parlamentarne EWWiS objęło kompetencyjnie wszystkie trzy Wspólnoty. Przyjęło ono nazwę „Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne” (zmienioną 30 marca 1962 r. na „Parlament Europejski”). Do 1979 r. (pierwsze wybory bezpośrednio: 7 i 10 czerwca 1979 r.) jego członkowie byli mianowani przez parlamenty narodowe państw członkowskich. W ten sposób wszyscy posłowie sprawowali podwójny mandat (Bux, 2020).

Po 1962 r. Parlament Europejski rozszerzył swój skład o parlamentarzystów narodowych z Irlandii, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Królestwa Danii (1973 r.), zgodnie z wynegocjowaną przez nie regułą proporcjonalności. Od roku 1963 odbywały się też regularne spotkania Konferencji przewodniczących parlamentów narodowych państw członkowskich Wspólnot (potem UE) i Parlamentu Europejskiego.

20 września 1976 r. doszło do przyjęcia w Brukseli „Aktu dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich”. Wtedy to postanowiono, że w ławach Parlamentu Europejskiego nie będą już (co do zasady), zasiadać parlamentarzyści narodowi. Przygotowaniem do tego wydarzenia było przyjęcie w 1972 r. przez Komisję Europejską raportu eksperckiej Grupy *ad hoc* pod kierunkiem prof. G. Vedela, dotyczącego wzmocnienia kompetencyjnego Parlamentu Europejskiego. Pretekstem formalnym do zajęcia się tym tematem było wejście w życie (1 stycznia

1971 r.) Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia budżetowe, zwanego traktatem luksemburskim (*Bericht der ad hoc-Gruppe*, 1972, s. 4).

Rozdział VI raportu Vedela dotyczył relacji Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi państw członkowskich Wspólnot. Wyeksponowano w nim: – słabości dotychczasowego „podwójnego mandatu” parlamentarzystów obecnych w składzie PE, który powinien zostać zastąpiony wyborami bezpośrednimi (mandat bezpośredni) z odwołaniem do reguł integracji o charakterze federalnym; – ograniczone kompetencje parlamentów w systemie integracji europejskiej, które nie powinny być wzmacniane; – potrzebę unikania osłabiania Parlamentu Europejskiego przez parlamenty narodowe; – możliwość wpływu parlamentów na rządy krajów członkowskich skupionych w Radzie; – konieczność skoncentrowania aktywności parlamentów narodowych w UE na relacjach z PE; – proces europeizacji polityki krajowej poprzez intensyfikację stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (*Bericht der ad hoc-Gruppe*, 1972, s. 67–74).

Po wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w 1979 r. i odejściu od systemu mianowania parlamentarzystów narodowych do PE, pozycja parlamentów narodowych przez długie lata słabła (zjawisko stopniowej deparlamentaryzacji instytucjonalnej). Punktem kulminacyjnym w tym procesie stały się (z początkiem lat 80-tych XX w.) przygotowania i samo przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Wydarzenie to poprzedziło uchwalenie 14 lutego 1984 r. przez Parlament Europejski projektu traktatu powołującego Unię Europejską, w oparciu o *stricte* federalistyczny plan A. Spinello (od nazwiska sprawozdawcy – koordynatora parlamentarnej komisji, która przygotowała projekt). Treść traktatu wzbudziła opór w parlamentach narodowych państw członkowskich. Projekt ten jednak do dziś stanowi inspirację dla kolejnych rewizji traktatowych (w tym rozwiązań przyjętych w trakcie Konwentu Europejskiego i w traktacie lizbońskim). Do tego doszło powołanie dwóch komitetów. Pierwszemu z nich powierzono przygotowanie reformy instytucjonalnej (Komitet pod przewodnictwem J. Dooge’a), drugiemu natomiast (Komitet pod kierunkiem P. Adonnino) opracowanie propozycji dotyczących relacji pomiędzy Europą a obywatelem. Efektem ich pracy było zwołanie konferencji międzyrządowej (IGC) w sprawie wniesienia poprawek do traktatów Wspólnot Europejskich (9 września 1985 r.–17 grudnia 1985 r.).

