

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Wielopoziomowy wymiar zasady subsydiarności po traktacie lizbońskim. Rola partnerów instytucjonalnych w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego¹

Wprowadzenie

Jedną z głównych obietnic zawartych w traktacie lizbońskim było zwiększenie demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej (dalej UE) przez, między innymi, wzmocnienie i rozszerzenie zasady subsydiarności². Owo wzmocnienie miało polegać na wyposażeniu parlamentów narodowych w skuteczne narzędzia kontroli europejskiego procesu decyzyjnego przez tzw. system wczesnego ostrzegania (*early warning system*), podczas gdy rozszerzenie dotyczyło włączenia w ten proces również parlamentów subnarodowych (regionalnych). W nowej perspektywie instytucjonalnej zarówno parlamenty narodowe, jak i regionalne stanęły więc przed wyzwaniem sprostania nowym „przywilejom” oraz obowiązkom nadanym im przez traktat, jak również wypracowania efektywnej metody współpracy międzyinstytucjonalnej w obszarze stosowania zasady subsydiarności. Ponad dwa lata po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nadchodzi czas na pierwsze podsumowanie dotyczące faktycznego funkcjonowania i egzekwowania zasady subsydiarności w wielopoziomowym systemie kontroli europejskiego procesu legislacyjnego.

Celem tego artykułu jest odpowiedź na pytania: „kto”, „w jaki sposób” i „w jakim zakresie” odpowiada za stopień wdrożenia i operacjonalizacji zasady subsydiarności w UE, a także dlaczego dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie nie napawają zbytnim optymizmem. Artykuł stawia również pytanie o „odpowiedzialność” instytucjonalną za przestrzeganie zasady subsydiarności w wymiarze indywidualnym (dotyczącym każdego parlamentu z osobna) oraz kolektywnym (w wypadku zastosowania mechanizmu „żółtej” i „pomarańczowej kartki”), zarówno na poziomie państw członkowskich — w przypadku parlamentów narodowych, jak i subnarodowym — w odniesieniu do tzw. regionów ustawodawczych³. Takie wielowymiarowe ujęcie problemu stosowania zasady subsydiarności jest nierozdzielnie związane z coraz bardziej rozpowszechnioną w UE koncepcją rządzenia wielopoziomowego (*multilevel governance*), której celem jest poszukiwanie sposobu intensywniejszego i efektywniejszego włączania (kooptacji) nowych aktorów w proces współadministrowania różnymi dziedzinami polityki UE⁴.

Subsydiarność „ograniczona” przed traktatem lizbońskim

Zasada subsydiarności została oficjalnie ustanowiona w prawie UE w 1992 roku na mocy traktatu z Maastricht, znanego jako Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Artykuł 3b TUE mówił, że w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Wspólnoty (obecnie UE), podejmuje ona działania zgodnie z zasadą subsydiarności „tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”⁵. Zastosowanie tak sformułowanej zasady miało w założeniu gwarantować opracowywanie i stosowanie polityki na „najbardziej odpowiednim” szczeblu władzy, możliwie jak najbardziej zbliżonym do obywatela (zob. preambułę TUE). Należy przy tym zauważyć, że przepis TUE ograniczał stosowanie zasady subsydiarności do relacji UE–państwa członkowskie, pomijając poziom subnarodowy. Fakt ten spotkał się z krytyką ze strony regionów ustawodawczych, posiadających władzę legislacyjną. Należy bowiem przypomnieć, że w wyniku uwspólnotowienia wielu obszarów polityk integracja europejska zachwiała dotychczasowy balans władzy, przekazując znaczne kompetencje legislacyjne z poziomu narodowego na ponadnarodowy (supranarodowy) — do instytucji decyzyjnych UE. Miało to dla regionów ustawodawczych tzw. podwójny efekt centralizujący, polegający z jednej strony na przejściu pewnej części regionalnych kompetencji ustawodawczych przez UE, z drugiej na uzyskaniu przez rządy narodowe możliwości interweniowania w obszar kompetencji należących do władz subnarodowych poprzez specyfikę procesu reprezentacji i podejmowania decyzji w UE.

Podczas przygotowywania traktatu amsterdamskiego reprezentanci regionów ustawodawczych oraz kilku państw członkowskich wystosowali wspólną Deklarację, wedle której poziom subnarodowy powinien być uwzględniony w procesie monitorowania zasady subsydiarności, gdyż posiada on konstytucyjnie przyznane kompetencje w zakresie stanowienia prawa w wielu istotnych obszarach polityki publicznej⁶. Zastrzeżenia i sugestie zainteresowanych stron nie zostały jednak uwzględnione w dokumencie dołączonym do kolejnego traktatu.

Nie zmieniając brzmienia przepisu dotyczącego subsydiarności wpisanego do TUE, traktat amsterdamski włączył do niego „Protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności” w celu jaśniejszego i bardziej precyzyjnego określenia reguł i kryteriów stosowania obu zasad⁷. Protokół podkreślił, że subsydiarność jest „koncepcją dynamiczną i pozwala ona Wspólnocie na rozszerzenie swych działań w granicach jej kompetencji, o ile wymagają tego okoliczności, bądź odwrotnie, zawężyć swoje działania lub ich zaprzestać, jeżeli ich wykonywanie nie jest już uzasadnione” (art. 3). Ustalono jednocześnie, że aby działanie Wspólnoty było uzasadnione, „cele proponowanego działania nie mogą być osiągnięte w stopniu wystarczającym przez działanie Państw Członkowskich w ramach ich krajowych systemów konstytucyjnych i dlatego mogą zostać lepiej osiągnięte przez działanie na szczeblu Wspólnoty” (art. 5)⁸. W odniesieniu do obowiązków i charakteru działań legislatorów unijnych w obszarze stosowania subsydiarności Protokół zalecił dość ogólnie, aby Komisja przeprowadzała „szerokie konsultacje przed przedstawieniem własnych projektów aktów prawnych oraz uzasadniała związek swoich projektów z zasadą subsydiarności” (art. 9). Protokół nie określał jednak jednoznacznie, z jakimi partnerami instytucjonalnymi Komisja miałaby się konsultować, oraz jak miałby

przebiegać sam proces konsultacyjny. Z tego względu, pomimo pewnej innowacyjności traktatu amsterdamskiego w sposobie ujęcia problemu subsydiarności, kwestia egzekwowania tej zasady pozostała nadal niesprecyzowana i — co więcej — niepodlegająca żadnym sankcjom w wypadku jej niestosowania. Co więcej, wbrew oczekiwaniom regionalistów pozostała ona nadal zawężona do poziomu państw członkowskich, nie biorąc pod uwagę autonomii legislacyjnej poszczególnych parlamentów regionalnych⁹.

