

Parlamentarny wymiar integracji - szansa czy zagrożenie w budowie unii politycznej w Europie?

Warszawa, 7 marca 2013

Informacja OIDE¹

7 marca 2013 r. odbyła się w Sejmie pierwsza z zaplanowanego cyklu konferencji poświęconych przyszłości Unii Europejskiej, zorganizowana przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP, „Parlamentarny wymiar integracji – szansa czy zagrożenie w budowie unii politycznej w Europie?”. Uczestnicy – posłowie, senatorowie i przedstawiciele środowiska akademickiego – dyskutowali nad rolą parlamentów narodowych w zmieniającej się UE oraz pozycji Sejmu i Senatu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Podczas spotkania wymieniano poglądy m.in. nt. legitymacji demokratycznej UE, kontroli zasady pomocniczości, kształtu dialogu politycznego między parlamentami narodowymi i instytucjami UE oraz przyszłą współpracą międzyparlamentarną z art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (TSKZ).

Konferencję otworzyła **Marszałek Sejmu RP Ewa Kopacz**. Podkreśliła że parlamenty narodowe mają prawo, ale i obowiązek aktywnego włączania się w kształtowanie przyszłości projektu europejskiego. Jako dotychczasowe sukcesy współpracy międzyparlamentarnej Marszałek wskazała m.in. uruchomienie przez parlamenty narodowe procedury tzw. żółtej kartki w stosunku do projektu rozporządzenia Monti II oraz wypracowanie, w trakcie belgijskiej i polskiej prezydencji Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, formuły Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPZiB/WPBiO). W tym kontekście zauważyła, że UE powinna wykorzystać potencjał parlamentów narodowych w zakresie wspierania przemian demokratycznych w regionach sąsiadujących. Mówiła o konieczności włączenia parlamentów narodowych w nowy system zarządzania gospodarczego w Europie, zwracając uwagę na propozycje wykorzystania doświadczeń z prac nad Międzyparlamentarną Konferencją ds. WPZiB/WPBiO przy tworzeniu nowej konferencji międzyparlamentarnej na podstawie art. 13 TSKZ. Konkludując podkreśliła, że współpraca międzyparlamentarna zawsze powinna być spójna i solidarna oraz obejmować parlamenty narodowe ze wszystkich państw członkowskich.

W konferencji uczestniczył również **Marszałek Senatu RP Bogdan Borusewicz**, który odniósł się do sukcesu, jakim było wypracowanie formuły Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB/WPBiO oraz do toczących się prac nad powołaniem nowej konferencji międzyparlamentarnej na podstawie art. 13 TSKZ. Podkreślił, że w sytuacji postępującej na różnych płaszczyznach integracji w UE szczególnie ważne jest uwzględnienie roli parlamentów narodowych.

Dyskusja, którą moderowali wiceprzewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej, poseł Andrzej Gałazewski i członek Komisji, poseł Jarosław Sellin, odbywała się w dwóch panelach:

- Panel 1: Rola parlamentów narodowych w zmieniającej się UE

¹ Transmisja z konferencji dostępna na stronie:

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=76DB38D3D4F137D1C1257B27003F282E>

- Panel 2: Pozycja Sejmu w kontekście traktatowych uprawnień parlamentów narodowych

PANEL 1

ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W ZMIENIAJĄCEJ SIĘ UE

Panel otworzył **poseł Andrzej Gałazewski**, który zwrócił uwagę, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony uległa zmianie rola wszystkich instytucji UE, jak również parlamentów narodowych, które zyskały m.in. prawo do opiniowania projektów aktów ustawodawczych UE pod kątem zasady pomocniczości. Zauważył, że obecne zmiany wewnątrz UE prowadzą do powstawania kolejnych ciał międzyparlamentarnych. Zaznaczył także, że nie ma obecnie w państwach członkowskich jednego modelu rozpatrywania spraw UE w parlamentach narodowych, co zostanie przedstawione na przykładzie Finlandii i Polski.