17 lutego 1986 r. w Luksemburgu podpisy pod Jednolitym Aktem Europejskim złożyło tylko dziewięciu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. W Danii w związku z tym, iż parlament tego kraju nie zgodził się na ratyfikację JAE ogłoszono referendum narodowe, zaś Włochy i Grecja uzależniły podjęcie decyzji od wyników duńskiego referendum. Po pozytywnym wyniku referendum w Danii, 28 lutego 1986 roku ministrowie spraw zagranicznych trzech wyżej wymienionych państw złożyli w Hadze swoje podpisy pod Aktem. Jednolity Akt Europejski wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

W tym miejscu należy dodać, iż permanentnie od 1989 r. organizowane były i są nadal spotkania wyspecjalizowanych komisji ds. integracji europejskiej powoływanych w parlamentach narodowych. Spotkania te przybrały kształt Konferencji Specjalnych Komisji Parlamentarnych ds. Europejskich (COSAC – *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de la Communauté européenne*), będącej sformalizowaną i pozatraktatową formą współpracy ustanowioną przez Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej. W ramach COSAC przedstawiciele parlamentów narodowych UE i Parlamentu Europej-

skiego spotykają się co sześć miesięcy w państwie sprawującym przewodnictwo (prezydencję) w Unii Europejskiej (por. *Copenhagen Parliamentary Guidelines*, 2003).

W roku 1990 zwołano również Konferencję Parlamentów Wspólnot Europejskiej (173 parlamentarzystów narodowych i 85 deputowanych do Parlamentu Europejskiego) – było to zgromadzenie *ad hoc* występujące pod nazwą *The European Assizes* (w tym czasie prezydencję w Radzie Ministrów Wspólnot Europejskich sprawowały Włochy). Głównym tematem obrad były kwestie związane z ustanowieniem Unii Gospodarczej i Walutowej oraz współpraca międzyparlamentarna. Parlamentarzyści narodowi nie zgodzili się jednak na przekształcenie jej w nowy organ wspólnotowy pod nazwą „Kongres” lub uznanie jej za drugą izbę Parlamentu Europejskiego.

Deterministyczny proces instytucjonalizacji parlamentów narodowych po traktacie z Maastricht

Od traktatu z Maastricht pozycja systemowa parlamentów narodowych zaczęła stopniowo wzrastać. Uznano wtedy, że wzmocnienie ustrojowe PE może być połączone z aktywizacją parlamentów narodowych, przesądzając o procesie reparlamentaryzacji Unii Europejskiej.

Traktat o UE (podpisany 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r.) wprowadzał nowatorskie postanowienia dotyczące roli parlamentów w systemie władzy UE. Dołączono do niego Deklarację w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej (nr 13) oraz Deklarację w sprawie Konferencji Parlamentów (nr 14).

W Deklaracji nr 13 uznano, że istotne będzie większe zaangażowanie parlamentów narodowych w działalność Unii Europejskiej. W tym celu państwa członkowskie zadeklarowały, aby zintensyfikować wymianę informacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. W tym kontekście rządy krajów członkowskich miały zapewnić, aby parlamenty narodowe otrzymywały wnioski legislacyjne Komisji z odpowiednim wyprzedzeniem w celu uzyskania informacji lub ewentualnej analizy. Konferencja międzyrządowa w Maastricht uznała także za ważne wzmocnienie kontaktów między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w szczególności poprzez regularne spotkania (narady) parlamentarzystów zainteresowanych tymi samymi kwestiami.