Współpraca międzyparlamentarna w obszarze subsydiarności przed 1 grudnia 2009

Choć do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony nie istniały żadne traktatowo ustalone mechanizmy „monitorowania” zasady subsydiarności na poziomie parlamentów narodowych, współpraca między nimi oraz UE została niejako skonsolidowana już w traktacie amsterdamskim. „Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej” dołączony do traktatu amsterdamskiego obligował Komisję Europejską do przedkładania parlamentom krajowym wszelkich projektów aktów prawnych do konsultacji (art. 1.2). Protokół sformalizował także rodzaj współpracy parlamentarnej z instytucjami UE w ramach tzw. Konferencji Komisji Wy-specjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC)¹⁰. Uznał on kompetencje COSAC w kwestii kierowania do Parlamentu Europejskiego (PE), Rady oraz Komisji wszelkich uwag, które uzna za właściwe, na temat działań legislacyjnych Unii, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady subsydiarności, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zagadnień związanych z prawami podstawowymi (art. 2.6). Niezależnie od tego potwierdzono także kompetencje COSAC do wspierania

wymiany informacji między parlamentami narodowymi i PE, w tym do organizowania konferencji międzyparlamentarnych dotyczących kontroli szeroko pojętego europejskiego procesu legislacyjnego. Protokół uznał więc oficjalnie konsultacyjną rolę parlamentów narodowych, włączając je niejako do „wspólnej dyskusji” na temat spraw europejskich.

Działalność COSAC umożliwiła parlamentom krajowym regularną wymianę informacji, opinii oraz dobrych praktyk w obszarze polityki europejskiej¹¹. Dzięki Konferencji parlamenty narodowe mogły uczestniczyć w monitorowaniu zasady subsydiarności oraz informować Komisję, Radę czy Parlament Europejski o ich stanowisku jeszcze przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. W okresie 2005–2009 w ramach COSAC przeprowadzono analizy ośmiu projektów legislacyjnych UE pod kątem ich zgodności z zasadą subsydiarności oraz proporcjonalności (tzw. *pilot tests*). Miały one służyć jako testy sprawności działania parlamentów narodowych przygotowujących się do zmian dotyczących stosowania zasady subsydiarności zapowiedzianych w projekcie traktatu reformującego. W tamtym okresie wiadomo było bowiem, że zawiera on nowe rozwiązania instytucjonalne nakładające na parlamenty narodowe nowe obowiązki w procesie monitorowania subsydiarności. W testach COSAC wzięło udział 38 spośród 40 izb parlamentów narodowych, z czego 35 ukończyło analizę projektów aktów legislacyjnych w wyznaczonym terminie ośmiu tygodni¹². W 2006 roku, za sprawą inicjatywy Przewodniczącego Komisji Europejskiej (tzw. Inicjatywy Barroso), uruchomiony został proces pisemnej wymiany opinii i odpowiedzi między Komisją a parlamentami narodowymi. Komisja podjęła decyzję, aby przysyłać wszystkie propozycje aktów legislacyjnych do parlamentów narodowych, oczekując ich stanowiska w sprawie potencjalnych naruszeń zasady subsydiarności

i proporcjonalności, a także opinii dotyczących jakości i efektywności proponowanych rozwiązań i projektów legislacyjnych. Choć takie opinie nie były dla Komisji wiążące, pozwalały jej zapoznać się ze stanowiskiem parlamentów i ewentualnie wprowadzić korekty do projektów. Jednakże, mimo że w pierwszym roku funkcjonowania inicjatywy Komisja otrzymała od parlamentów narodowych ok. 150 opinii, nie zmodyfikowała żadnego ze swoich projektów legislacyjnych¹³.

Oprócz COSAC, współpraca międzyparlamentarna w obszarze kontroli europejskiego procesu legislacyjnego odbywa się także poprzez coroczne spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej¹⁴. Poprzez swoją kompozycję, ma ona nieco inną optykę działania niż COSAC. Podczas gdy ta ostatnia opiera się na współpracy komisji parlamentarnych ds. wspólnotowych (unijnych) oraz PE, Konferencja Przewodniczących stanowi forum wspólnego działania parlamentów krajowych i zajmuje się różnorodnymi formami współpracy między nimi¹⁵.

W wyniku zalecenia Konferencji Przewodniczących z 2000 roku powstała elektroniczna platforma wymiany informacji dotyczącej UE między parlamentami krajowymi o nazwie IPEX. Działa ona w postaci interaktywnej strony internetowej z jej najważniejszym elementem — bazą danych, do której od 1 stycznia 2006 roku przesyłane są w sposób automatyczny wnioski legislacyjne i dokumenty konsultacyjne Komisji. Każdy parlament narodowy (każda izba parlamentu narodowego) jest gospodarzem dotyczącej go części bazy IPEX, w której zamieszcza własne informacje, analizy lub linki związane z rozpatrywaniem poszczególnych dokumentów unijnych (tzw. *parliamentary scrutiny*), na przykład opinie dotyczące zgodności projektów legislacyjnych z zasadą subsydiarności i proporcjonalności. Poszczególne izby mogą również sygnalizować w bazie IPEX

swoje zastrzeżenia co do zgodności projektów legislacyjnych z zasadą subsydiarności poprzez ich opiniowanie (tzw. *reasoned opinions*). IPEX jest obecnie jednym z podstawowych narzędzi komunikacji oraz kooperacji międzyparlamentarnej w procesie monitorowania zasady subsydiarności na poziomie państw narodowych¹⁶.

Poziom subnadorowy i rola Komitetu Regionów w monitorowaniu zasady subsydiarności

Parlamenty narodowe nie są jednak jedynymi organami konsultacyjnymi UE w obszarze subsydiarności. Komitet Regionów (KR) jako instytucja opiniująca i doradcza UE korzysta z ekspertyz i analiz swoich regionalnych partnerów podczas tworzenia własnych opinii na temat projektów legislacyjnych UE w wielu obszarach polityki. Od roku 2008 opinie KR zawierają obowiązkowe odniesienie do zasady subsydiarności i proporcjonalności¹⁷. Jednakże, jeszcze na długo przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, grupa regionów ustawodawczych reprezentowanych w KR podjęła działania mające na celu ustanowienie mechanizmu umożliwiającego parlamentom regionalnym udział w monitorowaniu europejskiego procesu legislacyjnego pod kątem jego zgodności z zasadą subsydiarności i proporcjonalności. W 2005 roku Komisja i Komitet Regionów podpisały „Protokół o warunkach współpracy w celu pogłębienia wzajemnych kontaktów instytucjonalnych w obszarze monitorowania oraz implementacji zasady subsydiarności”¹⁸. Ustalono jednocześnie, że KR będzie prowadził, we współpracy z partnerami regionalnymi, własne analizy projektów legislacyjnych przekazywanych mu przez Komisję. W tym celu ustanowiono w KR tzw. Sieć Monitorującą Stosowanie Zasady Subsidiarności (*Subsidiarity Monitoring Network*, SMN), która stała się plat-

