

Maciej Serowaniec*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

RECENZJA: *INTERPARLIAMENTARY COOPERATION
IN THE COMPOSITE EUROPEAN CONSTITUTION*,
NICOLA LUPO, CRISTINA FASONE (EDS.), HART
PUBLISHING, OXFORD 2016, PP. 384.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2017.016>

Data wpływu: 14.05.2017

Data akceptacji: 27.07.2017

Jednym ze zjawisk nadających ton współczesnym procesom integracyjnym jest rozległa współpraca między komisjami do spraw europejskich. Z jednej strony świadczy ona zapewne o większym zrozumieniu współpracy politycznej, z drugiej odzwierciedla coraz większą potrzebę uzgadniania i podejmowania wspólnych decyzji i działań. Zagadnienie form i zasad współpracy parlamentów narodowych w UE w świetle postanowień Traktatu z Lizbony nabrało szczególnego znaczenia. W procesach integracyjnych uczestnicy obecnie aż 28 narodowych organów przedstawicielskich, stąd aby skutecznie wpływać na kierunki prowadzonej polityki integracyjnej konieczne jest współdziałanie poszczególnych parlamentów narodowych zarówno w ramach współpracy o zasięgu *par excellence* ponadnarodowym, jak też w ramach współpracy o charakterze *stricte* regionalnym. Rezultatem tak pojmowanej aktywności jest szeroka i zróżnicowana siatka powiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych, która służy zwiększeniu demokracji i legitymizacji unijnych procesów podejmowania decyzji.

* Maciej Serowaniec – dr, adiunkt, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Na rynku wydawniczym brak było jednak jak dotąd monografii, która w sposób kompleksowy dotykałaby problematyki współpracy międzyparlamentarnej w tzw. sprawach unijnych. Lukę tą z powodzeniem wypełnia praca pod redakcją znakomitych znawców porównawczego prawa parlamentarnego – prof. Nicolì Lupo oraz prof. Cristiny Fasone – *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, która w 2016 roku wydana została nakładem Wydawnictwa Hart Publishing.

Zawartość tomu tworzą prace aż 24 autorów, reprezentujących czołowe ośrodki naukowe z Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Republiki Federalnej Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Włoch. Zaproponowany przez redaktorów tomu układ pracy uznać należy za spójny i logiczny. Autorzy słusznie wychodzą od ogólnych rozważań na temat roli parlamentów narodowych i współpracy międzyparlamentarnej w unijnym procesie decyzyjnym (rozdz. I), by w rozdz. II przedstawić formy ich zaangażowania w ramach tzw. zwykłej i uproszczonej procedury zmiany prawa traktatowego UE. Zakres i formy partycypacji parlamentów narodowych w krajowym i unijnym porządku prawnym najpierw ukazane zostały w ujęciu generalnym, o charakterze prawno-porównawczym (rozdz. III), a następnie w odniesieniu do poszczególnych nowych uprawnień parlamentów narodowych wynikających z wejścia w życie Traktatu z Lizbony (rozdz. IV). Logicznym uzupełnieniem tego obrazu było ukazanie parlamentarnego wymiaru współpracy krajowych organów przedstawicielskich w sprawach związanych z członkostwem w UE (rozdz. V). W ostatnim rozdziale Autorzy starają się odpowiedzieć na wiele nurtujących pytań dotyczących przyszłości współpracy międzyparlamentarnej w ramach Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC).

W otwierającym tom artykule Leonard Besselink słusznie podkreśla, że proces integracji europejskiej pociągnął za sobą istotne zmiany w systemie sprawowania władzy. W konsekwencji przekazania kompetencji organów władzy państwowej na szczebel ponadnarodowy doszło bowiem do „marginalizacji” znaczenia organów ustawodawczych, co przy jednoczesnym wzmocnieniu roli organów władzy wykonawczej w poszczególnych systemach konstytucyjnych państw członkowskich przyczyniło się do narastania zjawiska tzw. „deficytu demokracji”. Wątek roli dialogu międzyinstytucjonalnego we współczesnym systemie ustrojowym Unii Europejskiej podjął z kolei w swoim artykule Giuseppe Martinico.

Poprzez pryzmat roli i znaczenia współpracy międzyparlamentarnej warto spojrzeć także na dwa teksty odnoszące się do problematyki udziału parlamentów narodowych w procedurze rewizji prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Parlamenti narodowe państw członkowskich, jako integralna część europejskiej

pouvoir constituant, uczestniczą w procedurze tworzenia traktatowych podstaw Unii Europejskiej. O ile udział parlamentów narodowych w procedurach zmiany prawa pierwotnego *in statu nascendi* miał jednak charakter *stricte* konstytucyjnoprawny i wiązał się z dążeniem do zapewnienia demokratycznej legitymacji zmian dokonywanych w prawie pierwotnym, o tyle Traktat z Lizbony, po raz pierwszy *expressis verbis*, zagwarantował na poziomie prawa europejskiego udział parlamentów narodowych w omawianych procedurach. Cesare Pinelli podjął się próby zarysowania proceduralnych aspektów współdziałania krajowych organów ustawodawczych w ramach zwykłej procedury zmiany prawa traktatowego. Natomiast Katarzyna Granat z dużym znanstwem charakteryzuje formy udziału parlamentów narodowych w uproszonych procedurach zmiany prawa pierwotnego, określanych powszechnie w literaturze mianem tzw. procedury kładki. W ocenie Autorów przy odpowiedniej aktywizacji parlamentów narodowych oraz odpowiedzialnym odwoływaniu się do mechanizmów zawartych w Traktacie, mogą stać się one „współtwórcą” procesów decyzyjnych w UE.