W Deklaracji nr 14 rządy państw członkowskich zaprosiły Parlament Europejski i parlamenty narodowe do spotkania się w razie potrzeby jako Konferencja Parlamentów, która uzyskała kompetencję do prowadzenia konsultacji w sprawie głównych zadań Unii Europejskiej, bez uszczerbku dla uprawnień Parlamentu Europejskiego i praw parlamentów narodowych. Postanowiono też, że Przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji będą składać sprawozdania pod obrady każdej sesji Konferencji Parlamentów na temat stanu Unii (Pöhle, 1992, s. 72–73).

Kolejną zmianą w tym zakresie był Protokół załączony do traktatu amsterdamskiego (podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.), a dotyczący roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Towarzyszył mu także Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Pierwszy z nich zakładał, że kontrola przez poszczególne parlamenty krajowe ich własnych rządów odnośnie integracji europejskiej nie jest kompetencją samej Unii, a jest sprawą konkretnej organizacji i praktyki konstytucyjnej w każdym z państw członkowskich. Założono tu jednak, iż parlamenty

powinny uzyskać większy wpływ na działalność Unii Europejskiej. W protokole znalazły się wskazania, aby wszystkie dokumenty konsultacyjne przyjmowane przez Komisję Europejską (Zielone i Białe Księgi oraz inne dokumenty niemające charakteru formalnej inicjatywy prawodawczej, np. komunikaty) powinny być niezwłocznie przekazywane parlamentom państw członkowskich. Protokół nie rozstrzygał jednak, który z podmiotów integracji europejskiej przekazywać będzie parlamentom wskazane tam dokumenty. Czy będzie to rząd państwa członkowskiego, Komisja Europejska czy może jeszcze jakaś inna instytucja? Protokół wykluczał z tej praktyki dokumenty: – w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz wzmocnionej współpracy; – przygotowane przez Radę Europejską; – objęte procedurą protokołu włączenia tzw. dorobku Schengen (*acquis Schengen*) w ramy Unii Europejskiej. Protokół zawierał też postanowienie w zakresie udostępniania parlamentom narodowym „we właściwym czasie” (kryterium koordynacji czasowej) swych oficjalnych projektów legislacyjnych. Zakładano tu również, że powinien upłynąć okres sześciu tygodni pomiędzy ogłoszeniem projektu prawodawczego (lub projektu innej regulacji) a datą jego umieszczenia w harmonogramie Rady UE w zakresie konkurencji, podatków i zbliżania ustawodawstw państw członkowskich.

Protokół opisywał też kompetencje COSAC. Instytucja ta o międzyparlamentarnym charakterze uzyskała uprawnienia w zakresie badania wszelkich wniosków lub inicjatyw legislacyjnych w sprawie ustanowienia Obszaru/Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (OWBiS), które mogą mieć bezpośredni wpływ na prawa i swobody obywateli UE. COSAC mógł kierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszelkie działania, jakie uzna za stosowne w sprawie działalności ustawodawczej Wspólnot/Unii, a w szczególności w odniesieniu do zastosowania zasady subsydiarności, OWBiS oraz kwestii dotyczących praw podstawowych. W myśl protokołu działania podejmowane przez COSAC, w żaden sposób nie wiązały parlamentów narodowych ani nie przesądzały o ich stanowisku (*Materiały Ośrodka*, 2020).

Traktat z Nicei (podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.) nie uwzględnił wielu propozycji wzmocnienia parlamentów narodowych, ale też nie zamykał problemu przekształcania systemu Unii Europejskiej w bardziej parlamentarny. Już wtedy prezydencje w Radzie UE – szwedzka i belgijska (pierwsza i druga połowa 2001 r.), Rada Europejska (m.in. w czasie swego posiedzenia w Göteborgu 15–16 czerwca 2001 r.) oraz Parlament Europejski wzywały do przyjęcia całkowicie odmiennej od dotychczasowej formuły zmian, poprzez włączenie się w ten proces oprócz deputowanych europejskich także parlamentarzystów narodowych z krajów członkowskich i kandydujących. W konsekwencji doszło do tego w trakcie Konwentu Europejskiego (2002–2003 r.).