formą współpracy i wymiany doświadczeń w procesie kontroli europejskiego systemu legislacyjnego¹⁹. W latach 2005–2009 SMN przeprowadziła serię „testów pilotażowych” przygotowujących parlamenty i rządy regionalne do udziału w zapowiedzianym w traktacie lizbońskim systemie wczesnego ostrzegania. Testy SMN opierały się na analizie polityczno-prawnej wybranych przez KR projektów legislacyjnych oraz nielegislacyjnych Komisji, dotyczących polityk o silnym wpływie terytorialnym i podlegających implementacji władz regionalnych, tj. ochrona środowiska, polityka zdrowotna czy edukacja. Analiza dokumentów odbywała się za pomocą interaktywnej strony internetowej SMN, wyposażonej w specjalnie skonstruowany kwestionariusz (tzw. *grid*) służący do oceny zgodności danego projektu lub propozycji legislacyjnej z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Partnerzy regionalni i lokalni, biorący udział w testach, mieli za zadanie wypełnić kwestionariusz na podstawie analizy dostarczonych im projektów legislacyjnych. Czas przeprowadzenia procedury (*scrutiny*) wynosił sześć tygodni. Doświadczenia SMN wykazały duże zainteresowanie aktorów subnarodowych kwestią monitorowania subsydiarności, a także wzmocniły świadomość parlamentów regionalnych co do ich istotnej roli w procesie kontroli jakości unijnej legislacji. Dzięki zintensyfikowaniu dotychczasowej działalności i podjęciu nowych działań SMN jest obecnie dodatkowym instrumentem wzmacniającym rolę KR w dziedzinie nadzoru nad stosowaniem zasady subsydiarności.

Komitet Regionów prowadzi także regularne konsultacje z władzami regionalnymi i lokalnymi, dotyczące tzw. oceny wpływu terytorialnego danego projektu legislacyjnego UE (*territorial impact assessment*). Wkład KR do konkretnych ocen wpływu terytorialnego sporządzanych przez Komisję odzwierciedla dane techniczne oraz punkt widzenia władz lokalnych i regionalnych,

co przyczynia się do osiągnięcia jaśniejszego i bardziej skutecznego tworzenia regulacji unijnych w kontekście ich przyszłej implementacji.

Traktat lizboński — innowacje w obszarze stosowania zasady subsydiarności

Do 1 grudnia 2009 roku istniały dwa niezależne systemy monitorowania subsydiarności na poziomie państw członkowskich oraz na poziomie subnarodowym, z których żaden nie miał odpowiedniego umocowania w traktatach ani nie pociągał za sobą możliwości egzekwowania przestrzegania zasady subsydiarności przez legislatorów unijnych. Ponieważ nie istniał system sankcji wobec instytucji prawodawczych UE w wypadku naruszenia zasady subsydiarności, nie było realnych zachęt do tworzenia mechanizmów współpracy między parlamentami narodowymi i regionalnymi w obszarze kontroli europejskiego procesu legislacyjnego. Traktat lizboński (TL) zmienił ten stan rzeczy, ustanawiając nowe ramy instytucjonalne kontroli stosowania zasady subsydiarności w postaci systemu wczesnego ostrzegania.

Rola parlamentów narodowych w systemie wczesnego ostrzegania

Oczywiste z prawnego punktu widzenia jest, że zasada subsydiarności ma zastosowanie w odniesieniu do obszarów polityki, które nie należą do kompetencji wyłącznych Unii, czyli w obszarze tzw. kompetencji dzielonych. W tym kontekście pierwszą istotną kwestią jest to, że traktat lizboński wyraźnie sprecyzował kompetencje wyłączne UE, kompetencje dzielone pomiędzy UE i państwami członkowskimi, oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich poprzez

ich enumeratywne wyliczenie (art. 2–4 TL). Z owego podziału wynika, że kompetencje dzielone obejmują najszerszy katalog spraw, do którego trafiły w ostatnim czasie takie zagadnienia, jak choćby polityka energetyczna²⁰.

Traktat przyznał wszystkim państw członkowskich UE prawo oficjalnego uczestnictwa w kontroli europejskiego procesu ustawodawczego oraz zgłaszania formalnych zastrzeżeń wobec unijnych projektów legislacyjnych, jeśli uznają, że naruszają one zasadę subsydiarności. W tym celu Protokół nr 2 dotyczący stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności dołączony do traktatu lizbońskiego (dalej Protokół 2 TL) ustanawia mechanizm kontroli subsydiarności o nazwie „system wczesnego ostrzegania” (SWO) oraz, w przeciwieństwie do poprzednich jego wersji, bardzo dokładnie określa etapy unijnej procedury prawodawczej.

Zgodnie z postanowieniami Protokołu 2 TL Komisja ma obowiązek przekazywać parlamentom narodowym wszystkie projekty aktów prawodawczych²¹, z których każdy „powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno także zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie” (wspomniana wcześniej ocena wpływu) (art. 5). W odniesieniu do interesującej nas zasady subsydiarności Protokół 2 TL ustanawia wspomniany wyżej system wczesnego ostrzegania, w ramach którego „każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie 8 tygodni od daty przekazania projektu aktu prawodawczego w językach urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą sub-

sydiarności” (art. 6). W zależności od liczby głosów²² wskazujących na sprzeczność projektu z zasadą subsydiarności możliwe są dwie procedury postępowania:

1) tzw. żółta kartka: jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stwierdzających naruszenie zasady subsydiarności stanowi co najmniej 1/3 liczby głosów przyznanych parlamentom (a 1/4 w odniesieniu do projektów dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), projekt podlega ponownej weryfikacji jego autora, który może go utrzymać, zmienić lub wycofać, przy czym niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji (art. 7 ustęp 2 Protokołu 2 TL).

2) tzw. pomarańczowa kartka: jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, wniosek zostaje poddany ponownej analizie, po której Komisja może postanowić o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu, ale jeśli podtrzyma projekt, musi przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że jest on zgodny z zasadą subsydiarności. Decyzja o tym, czy ostatecznie zostanie on wcielony w życie, zależy od głosowań na poziomie Rady i Parlamentu (art. 7 ustęp 3 Protokołu 2 TL)²³.

Oprócz wprowadzenia systemu wczesnego ostrzegania Protokół 2 TL nadaje także parlamentom narodowym prawo składania skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), dotyczących naruszenia zasady subsydiarności w wypadku, gdy uprzednio złożyły one swą uzasadnioną opinię w ramach EWS (art. 8 ustęp 1). Wydaje się, że włączenie Trybunału w proces kontroli zasady subsydiarności może mieć duże znaczenie dla przebiegu europejskiego procesu legislacyjnego choćby ze względu na jego potencjalne wydłużenie w wypadku skorzystania przez parlamenty narodowe ze swoich nowych uprawnień.

Postanowienia traktatu lizbońskiego formalnie inkorporowały parlamenty narodowe do systemu instytucjonalnego UE w roli organów kontrolujących przebieg europejskiego procesu legislacyjnego, a także *quasi*-ustawodawczych. Wprawdzie parlamenty nie otrzymały prawa korzystania z tzw. czerwonej kartki (tj. możliwości zablokowania unijnego aktu prawnego), lecz możliwość odwoływania się do TSUE przynajmniej formalnie usankcjonowała ich rolę jako strażników subsydiarności²⁴.