Pierwszym punktem panelu było wystąpienie **Jego Ekscelencji Jari Viléna**, ambasadora Finlandii w RP i byłego przewodniczącego Wielkiej Komisji do Spraw Unii Europejskiej parlamentu Finlandii. Omówił system rozpatrywania spraw UE w fińskiej Eduskuncie zwracając uwagę, że opiera się on na założeniu utrzymania w jak największym stopniu integralności systemu konstytucyjnego oraz zapewnieniu, że nie następuje przekazanie kompetencji parlamentu do rządu, zgodnie z zasadą: „podmiot odpowiedzialny za daną kwestię na szczeblu krajowym jest też odpowiedzialny za sformułowanie fińskiego stanowiska w tej kwestii na płaszczyźnie europejskiej”. W samej Eduskuncie zaś podstawową regułą jest włączenie spraw UE do głównego nurtu prac parlamentu poprzez zaangażowanie komisji branżowych. Jari Vilén odniósł się również do problemu demokratycznej kontroli decyzji podejmowanych przez Radę Europejską i spotkania szefów państw strefy euro w zakresie zarządzania gospodarczego. Na zakończenie podkreślił, że każdy parlament narodowy powinien odnaleźć własną rolę w sprawach UE na gruncie krajowych przepisów konstytucyjnych, a rozwiązania oparte na współpracy międzyparlamentarnej oraz dialogu między parlamentami i instytucjami UE nie są odpowiedzią na potrzebę wzmocnienia roli parlamentów narodowych w UE i nie zastąpią skutecznej kontroli rządów na gruncie krajowym. Konferencje międzyparlamentarne stanowią jego zdaniem niezbędny aspekt udziału parlamentów narodowych w sprawach UE, jednak mają charakter wspierający i nie mogą zapewnić legitymacji demokratycznej UE. Zwrócił także uwagę, że procedura kontroli przez parlamenty narodowe poszanowania zasady pomocniczości nie przyniosła oczekiwanych efektów, a partnerem dla Komisji w dyskusji nad projektami aktów ustawodawczych pozostaje głównie Parlament Europejski.

W kolejnym punkcie głos zabrał **prof. Artur Nowak-Far**. Zauważył, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony pojawił się nowy model demokracji, a w rezultacie konieczność poszukiwania systemowej równowagi na gruncie krajowym. Traktat z Lizbony narzuca pewne rozwiązania wewnętrzne, a także prowadzi do upodmiotowienia parlamentów narodowych, co rodzi problemy m.in. w zakresie dialogu politycznego czy wykorzystania informacji napływających do parlamentów. Dlatego wzrostowi roli parlamentów narodowych powinno jego zdaniem towarzyszyć ich „dowartościowanie operacyjne”, czyli zwiększenie zasobów finansowych i osobowych.

Podsumowując wystąpienia panelistów **poseł Jarosław Sellin** zwrócił uwagę, że przykład fińskich rozwiązań, z silną kontrolą Eduskunty nad polityką europejską rządu oraz zaangażowaniem w rozpatrywanie spraw UE wszystkich członków parlamentu, mógłby stać się przedmiotem refleksji na gruncie polskim. Odniósł się również do problemu dialogu

politycznego między parlamentami narodowymi a instytucjami UE, stawiając m.in. pytanie o efektywność współpracy krajowych parlamentarzystów z członkami PE. Wskazał też, że Sejm sformułował postulaty w zakresie wzmocnienia dialogu politycznego z instytucjami UE, proponując regularne debaty nad planem prac Komisji Europejskiej, wykorzystywanie wideokonferencji do kontaktów z komisarzami oraz poprawę jakości odpowiedzi KE na opinie parlamentów narodowych.

Przewodnicząca Komisji do Spraw Unii Europejskiej **poseł Agnieszka Pomaska**, podkreśliła, że na gruncie polskim niezbędne jest większe zaangażowanie wszystkich parlamentarzystów w sprawy UE. W tym kontekście wskazała na potrzebę wewnętrznych zmian w Sejmie. Zauważyła, że zwiększony udział posłów w sprawach UE na szczeblu krajowym mogłoby przełożyć się z kolei na większą aktywność na forach międzyparlamentarnych.