Instytucjonalizacja aktywności parlamentów narodowych w kontekście traktatu lizbońskiego

Negatywne wyniki referendum (we Francji i Holandii – 2005 r.) dotyczące przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy wywołały reakcję zwrotną państw członkowskich w postaci przygotowań do kolejnej rewizji traktatowej. Przyjęcie nowego traktatu poprzedziła aktywność COSAC, w ramach której między 2005 a 2009 r. przeprowadzonych zostało osiem testów subsydiarności, w oparciu o wybrane każdego

roku dwie propozycje legislacyjne przedstawione przez Komisję Europejską. Co więcej, przewidziano wtedy również możliwość wydłużenia okresu ośmiu tygodni liczonego od momentu udostępnienia projektu prawodawczego we wszystkich językach oficjalnych UE, a także wyłączone z tej zasady miesiąc sierpień, w czasie którego zazwyczaj trwa przerwa w pracach poszczególnych parlamentów narodowych. Każda izba parlamentarna UE musiała podjąć decyzję, czy chce wziąć udział w teście subsydiarności i w jaki sposób będzie procedować z danym projektem Komisji Europejskiej. Do takich testów doszło także w Polsce (Grzelczyk, 2010, s. 69; Auel, Neuhold, 2016, s. 1547–1561).

Traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. nazwano „traktatem parlamentów”, gdyż PE i parlamenty narodowe zostały uznane w nim za pełnoprawnych aktorów procesów politycznych Unii Europejskiej. Nowe ich pozycjonowanie wywołane było też permanentnością kryzysów integracyjnych, które zmusiły decydentów politycznych do przypomnienia sobie o wadze i znaczeniu parlamentaryzmu dla legitymizowania integracji europejskiej. Stało się to tym bardziej aktualne, gdy okazało się, że dotychczasowe metody i modele zarządzania integracją oparte na współdziałaniu Rady Europejskiej oraz Rady UE i PE nie wyeliminowały zaburzeń i dysfunkcjonalności, nie wspominając o malejącym zaufaniu obywateli do integracji.

Polizbońskie „uwspólnotowienie” parlamentów narodowych stało się faktem. Nadało im rolę stabilizatora relacji zachodzących w kilku sferach. Pierwsza z nich to przestrzeń interakcji między Unią a państwami członkowskimi. Tu parlamenty narodowe spełniają istotną rolę pośredniczącą. Druga dotyczy interakcji pomiędzy egzekutywą i legislatywą zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym, we wszystkich możliwych konstelacjach. Trzecia odnosi się do sfery legitymizacji władzy UE, w której to parlamenty narodowe mają obecnie wiele do powiedzenia – w sferze politycznej, jak i formalno-prawnej (Barcz, 2007, s. 2–7).

Traktat lizboński potwierdził nowe uprawnienia generalne lub częściowe parlamentów narodowych w zakresie: – otrzymywania od instytucji Unii (w tym od Rady UE i powiązanej z nią prezydencji) informacji oraz projektów aktów ustawodawczych w oparciu o treść Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej); – czuwania nad poszanowaniem zasady pomocniczości (subsidiarności) zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatowym Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (dołączonym do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej); – uczestnictwa w podsystemie integracyjnym Obszaru/Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości; – uczestnictwa w procedurach zmiany traktatów (w procedurze zwykłej i uproszczonej); – udziału w procedurze akcesji do UE; – uczestnictwa we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim; – możliwości wniesienia skargi przez parlament narodowy (lub izbę tego parlamentu), za pośrednictwem własnego państwa (rządu) do Trybunału Sprawiedliwości UE, który jest właściwy do orzekania w zakresie spraw o naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości (co w literaturze nazwano „czerwoną kartką” – nie należy jej jednak mylić z brytyjską propozycją „czerwonej kartki”) (zob. Borońska-Hryniewiecka, 2021).