Jednocześnie jednak nowe przepisy traktatu dotyczące zasady subsydiarności pozostawiają bez odpowiedzi przynajmniej dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczy braku jasności co do procedur konsultacyjnych z parlamentami narodowymi w dalszych etapach procesu decyzyjnego w sytuacji, gdy dany projekt zostanie poddany negocjacji na poziomie Rady lub Parlamentu i zasadniczo zmieni się w procesie legislacyjnym. Druga kwestia dotyczy samej definicji subsydiarności, która do tej pory nie została sprecyzowana w żadnym z traktatów unijnych²⁵. Jak zauważył jeden z przedstawicieli fińskiego parlamentu, sytuacja, w której istnieje forma egzekwowania zasady subsydiarności, lecz nie istnieje przepis określający jej dokładne znaczenie, powoduje, że koncepcja ta staje się rozmyta i w konsekwencji trudno ją implementować²⁶. Wobec tego harmonizacja lub ujednolicenie rozumienia koncepcji subsydiarności powinno być jednym z priorytetów parlamentów narodowych biorących udział w procedurze wczesnego ostrzegania.

Rola parlamentów regionalnych w systemie wczesnego ostrzegania

Szczególnie istotną innowacją w obszarze stosowania zasady subsydiarności, którą wprowadził traktat lizboński, jest uwzględnienie po raz pierwszy jej regionalnego

i lokalnego wymiaru. Wiąże się to bezpośrednio z nałożeniem na UE przez traktat jednoznacznego obowiązku poszanowania samorządu regionalnego i lokalnego w państwach członkowskich²⁷, co oznacza, że unijni ustawodawcy muszą uwzględnić uprawnienia władz regionalnych i lokalnych przy tworzeniu projektów aktów legislacyjnych i przyjmowaniu nowego prawodawstwa w obszarze tzw. kompetencji dzielonych. W tym celu art. 2 Protokołu 2 TL zobowiązuje Komisję do konsultowania, oprócz państw członkowskich, także poziomu regionalnego i lokalnego podczas sporządzania projektów aktów prawnych. Ponadto każdy projekt aktu ustawodawczego UE musi obejmować ocenę potencjalnych skutków legislacji z uwzględnieniem szczebla lokalnego i regionalnego (art. 5).

Najbardziej istotnym postanowieniem traktatu lizbońskiego z punktu widzenia implementacji rządzenia wielopoziomowego jest uwzględnienie poziomu regionalnego w omówionym wyżej SWO. W tej kwestii art. 6 Protokołu 2 TL stwierdza, że „do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w stosownym przypadku, z parlamentami regionalnymi posiadającymi kompetencje prawodawcze”. Stwierdzenie „w stosownym wypadku” oznacza w praktyce konsultowanie projektów legislacyjnych dotyczących kompetencji władz regionalnych. Powyższy przepis wprowadził zatem jakościową zmianę w sposobie postrzegania zasady subsydiarności, której zastosowanie nie odnosi się już tylko do dwupoziomowych relacji UE–państwa członkowskie, lecz uwzględnia poziom subnarodowy. W myśl koncepcji rządzenia wielopoziomowego pozwala to na włączenie parlamentów regionalnych, które do tej pory mogły uczestniczyć tylko w dość selektywnej analizie projektów legislacyjnych w drodze pozaparlamentarnej (za pośrednictwem KR), w proces monitorowania zasady subsydiarności w ramach

parlamentarnego SWO. Parlamenty regionalne państw takich, jak Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, Portugalia (Azory i Madera) oraz Finlandia (Wyspy Alandzkie) otrzymały tym samym prawo do uczestnictwa w kontroli europejskiego procesu legislacyjnego oraz możliwość — przynajmniej w wymiarze formalnym — obrony przyznanych im konstytucyjnie kompetencji w przypadku ich zawłaszczenia przez UE.

Postanowienia traktatu dotyczące parlamentów regionalnych są w dużej mierze wynikiem usilnych zabiegów Komitetu Regionów podejmowanych w procesie formułowania Traktatu konstytucyjnego w latach 2002–2003. Działania te miały na celu stworzenie zintegrowanego systemu monitorowania zasady subsydiarności uwzględniającego partnerów regionalnych i lokalnych oraz zreformowanie mechanizmów współpracy międzyparlamentarnej wewnątrz państw członkowskich, włączając parlamenty regionalne posiadające władzę ustawodawczą w przewidziany w Protokole 2 TL SWO. W swojej opinii „W sprawie roli parlamentów regionalnych z uprawnieniami ustawodawczymi w życiu demokratycznym Unii” z 2004 roku KR podkreślił, że demokracja regionalna ma zasadniczy udział we włączaniu obywateli w kształtowanie polityki, a zatem zasługuje na to, aby w Unii Europejskiej była traktowana z należną jej uwagą, co powinno się przejawiać w zwiększeniu udziału parlamentów regionalnych w zbliżaniu Europy do jej obywateli, m.in. poprzez pełne włączenie tych zdecentralizowanych organów w proces przygotowywania europejskich aktów prawnych, w uzgodnienia poprzedzające tworzenie prawa wspólnotowego, oraz w konsultacje w ramach wdrażania procedury wczesnego ostrzegania²⁸.

Chcąc ocenić rewolucyjność Protokołu 2 TL, należy zwrócić uwagę na co najmniej trzy kwestie. Przede wszystkim, pomimo iż traktat lizboński uwzględnił w końcu wy-

miar regionalny w procesie monitorowania zasady subsydiarności, nie uczynił konsultacji z parlamentami regionalnymi w ramach SWO obowiązkiem, lecz pozostawił tę kwestię uznaniu parlamentów narodowych. Wskazanie „do izb parlamentu narodowego należy konsultowanie się z parlamentami regionalnymi posiadającymi kompetencje prawodawcze” nie oznacza wymogu konsultacji ani nie jest obarczone żadnymi sankcjami w przypadku jego niezastosowania. Wprowadzie takie konsultacje są rekomendowane przez Komisję ze względu na potrzebę zwiększenia inkluzywności europejskiego procesu decyzyjnego, zmniejszenia deficytu demokratycznego UE, a także zapewnienia lepszej i efektywniejszej implementacji legislacji unijnej²⁹, ale dotychczasowa praktyka pokazuje, że współpraca międzyparlamentarna w ramach SWO układa się różnie, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. Protokół 2 TL pozostawia także parlamentom narodowym całkowitą dowolność w wyborze sposobu włączania parlamentów regionalnych w SWO.

Ponadto traktat nie wyposażył parlamentów regionalnych w istotny instrument prawny, jaki otrzymały parlamenty narodowe, a mianowicie w prawo do weryfikacji europejskich projektów legislacyjnych w postaci „żółtej” lub „pomarańczowej kartki” w obszarze kompetencji regionalnych. Protokół 2 TL nie przyznał także regionom prawa odwoływania się do TSUE w wypadku uznania złamania zasady subsydiarności przez konkretny projekt legislacyjny. Artykuł 8 Protokołu 2 TL nadaje to prawo Komitetowi Regionów. W tym kontekście, biorąc pod uwagę jego nowe kompetencje oraz poszerzony o nowe obszary polityki zakres jego odpowiedzialności konsultacyjnej w unijnym procesie legislacyjnym³⁰, można uznać, że Komitet Regionów stał się jeszcze silniejszym pośrednikiem i rzecznikiem interesów regionalnych na poziomie supranarodowym³¹. Jednocześnie stanął przed

wyzwaniem uzyskania pełnego i wszechstronnego obrazu sytuacji na poziomie subnarodowym, a także wypracowania sposobu komunikacji i współpracy z wszystkimi partnerami zaangażowanymi w europejski proces legislacyjny w celu wypełniania swojej nowej misji jako strażnika subsydiarności³².