PANEL 2

POZYCJA SEJMU W KONTEKŚCIE TRAKTATOWYCH UPRAWNIENI PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Otwierając drugi panel konferencji **poseł Andrzej Gałazewski** podkreślił, że kryzys w strefie euro doprowadził do wzmocnienia władzy wykonawczej w UE, a w konsekwencji uruchomił dyskusję nad rolą parlamentów narodowych w obszarze zarządzania gospodarczego.

Pierwszym panelistą był **prof. Tomasz Grzegorz Grosse**, który omówił kwestię wzmocnienia roli parlamentów narodowych w świetle problemu deficytu legitymizacji UE oraz wpływu podejmowanych w tym obszarze działań na przyszłość integracji europejskiej w wymiarze ustrojowym. Zwrócił uwagę, że w czasie kryzysu próby odbudowy legitymizacji UE obejmują m.in. wzmocnienie roli parlamentów narodowych w ramach modelu konfederacyjnego. Zauważył, że Traktat z Lizbony w bardzo ograniczonym zakresie wzmocnił rolę parlamentów narodowych na płaszczyźnie formalnej, jednak przyczynił się do zwiększenia ich wpływu nieformalnego (politycznego) na procesy decyzyjne w UE. Prof. Grosse wskazał, że obecne zmiany w ramach UE stwarzają parlamentom szansę m.in. odbudowy debaty demokratycznej i podmiotowości parlamentów, lepszej kontroli polityki europejskiej rządu oraz monitorowania legislacji i działań UE, a także współpracy z innymi parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim.

W kolejnym punkcie głos zabrał **prof. Zbigniew Czachór**, który zwrócił uwagę, że obecne wzmocnienie roli parlamentów oznacza powrót do pierwiastka narodowego w parlamentarystyce, obecnego w UE przed wprowadzeniem wyborów bezpośrednich do PE w 1979 roku. Zauważył, że istnieje obecnie dylemat, czy wzmocnienie roli parlamentów narodowych jest właściwym rozwiązaniem ustrojowym dla UE i czy przyczynia się do zwiększenia jej legitymizacji. Jednocześnie stwierdził, że niezależnie od oceny przyjętych w Traktacie z Lizbony rozwiązań, dają one parlamentom szansę na wzmocnienie swojej pozycji w UE. To wzmocnienie należy rozważać nie tylko z punktu widzenia formalnych uprawnień parlamentów, ale trzeba mieć na uwadze także względy polityczne. W tym kontekście odniósł się do kształtującego się obecnie w UE dialogu politycznego, który może być kluczowy dla współpracy między parlamentami narodowymi a instytucjami UE.

Prof. Czachór zauważył również, że nowe regulacje traktatowe wymusiły na parlamentach, w tym na Sejmie, zmiany wewnętrznych rozwiązań proceduralnych, przy czym nadal istnieje szereg kwestii technicznych związanych z rozpatrywaniem spraw UE w Sejmie, które wymagają rozstrzygnięcia.

Posel Jarosław Sellin podkreślił, że rozważając pozycję parlamentów narodowych w UE trzeba pamiętać, że legitymizacja wiąże się z pojmowaniem ładu politycznego, a ten jest zrozumiały dla obywateli na poziomie państw narodowych. Ponadto zwrócił uwagę, że w dokumencie przygotowanym przez przewodniczącą Rady Europejskiej „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, który nakreśla plan rozwoju UE w zakresie zarządzania gospodarczego, nie uwzględniono roli parlamentów narodowych.

Podsumowując, **poseł Andrzej Gałazewski** zauważył, że w kryzysie następuje wzmocnienie roli egzekutywy i dlatego parlamenty muszą dopominać się o swoją pozycję w UE. Ocenił jednocześnie, że na gruncie polskim rząd obecnie zaczyna odkrywać w Sejmie i Senacie swojego sojusznika w sprawach europejskich, ale dla skutecznego działania Sejmu w sprawach UE konieczne są zmiany przepisów, a te, podobnie jak pozycja parlamentu w sprawach europejskich w ogóle, zależą od woli samych posłów.