Protokół w sprawie zastosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przyjęty w treści traktatu lizbońskiego, wzmacniający system monitorowania zasady subsydiar-

ności przez parlamenty narodowe, nazwany został umownie mechanizmem (systemem) wczesnego ostrzegania (MWO). Przyjęte tu regulacje umożliwiają parlamentom krajowym wywieranie bezpośredniego wpływu na kształt prawodawstwa UE. Chodzi głównie o wymóg adresowany do Komisji Europejskiej przekazywania parlamentom projektów aktów prawodawczych na tych samych zasadach jak przesyła się je Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. Parlamenty narodowe mogą dokonywać ich oceny ze względu na skutki finansowe, wskaźniki jakościowe i ilościowe, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli (Buzogány, 2016).

Traktat lizboński, wprowadzając efektywne metody parlamentarnego nadzoru i kontroli administracji rządowej i wspólnotowej w zakresie ich aktywności na forum europejskim, pozwala na eliminowanie wielu problemów, sporów i kryzysów. Z drugiej jednak strony, za mit należy uznać przekonanie, że traktat ten „uleczył” unijny system polityczny. Nie odebrał w pełni autonomiczności technokratyczno-międzyrządowej strukturze systemu UE, która nadal nie potrzebuje demokratycznych oraz politycznych ciał i organów, które tylko zakłócają jej „kierownictwo”. Tym bardziej, że wciąż problemu nie rozwiązuje negocjacyjno-przetargowa logika rozstrzygania problemów w ramach Unii w formie „wspólnotowo-międzyrządowej kooperacji”, która uczyniła kontrolę instytucji przedstawicielskich (parlamentów narodowych i PE) znacznie ograniczoną (lub w przypadku MWO wielce iluzoryczną) (Auel, Christiansen, 2016).

Zakończenie

Parlamenty narodowe były obecne w procesie integracji europejskiej od samego początku przede wszystkim w sposób pośredni, jako element wewnętrznego porządku konstytucyjnego państw członkowskich, które poprzez swoje rządy budowały Wspólnoty, a potem Unię za pomocą prawa międzynarodowego publicznego. To parlamenty narodowe ratyfikowały traktaty założycielskie, akcesyjne i wiele innych umów zawieranych w imieniu Wspólnot i UE (szczególnie w okresie poprzedzającym traktat lizboński, gdy UE nie posiadała zdolności do czynności prawnych). Przeprowadzały transpozycję prawa wtórnego do wewnętrznych porządków prawnych i kontrolowały swoje rządy w zakresie ich poczynań na arenie europejskiej (*Pozycja parlamentów*, s. 1).

Model oparty na opiniodawczym charakterze parlamentów zastępowany jest dziś polizbońską współpracą na zasadzie współdecydowania i respektowania stanowisk parlamentów podczas negocjacji na szczeblu unijnym. Do tego dochodzi parlamentarny mechanizm zmiany w systemie Unii Europejskiej w postaci ich udziału w ratyfikowaniu traktatów, konwencji i innych umów zawieranych samodzielnie przez Unię lub w ich imieniu. Chodzi tu, więc zarówno o traktaty rewizyjne, ale także traktaty akcesyjne, stowarzyszeniowe, konwencje zawierane pomiędzy państwami członkowskimi czy też inne umowy, których stronami są UE oraz państwa trzecie lub organizacje międzynarodowe. Mimo, że postanowienia na ten temat zawarte są przede wszystkim w konstytucjach krajów członkowskich mają one zasadnicze znaczenie dla dalszych postępów integracyjnych i legitymizacji władzy Unii Europejskiej (por. Grzeszczak, 2000, s. 8 i nast.).