Dotychczasowe doświadczenia dotyczące współpracy międzyparlamentarnej w systemie wczesnego ostrzegania

Operacjonalizacja przepisów zawartych w Protokole 2 TL wymagała od zaangażowanych aktorów podjęcia wielopoziomowych działań zmierzających do przystosowania własnych struktur organizacyjno-administracyjnych do nowo przyznanych kompetencji. W parlamentach narodowych obejmowało to zmiany na poziomie krajowym i wewnątrzparlamentarnym, a także w wymiarze międzyparlamentarnym, w odniesieniu do parlamentów narodowych innych państw członkowskich. Poza tym w przypadku państw posiadających regiony ustawodawcze wyzwaniem stała się potrzeba stworzenia mechanizmów współpracy z parlamentami regionalnymi.

W pierwszym przypadku — na poziomie narodowym — zmiany dotyczyły głównie nowego podziału obowiązków w obrębie własnych izb parlamentarnych, a także ustalenia ról, jakie każda izba będzie odgrywać w SWO³³. W niektórych przypadkach, np. Irlandia, obie izby parlamentu zdecydowały się przeprowadzać wspólne analizy subsydiarności, podczas gdy w innych, np. Wielka Brytania czy Austria, każda izba przeprowadza te działania indywidualnie. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły do swoich konstytucji odpowiednie poprawki określające charakter relacji pomiędzy izbami parlamentu, a także pomiędzy parlamen-

tem a władzą wykonawczą w kontekście SWO (np. Austria, Niemcy), inne uregulowały tę kwestię w drodze właściwej ustawy (np. Hiszpania). W niektórych krajach, np. we Włoszech, do tej pory nie istnieje formalna procedura określająca charakter współpracy pomiędzy izbami parlamentu w obszarze analizy subsydiarności.

Ze względu na autonomię instytucjonalną parlamentów narodowych każda z izb decyduje się (lub nie) indywidualnie inicjować procedurę analizy danego projektu legislacyjnego UE. Jeśli podejmuje się tego zadania, informuje o tym inne parlamenty za pomocą wcześniej wspomnianej bazy IPEX (do dzisiaj nie istnieją inne formy wymiany informacji pomiędzy parlamentami narodowymi). W wypadku naruszenia zasady subsydiarności parlament przekazuje swoją opinię bezpośrednio do Komisji³⁴. W tym miejscu należy podkreślić, że zaangażowanie poszczególnych parlamentów w SWO jest dość zróżnicowane. W pierwszym roku jego funkcjonowania (między grudniem 2009 a listopadem 2010) parlamenty narodowe tylko 20 państw UE przeprowadziły analizy subsydiarności w ramach SWO, przy czym tylko osiem z nich ukończyło wszystkie procedury na czas³⁵. Do najbardziej aktywnych w pierwszym okresie funkcjonowania SWO należały: szwedzki Riksdag, niemiecki Bundestag i Bundesrat, Senat Republiki Włoskiej, a także czeski i polski Sejm i Senat³⁶.

W przeciwieństwie do opiniowania projektów legislacyjnych, które jest indywidualnym prawem każdej izby, użycie „żółtej” lub „pomarańczowej kartki” przez parlamenty narodowe jest prawem kolektywnym, odnoszącym się do grupy parlamentów, które w okresie ośmiu tygodni od otrzymania dokumentów z UE zdołają porozumieć się w celu przedstawienia uzasadnionej opinii dotyczącej naruszenia zasady subsydiarności w konkretnym projekcie legislacyjnym. Operacjonalizacja tego prawa wymaga za-

tem odpowiedniej komunikacji oraz współpracy pomiędzy wszystkimi parlamentami zaangażowanymi w SWO.

Pierwsza „żółta kartka”

W czerwcu 2012, dokładnie dwa i pół roku po wejściu w życie przepisów traktatu lizbońskiego, na poziomie UE została zainicjowana pierwsza procedura żółtej kartki w ramach SWO. Dotyczyła ona projektu rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług [COM (2010) 130], zwanego potocznie rozporządzeniem Monti II. Dwanaście parlamentów narodowych wyśtosowało w odniesieniu do projektu rozporządzenia uzasadnione opinie, stwierdzające naruszenie zasady subsydiarności, co dało w sumie 19 głosów w procedurze SWO (14 głosów w systemach jednoizbowych oraz pięć głosów w systemach dwuizbowych)³⁷. W swoich uzasadnieniach większość parlamentów stwierdziła, że projekt nie jest zgodny z zasadą subsydiarności, gdyż narusza kompetencje państw członkowskich do regulacji prawa do strajku. Zgodnie z postanowieniami TFUE Unia może wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich w określonych dziedzinach polityki społecznej, nie może jednak ingerować w krajowe przepisy dotyczące m.in. prawa do strajku. Ponadto parlamenty zakwestionowały także podstawę prawną rozporządzenia³⁸ oraz jego proporcjonalność³⁹.

W dniu 12 września 2012, trzy miesiące po przyjęciu do wiadomości żółtej kartki podniesionej przez parlamenty narodowe, Komisja Europejska ogłosiła wycofanie projektu rozporządzenia Monti II z prac legislacyjnych. Na uwagę zasługuje przy tym, że zdaniem unijnego komisarza ds. zatrudnienia László Andora projekt rozporządzenia nie naruszał zasady subsydiarności, gdyż

proponowana regulacja dotyczyła kwestii o charakterze transnarodowym, tzn. transnarodowych rokowań zbiorowych, przekraczających jurysdykcję tylko jednego państwa. W takim przypadku regulacja kwestii podejmowania transnarodowej akcji zbiorowej na poziomie UE stanowiłaby wartość dodaną do regulacji narodowych (zgodnie z art. 5 Protokołu 2 TL). Jednakże, jak podkreślił komisarz, Komisja, opierając się na realistycznych przesłankach, zdecydowała się na wycofanie projektu rozporządzenia w obliczu braku poparcia wielu państw członkowskich dla takiego rozwiązania na poziomie UE.