Wśród problemów ustrojowych, na które zwrócono uwagę w kolejnym rozdziale pracy wskazać należy na tak istotne kwestie jak: wpływ przyjętego w danym państwie członkowskich modelu funkcjonowania parlamentu na intensyfikację współpracy międzyparlamentarnej (Antonia Baraggia), zakres partycypacji komisji parlamentarnych w unijnym procesie decyzyjnym¹ (Diane Fromage), formy współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim (Nathalie Brack oraz Thibaud Deruelle), a także wzrastająca rola zaplecza administracyjnego, informacyjnego i technicznego w parlamentach, którego zadaniem jest zapewnienie skutecznej komunikacji w wymiarze europejskim między parlamentami narodowymi (Andreja Pegan i Anna-Lena Högenauer):

Problematykę współpracy parlamentów narodowych w zakresie monitorowania zgodności unijnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości podjął w swoim opracowaniu Marco Goldoni. Jak podkreśla Autor, w ramach mechanizmów wczesnego ostrzegania parlamentom narodowym przypisana została rola ostrzegawczo-prewencyjna. Skuteczne korzystanie z mechanizmów wczesnego ostrzegania powinno bowiem zapewnić wykształcenie się praktyki, w której unijny prawodawca licząc się z ryzykiem korzystania przez parlamenty z procedur kontrolnych, przed podjęciem ostatecznej decyzji uwzględniałby ich ewentualne uwagi dotyczące projektu. Niestety dotychczasowa praktyka ustrojowa wskazuje, że potencjał tkwiący w tej procedurze nie jest w pełni wykorzystywany. Z kolei Davor Jancic podjął udaną próbę ukazania znaczenia współpracy międzyparlamentarnej w promowaniu działań zmierzających do pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej. Parlamente narodowe zostały bowiem włączone

¹ O roli komisji parlamentarnych w unijnym procesie decyzyjnym por. także M. Serwaniec, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016, ss. 350.

w procedury rozpatrywania inicjatyw ustawodawczych mających na celu wzmocnienie ładu gospodarczego (m.in. tzw. sześciopak i dwupak), a także odnoszące się do nich stanowiska Rady Ministrów.

Rozdział piąty poświęcony został roli i znaczeniu współpracy międzyparlamentarnej w promowaniu wymiany informacji i najlepszych praktyk między Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi na rzecz wzmocnienia kontroli parlamentarnej w dziedzinach należących do właściwości UE. Rezultatem tak pojmowanej aktywności jest ustanowienie rozległej i zróżnicowanej siatki powiązań instytucjonalnych oraz funkcjonalnych pomiędzy parlamentami i ich wyspecjalizowanymi komórkami. Charakteryzując formalne konferencje o zasięgu *par excellence* ponadnarodowym takie jak: Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (Adam Cygan), Konferencja Międzyparlamentarna ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (Jan Wouters i Kolja Raube), Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej (Ian Cooper) czy Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE (Cristina Fasone) Autorzy zgodnie podkreślili, że ustanowione ramy współpracy parlamentów narodowych wykazują daleko idące zróżnicowanie, jeśli chodzi o ambicje polityczne oraz formy ich funkcjonowania.

Ostatnia, najbardziej obszerna część pracy, poświęcona została roli Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) w przyszłej architekturze europejskiej. Jak wynika z analiz, które przeprowadzili Davide Capuano, Bruno Dias Pinheiro, Christiana Fryda, Francisco Gómez Martos, Antonio Esposito oraz Mendeltje van Keulen, niewątpliwie COSAC w ciągu ostatnich dwóch dekad przeszła pozytywną ewolucję. Obserwując wyniki prac Konferencji i ich wymierne efekty w postaci deklaracji i stanowisk COSAC należy stwierdzić, że stała się ona w ostatnich latach głównym forum wymiany informacji i najlepszych praktyk w zakresie uprawnień parlamentów narodowych wynikających z postanowień Traktatu z Lizbony. Mimo ograniczonego zakresu uprawnień COSAC wskazuje się, że „instytucja ta wpisuje się w logikę kompensacji słabości Parlamentu Europejskiego przez włączenie narodowych organów ustawodawczych w europejskie działania w dziedzinach „wrażliwych” stosunków między Unią a państwem członkowskim. Konferencja, która przez lata zabiegała o wzmocnienie swojej roli swoistego pośrednika między parlamentami narodowymi a organami unijnymi, nie do końca wykorzystała jednak swoją szansę. Analizując najnowsze dokumenty COSAC można bowiem odnieść wrażenie, że Konferencja systematycznie ogranicza swoją rolę w zakresie koordynowania współpracy międzyparlamentarnej, nie traktując tego zadania w sposób priorytetowy.

Starannie przygotowana pod względem merytorycznym opracowanie odwołuje się także do bogatej i aktualnej literatury przedmiotu. Różnorodność wykorzystanych technik badawczych czyni całą pracę niezwykle interesującą, tym bardziej że wszyscy Autorzy wykazują się rozległą wiedzą teoretyczną, wzbogaconą znajomością zasad funkcjonowania współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej także od strony praktycznej.

Reasumując, można stwierdzić z przekonaniem, że praca pod red. N. Lupo i C. Fasone jest wartościowym opracowaniem o charakterze naukowym i pozycją, z którą powinni się zapoznać wszyscy, którym bliska jest problematyka prawa konstytucyjnego w ogóle, a prawa parlamentarnego w szczególności.