Instytucjonalizacja aktywności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej analizowana w ujęciu historycznym prowadzi do wniosku, że kategoria badawcza nazywana „uzależnieniem od ścieżki/historii” (*path dependency*) znalazła w artykule pełne potwierdzenie. Uwarunkowania historyczne związane z procesem ustrojowego wzmocnienia parlamentów w UE wpłynęły na wymianę dobrych praktyk instytucjonalnych, a także wyznaczyły nowe pola współpracy parlamentów i instytucji UE. Dlatego sukces nowej strategii ich współdziałania będzie w głównej mierze zależał od tego, na ile instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie oraz ich parlamenty będą potrafiły przekonująco wyjaśnić, że przeprowadzone zmiany były i są nadal niezbędne do trwania Unii Europejskiej. Bez wątpienia nie uda się to bez wspólnych narzędzi komunikacyjnych, bez wspólnego języka i porozumienia ponad podziałami (por. Ziółkowska, 2017, s. 253 i nast.).

Przeprowadzona analiza prowadzi także do kolejnego wniosku końcowego, jakim jest przekonanie autora o tym, że instytucjonalizacja spełnia określone funkcje w Unii Europejskiej. Jej funkcja stabilizacyjna zmierza do utrzymania i utrwalenia pozytywnych aspektów integracyjnego *status quo* np. o charakterze politycznym, prawnym, ekonomicznym i kulturowym. Funkcja integracyjna natomiast sprowadza się do organizowania i zarządzania wspólnymi zinstytucjonalizowanymi zasobami, celami oraz kształtowania więzi instytucjonalnych. Zbliża ona parlamenty i instytucje UE, mobilizuje je do uzgadniania i koordynacji ich aktywności, wzmocnia wzajemnie i kanalizuje ich żywiołowość oddziaływań. Pozwala też na zapewnienie trwałości więzi instytucjonalnych, które są w stanie przetrwać napięcia i kryzysy. Funkcja legitymizacyjna jest w znacznym stopniu uzależniona od mechanizmu zmiany, dziedziny polityki oraz rodzaju zastosowanej instytucjonalizacji. W tym przypadku jej wynikiem staje się zbiorowa legitymizacja wspólnych interesów parlamentów narodowych, rządów państw członkowskich i instytucji UE (Zalewska, Gstrein, 2013).

Wszystkie te zdeterminowane historią funkcje służą przede wszystkim: – redukcji sporów i konfliktów politycznych (ideologicznych), prawnych i społeczno-gospodarczych w UE; – eliminowaniu dysfunkcjonalności integracyjnych; – kontroli, monitorinowi i ewaluacji poczynań podmiotów integracji europejskiej; – wzbogaceniu systemu instytucjonalnego zarządzania integracją europejską poprzez odwoływanie się do zbiorowej (kolektywnej) mądrości ludzi skupionych wokół tworzonych instytucji (w tym doradców, ekspertów, analityków wewnętrznych i zewnętrznych); – neutralizacji negatywnych nastrojów społecznych skierowanych przeciw integracji i UE (por. Pollack, 2009).