Przyjmując taki stan rzeczy, należy uznać, że w przypadku pierwszej efektywnej procedury żółtej kartki mamy do czynienia z precedensem natury prawno-politycznej, pozwalającym parlamentom narodowym bezpodstawnie używać argumentu złamania zasady subsydiarności do wetowania inicjatyw unijnych. W konsekwencji można także stwierdzić, że parlamenty narodowe przekroczyły uprawnienia przyznane im w ramach SWO i zamiast ograniczyć się w swoich opiniach wyłącznie do kwestii złamania zasady subsydiarności, odniosły się do szerszych aspektów projektu legislacyjnego, tj. zasady proporcjonalności oraz podstaw prawnych regulacji. Bez względu jednak na treść i zasadność opinii parlamentarnych w przypadku rozporządzenia Monti II można się zgodzić, że po długim etapie nieudanych prób SWO zdał test z praktyki. Wcześniej najbliższej żółtej kartki znalazł się projekt dyrektywy dotyczącej systemu gwarancji depozytów [COM (2010) 369] oraz dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej [COM (2010) 379]. W przypadku tej pierwszej 16 parlamentów rozpoczęło procedurę SWO, co przełożyło się na 18 głosów. W konsekwencji jednak tylko cztery parlamenty na czas wyśtosowały swoje negatywne opinie. W przypadku dyrektywy

COM (2010) 379 25 izb parlamentarnych rozpoczęło procedurę (46%), lecz ukończyło ją tylko dziewięć, w tym z siedmioma negatywnymi opiniami⁴⁰.

Słabości systemowe i koordynacyjne

Sukces w zablokowaniu inicjatywy Monti II nie powinien jednak przesłonić rzeczywistej słabości operacyjnej SWO. Biorąc pod uwagę liczbę unijnych projektów legislacyjnych wpływających systematycznie do parlamentów narodowych, a także ich odpowiedzialność związaną z implementacją prawa unijnego, można powiedzieć, że proces instytucjonalizacji współpracy międzyparlamentarnej w obrębie SWO pozostawia wiele do życzenia. Analiza doświadczeń parlamentarnych uwidacznia braki dwójakiego rodzaju: po pierwsze, mamy do czynienia ze słabością organizacyjną wewnątrz parlamentów narodowych, po drugie z niedostateczną koordynacją działań pomiędzy parlamentami. Brak doświadczenia i środków technicznych w postaci odpowiednio wykwalifikowanych ludzi jest najczęstszą przyczyną nieukończenia analiz na czas. Innym powodem może być nieodpowiednie przystosowanie bazy IPEX do potrzeb parlamentów narodowych. Już na pierwszy rzut oka strona IPEX nie wydaje się łatwa w obsłudze, a znalezienie na niej odpowiednich dokumentów zajmuje znaczną ilość czasu. Ponadto istotnym problemem w komunikacji międzyparlamentarnej jest także bariera językowa. Dokumenty w postaci uzasadnionych opinii umieszczane są w bazie w językach narodowych, co utrudnia proces wzajemnych konsultacji w przypadku wątpliwości co do zgodności danego projektu z zasadą subsydiarności. Można wyobrazić sobie sytuację, w której jedna izba parlamentu chce poprzez bazę IPEX sprawdzić, czy inny parlament, który już zamieścił swoją uzasadnioną opinię na stronie, poruszył tę

samą kwestię problemową. W takiej sytuacji można byłoby sięgnąć do kontaktów nieformalnych i zwyczajnie zadzwonić do innego państwa z pytaniem o konkretną opinię, lecz tu także pojawia się problem techniczny. Pomijając słabą znajomość języków przez urzędników parlamentów narodowych, należy zwrócić uwagę na słabą instytucjonalizację współpracy międzypaństwowej w tym obszarze, szczególnie wśród nowych państw członkowskich. Urzędnicy zajmujący się subsydiarnością mają niedostateczną wiedzę, do kogo konkretnie należy się zwrócić w przypadku danej opinii, a strony internetowe parlamentów narodowych nie ułatwiają lokalizacji odpowiednich partnerów. W praktyce w wielu przypadkach projekty aktów legislacyjnych są kierowane do różnych komisji parlamentarnych w zależności od sektora polityki, którego dotyczą.

Brak współpracy parlamentarnej widoczny jest także w odniesieniu do sposobu komunikacji parlamentów narodowych z Komisją Europejską. Obecnie oparta jest ona głównie na indywidualnych relacjach w stosunkach między Komisją a konkretnym parlamentem narodowym. Ten swoisty bilateralizm utrudnia stworzenie szerokiego forum dialogu, które pozwoliłoby Komisji jednorazowo uwzględnić wszystkie zgłaszane zastrzeżenia, a jednocześnie dało możliwość dyfuzji dobrych praktyk i wzorców postępowania w procesie SWO. Co ciekawe, brak wyraźniej definicji subsydiarności na poziomie UE powoduje rozbieżności w interpretacji projektów legislacyjnych, nawet w obrębie tych samych państw. W przypadku wspomnianej dyrektywy COM(2010) 379 obie izby polskiego parlamentu ukończyły analizę na czas, ale tylko Senat stwierdził naruszenie zasady subsydiarności⁴¹.

Podczas gdy konstrukcja prawna SWO zawarta w TL reprezentuje innowację instytucjonalną, jej efektywna implementacja zależy od zobowiązania się różnych aktorów

do przekształcenia zapisów prawnych w odpowiednie narzędzia polityczne. Takie przekształcenia są często efektem nieformalnych mechanizmów współpracy stworzonych lub wypracowanych na niższym poziomie operacyjnym. Te ostatnie są z kolei zależne od dotychczasowych relacji pomiędzy aktorami, a także od kultury instytucjonalnej panującej w konkretnym kraju, co powoduje, że różnią się w zależności od kraju, kontekstu politycznego, a także — w przypadku regionów ustawodawczych — od pozycji danego regionu w kraju członkowskim. Uwidacznia to zróżnicowanie w przypadku współpracy pomiędzy parlamentami na poziomie narodowym i subnarodowym w ramach SWO.

Niektóre z państw o długiej tradycji federalnej miały już od dawna ustanowione mechanizmy współpracy pomiędzy parlamentami regionalnymi i parlamentem narodowym w obszarze subsydiarności. W Austrii i w Niemczech izba wyższa parlamentu (Bundesrat) jest ogniwem funkcjonalnym łączącym parlamenty regionalne z izbą niższą parlamentu na poziomie narodowym (odp. Nationalrat i Bundestag). Wszystkie opinie sporządzone przez parlamenty regionalne trafiają do specjalnej komisji ds. europejskich w Bundesradzie, który z reguły uwzględnia je w swoim ostatecznym raporcie. Pomimo iż obie izby parlamentarne nie mają obowiązku konsultowania między sobą własnych opinii, taka wymiana informacji jest praktykowana⁴².