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Zbigniew Czachór

Data curation (Zestawienie danych): Zbigniew Czachór

Formal analysis (Analiza formalna): Zbigniew Czachór

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Zbigniew Czachór

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Zbigniew Czachór

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Auel K., Christiansen T. (red.) (2016), *After Lisbon: National parliaments in the European Union*, Routledge, London.
- Auel K., Neuhold C. (2016), *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy”, vol. 24, nr 10.
- Barcz J. (2002), *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego*, w: *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzania Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, red. J. Barcz, S. Pużyna, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu RP, Warszawa.
- Bericht (1972), *Ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments „Bericht Vedel”*.
- Borońska-Hryniewiecka K. (2021), *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Bux U. (2020), *Parlament Europejski: rys historyczny*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/11/parlament-europejski-rys-historyczny>, 1.10.2020.
- Buzogány A. (2016), *Auf dem Weg zum Parlamentsverbund? Kooperativer Parlamentarismus in der Europäischen Union*, „Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften”, 14(2).
- Checkel J. T. (2007), *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, w: *International Institutions and Socialization in Europe*, red. J. T. Checkel, Cambridge University Press, Cambridge.
- Copenhagen Parliamentary Guidelines – Guidelines for relations between governments and Parliaments on Community issues (instructive minimum standards)*, Brussels, 27 January 2003, 2003/C 154/01, Official Journal of the European Union, C 154, 2 July 2003.
- Czachór Z. (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław.
- De Donno M. (2011), *The Theories Of the European Integration. A Historical Institutional Analysis of the European Integration. Why European Institutions Matter*, “Political Science”, 154.
- Elvert J. (2009), *The Institutional Paradox. How Crises Have Reinforced European Integration*, w: *Crises in European Integration. Challenges and Responses 1945–2005*, red. L. Kühnhardt, Berghahn Books, New York–Oxford.
- Gałganek A. (2012), *Międzynarodowa socjologia historyczna i socjologia międzynarodowości*, w: *Wielo- i interdyscyplinarność nauki o stosunkach międzynarodowych*, red. A. Gałganek, E. Haliżak, M. Pietraś, Wydawnictwo Rambler, Warszawa.
- Gałganek A. (2010), *Nauka o stosunkach międzynarodowych i „problem historii”*, w: *Między historią a politologią: wybór problemów*, red. T. Wallas, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań.
- Grzelczyk M. (2010), *Rola parlamentów narodowych w sprawowaniu kontroli nad przestrzeganiem zasady subsydiarności w unijnym procesie decyzyjnym*, Praca magisterska Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań.
- Grzeszczak R. (2004), *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Kukułka J. (1987), *Pojęcie i istota instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 6.
- Kukułka J. (1988), *Pojęcie i istota instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, red. J. Kukułka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Materiały Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP*, <http://oide.sejm.gov.pl/oide>, 13.06.2020.

- Maurer A., Wessels W. (red.) (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Official documents. Archive of European Integration*, http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf, 2.11.2020.
- Pierson P. (1998), *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, w: *European Integration and Supranational Governance*, red. W. Sandholtz, A. Stone Sweet, Oxford University Press, Oxford.
- Pollack M. A. (2009), *The New Institutionalisms and European Integration*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford University Press, Oxford.
- Pöhle K. (1992), *Parlamente in der EG – Formen der praktischen Beteiligung*, „Integration”, nr 2.
- Pozycja parlamentów narodowych w UE według Traktatu z Lizbony*, http://orka.sejm.gov.pl/prezyden-cja.nsf/_pl.pdf, 3.11.2020.
- Raunio T. (2009), *National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research*, „The Journal of Legislative Studies”, 15:4.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy UE, C 326, 26.10.2012.
- Zalewska M., Gstrein O. J. (2013), *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, „Bruges Political Research Papers”, nr 28.
- Ziółkowska J. (2017), *Rola parlamentów narodowych we wzmacnianiu demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Praca doktorska, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Institutionalization of the Activity of National Parliaments in the European Union System. Deterministic Analysis

Summary

The subject of the research included in the article is the process of institutionalization of the activity of national parliaments in the European Union system. However, the research goal was the influence of the European Union on the process of distinguishing national parliaments perceived as systemic actors and the functions performed by them, leading to an autonomous model of coordination of the management of EU competences. The article proves the hypothesis that national parliaments in the European Union, over 30 years of integration, have created a community resulting from the use of specific forms of deterministic institutionalization, formalizing the bonds between them and EU institutions. This institutionalization was based on securing the proper implementation of their common values, interests and goals. The methodology of historical institutionalism used in the article helps to explain the process of adapting the institutional framework of national parliaments to changes in the internal environment of the EU, which results in linking the integration reality with the preferences of its individual institutional actors. The analysis carried out led the author to the conclusion that the activity of national parliaments in the EU is dominated by historical determinism in the form of path dependence. From this point of view, it should be recognized that the Maastricht Treaty establishing the European Union and the institutional formula contained therein determined the place of parliaments in the system.

Key words: institutionalization, national parliaments, system, determinism, institutionalism