W Hiszpanii słaby i nieefektywny Senado nie pełni podobnej funkcji i nie jest właściwym pośrednikiem interesów regionalnych na arenie narodowej. Z tego powodu w grudniu 2009 hiszpańskie Kortezy przyjęły uchwałę 24/2009 włączającą parlamenty wspólnot autonomicznych w SWO, określając jednocześnie warunki współpracy między poziomem narodowym a subnarodowym. Parlament narodowy przekazuje więc parlamentom regionalnym wszystkie projekty legislacyjne otrzymane od Komisji,

bez uprzedniej selekcji na te, które dotyczą kompetencji regionalnych. Parlamenty regionalne mają tylko cztery tygodnie, aby wyrazić swoje opinie dotyczące zgodności projektów z zasadą subsydiarności. Jednakże zgodnie z treścią uchwały 2009/24 negatywne opinie parlamentów regionalnych są uwzględniane w ostatecznej wersji przesyłanej do Komisji tylko, gdy na poziomie parlamentu narodowego stwierdzone zostanie naruszenie zasady subsydiarności. W innym wypadku opinie regionalne nie są brane pod uwagę i pozostają bez echa⁴³. Jak pokazała historia, w Hiszpanii z powodu silnych podziałów socjopolitycznych na linii centrum-peryferie wiele rozwiązań instytucjonalnych dotyczących udziału regionów w polityce europejskiej powstawało w atmosferze rywalizacji i braku zaufania między władzami regionalnymi a rządem centralnym. Włączanie lub wykluczanie hiszpańskich wspólnot autonomicznych w europejski proces decyzyjny, a także selekcja odpowiednich mechanizmów współpracy w tym obszarze nie ma neutralnego pod względem wartości charakteru, lecz jest zakorzeniona w podziałach politycznych i je podtrzymuje. Z tego względu można spodziewać się, że wraz z powrotem do władzy konserwatystów Mariano Rajoya⁴⁴ współpraca między parlamentem narodowym a władzami regionalnymi może się pogorszyć.

We Włoszech z kolei największą przeszkodą w ustanowieniu konkretnych instrumentów i procedur współpracy między różnymi poziomami władzy jest opieszałość administracji publicznej. Z tego względu proces adaptacji instytucjonalnej do wymogów TL nadal trwa i wciąż brakuje odpowiednich regulacji prawnych pozwalających na formalne włączenie parlamentów regionalnych w SWO.

Na poziomie subnarodowym także istnieją znaczące rozbieżności dotyczące funkcjonowania SWO oraz jakości współpracy międzyparlamentarnej. Indywidualne do-

świadczenia i percepcje dotyczące SWO różnią się w zależności od państwa i regionu. Większość parlamentów regionalnych wyposażonych w uprawnienia ustawodawcze już wcześniej powołała osobne komisje ds. kontaktów z UE, jednakże tylko w niektórych przypadkach wydzielono specjalne komórki ds. nadzoru nad stosowaniem zasady subsydiarności, które mogłyby stać się głównymi partnerami w kontaktach z innymi aktorami w ramach SWO. W większości państw mających regiony ustawodawcze istnieją tzw. konferencje przewodniczących parlamentów regionalnych, które stanowią platformę współpracy międzyparlamentarnej w obszarze subsydiarności⁴⁵, jednakże aktywność poszczególnych parlamentów regionalnych jest bardzo zróżnicowana.

Regiony większe i bardziej zasobne finansowo (tj. Bawaria, Badenia-Wirtembergia czy Katalonia) ustanowiły własne procedury analizy projektów unijnych, a także mają odpowiednie zasoby ludzkie oraz sieć kontaktów na poziomie subnarodowym, narodowym i europejskim, umożliwiające im aktywne i świadome uczestnictwo w SWO. Inne regiony (tj. Saksonia, Walonia czy Extremadura) znajdują się dopiero w procesie tworzenia odpowiednich mechanizmów w celu efektywniejszej partycypacji w SWO⁴⁶.

Czasami regiony wyprzedzają państwa członkowskie w procesie dostosowania swoich struktur instytucjonalnych do wymogów traktatu lizbońskiego, jak choćby we Włoszech, gdzie niektóre parlamenty regionalne ustanowiły właściwe regulacje oraz mechanizmy uczestnictwa w procesie monitorowania zasady subsydiarności, nie czekając na decyzję Rzymu (np. Marche, Toskania). O stopniu zaangażowania regionów w SWO decyduje, oprócz zasobów administracyjnych, także siła tożsamości regionalnej oraz zakres autonomii instytucjonalnej. Niektórym regionom (tj. Kraj Basków czy Katalonia) zależy bardziej niż innym na uczest-

nictwie w europejskim procesie decyzyjnym oraz byciu traktowanym jako poważny partner zarówno przez KR, jak i inne instytucje unijne.

Nie bez znaczenia dla zaangażowania parlamentów regionalnych w SWO jest również czas, który mają, aby przeprowadzić analizy projektu legislacyjnego pod kątem jego zgodności z zasadą subsydiarności. Ośmioletni termin przyznany parlamentom narodowym skraca się do siedmiu (Belgia), sześciu (Portugalia), a nawet do czterech (Hiszpania) tygodni w wypadku parlamentów regionalnych. Z badań przeprowadzonych przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA)⁴⁷ wynika, że władze regionalne uważają taki okres za zbyt krótki i niewystarczający do sporządzenia odpowiednio uzasadnionych opinii, nie wspominając już o możliwości konsultacji z parlamentem narodowym w przypadkach problematycznych, np. gdy opinie na poziomie regionalnym i narodowym są rozbieżne.

Analiza zaangażowania hiszpańskich wspólnot autonomicznych w proces monitorowania subsydiarności w pierwszym okresie funkcjonowania SWO pokazuje, że wymaga on niewspółmiernie więcej nakładów, niż przynosi korzyści w sensie wpływu regionalnego na tworzenie polityk unijnych⁴⁸. Partycypacja regionalna w SWO wymaga mobilizacji i operacjonalizacji wielu zasobów (tj. wiedzy eksperckiej, koordynacji administracyjnej, personelu, dostępu do informacji, zdolności koalicyjnej) w celu dokładnej analizy skomplikowanych nierzadko projektów legislacyjnych opracowanych przez KE, oraz sporządzenia raportu dotyczącego ich zgodności z zasadą subsydiarności i proporcjonalności w terminie dwa razy krótszym niż przyznany parlamentom narodowym. Jak pokazuje praktyka, choć parlament regionalny w tym samym stopniu co parlament narodowy ma dostęp do aktów legislacyjnych opracowywanych przez UE i może wyrażać swoje opinie na ich temat,

w konsekwencji to jednak państwa narodowe — w głosowaniu na poziomie supranarodowym — decydują o tym, czy dana propozycja ustawodawcza spełnia zasady subsydiarności czy nie. Waga głosu pojedynczego parlamentu regionalnego wkracza zatem w wielopoziomą grę wpływów, polegającą na skumulowaniu odpowiedniej liczby opinii regionalnych w celu osiągnięcia poparcia parlamentu narodowego dla uwzględnienia głosu regionalnego, a następnie na zebraniu odpowiedniej liczby opinii narodowych, aby spowodować ponowne rozpatrzenie projektu przez legislatorów unijnych. W większości państw członkowskich posiadających regiony ustawodawcze brakuje wiążących uzgodnień wewnętrznych dotyczących SWO, zapewniających przejrzystość całego procesu oraz uwzględnienie opinii regionalnych na poziomie narodowym.

Podsumowanie

Implementacja zasady subsydiarności jest doskonałym przykładem procesu europeizacji, który wymaga od aktorów instytucjonalnych zaangażowania w europejski proces ustawodawczy wielu zasobów będących w ich dyspozycji. Ponadto traktat lizboński nadał subsydiarności charakter wielopłaszczyznowy oraz szerszy wymiar jakościowy, co spowodowało ewolucję relacji między różnymi aktorami politycznymi — zarówno na poziomie narodowym, jak i subnarodowym. Proces operacjonalizacji SWO przyczynia się do powstania rosnącej liczby i skomplikowanego charakteru interakcji międzyinstytucjonalnych zarówno w wymiarze pionowym (w systemach zdecentralizowanych podlegających ponadnarodowej integracji), jak i w perspektywie horyzontalnej (pomiędzy parlamentami na tym samym szczeblu terytorialnym).

Dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich w obszarze monitorowania subsydiarności uwidaczniają słabość rozwiązań instytucjonalnych na poziomie narodowym oraz niewystarczające mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na poziomie władz regionalnych. Praktyka pokazuje, że parlamentarzyści zwyczajnie nie mają odpowiedniej wiedzy eksperckiej i prawniczej, aby dogłębnie analizować skomplikowane technicznie projekty legislacyjne pod kątem ich zgodności z zasadą subsydiarności, a także aby efektywnie komunikować się z parlamentami w innych krajach członkowskich, co utrudnia z kolei wygenerowanie synergii potrzebnej do aktywowania żółtej kartki. Nie oznacza to jednak, iż rola parlamentów narodowych w SWO powinna być jednoznacznie negatywna i polegać na każdorazowym wetowaniu projektów unijnych. Chodzi raczej o podjęcie wspólnej odpowiedzialności za rozpoczęcie działania oraz świadome ulepszanie współpracy międzyparlamentarnej w obszarze kontroli europejskiego procesu legislacyjnego. Ponadto parlamenty narodowe powinny wносить konstruktywny wkład nie tylko w „dobre funkcjonowanie Unii”, lecz także w implementację rządzenia wielopoziomowego w celu zminimalizowania deficytu demokratycznego UE, spowodowanego technokratyzacją decyzji na szczeblu unijnym. Efektywne włączenie parlamentów regionalnych w kontrolę zasady subsydiarności w krajach zdecentralizowanych wydaje się konieczne do zminimalizowania luki świadomościowej pomiędzy decyzjami Brukseli a tym, co jest faktycznie implementowane na poziomie narodowym i regionalnym.

Procedury obecnie obowiązujące w ramach SWO pokazują, że egzekwowanie zasady subsydiarności jest efektem synergii działań na poziomie wspólnej odpowiedzialności parlamentarnej, a nie pojedynczych opinii. Z tego względu uczestnictwo w SWO

nie może być traktowane przez parlamenty jako zbędny balast administracyjny ani opierać się na indywidualnych kalkulacjach „opłacalności” zaangażowania (lub nie) w proces monitorowania subsydiarności. Można mieć nadzieję, że z czasem presja adaptacyjna związana z europeizacją władzy ustawodawczej w krajach członkowskich narzuci nową logikę koordynacji,

polegającą na współdzieleniu kompetencji i odpowiedzialności nie tylko w obrębie parlamentów narodowych, lecz także między poziomem narodowym a parlamentami regionalnymi. Z pewnością jednym z kroków do poprawy jakości współpracy międzyparlamentarnej będzie stworzenie wspólnej i przejrzystej definicji subsydiarności na poziomie UE.

¹ Niniejszy artykuł opiera się na danych empirycznych zebranych podczas badań prowadzonych w Hiszpanii (styczeń–maj 2010) i Włoszech (styczeń–wrzesień 2012), a także podczas stażu badawczego w Komitecie Regionów UE (styczeń–kwiecień 2011).

² Termin „subsidiarność” (ang. *subsidiarity*, fr. *subsidiarité*) wywodzi się z łacińskiego słowa *subsidium*, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. W polskich tłumaczeniach aktów prawnych UE jest on stosowany zamiennie z terminem „pomocniczość”. W tym artykule posługuję się nazwą „subsidiarność”.

³ Region ustawodawczy to jednostka subnarodowa wyposażona w kompetencje legislacyjne w obszarach polityki publicznej, posiadająca własny parlament oraz rząd, które tworzą i egzekwują prawa w granicach przewidzianych konstytucją i statutem regionalnym. W UE istnieje osiem państw mających regiony ustawodawcze, tj: Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, Portugalia (Azory i Madera) oraz Finlandia (Wyspy Alandzkie). Parlamenty regionalne tych państw uczestniczą w monitorowaniu zasady subsydiarności.

⁴ Koncepcja rządzenia wielopoziomowego oraz rola regionów w UE została szerzej omówiona w artykule: K. Borońska-Hryniewiecka, *Multilevel governance and the role of the regions in the European Union. Conceptual challenges and practical applications*, [w:] *Cuadernos Europeos de Deusto*, No. 45/2011, Bilbao.

⁵ Zob. także art. 5.2 TWE.

⁶ Deklaracja Niemiec, Austrii oraz Belgii wystosowana podczas spotkań Konferencji Międzyrządowej pracującej nad opracowaniem traktatu amsterdamskiego (Official Journal C340, 10 listopada 1997).

⁷ Zob. preambułę do „Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” dołączonego do traktatu amsterdamskiego. Zasada proporcjonalności zakłada, że Unia podejmuje tylko takie działania, które są konieczne do osiągnięcia celów określonych w prawie wspólnotowym. Treść i forma działań Unii powinny być zgodne z zamierzonym celem.

⁸ Przy sprawdzaniu, czy powyższe warunki zostały spełnione, należy kierować się następującymi wytycznymi: 1) rozważana kwestia ma aspekty transnarodowe, które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania państw członkowskich; 2) działania jedynie na poziomie krajowym lub brak działania Wspólnoty byłyby sprzeczne z wymogami traktatu (takimi, jak konieczność korekty zniekształceń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń w handlu, a także wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej) bądź w inny sposób miałyby znaczny niekorzystny wpływ na interesy państw członkowskich; 3) działanie prowadzone na poziomie Wspólnoty przyniosłoby wyraźne korzyści, ze względu na ich rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich.

⁹ Ani w treści traktatu amsterdamskiego, ani w dołączonym Protokole nie znalazło się żadne odniesienie do poziomu regionalnego.

¹⁰ COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) została powołana do życia w maju 1989 na spotkaniu przedstawicieli parlamentów UE w Madrycie. Uzgodniono wtedy potrzebę wzmocnienia roli parlamentów państw członkowskich UE w odniesieniu do spraw europejskich poprzez ustanowienie mechanizmu współpracy pomiędzy parlamentarnymi komisjami do spraw europejskich.

COSAC została formalnie uznana właśnie w Protokole dołączonym do traktatu amsterdamskiego podpisanego przez przywódców państw członkowskich w czerwcu 1997 roku. COSAC spotyka się obecnie dwa razy do roku w trakcie każdej Prezydencji Rady UE.

¹¹ Więcej informacji na temat funkcjonowania COSAC w: *Regulamin Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2008/C27/02.

¹² Więcej informacji na temat monitorowania zasady subsydiarności przez COSAC w: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/>.

¹³ Francuski Senat zareagował 39 razy, Niemiecki Bundesrat 20, a Brytyjska Izba Gmin 17. Źródło: dokumenty Komitetu Regionów.

¹⁴ *Conference of Speakers of EU Parliaments*.

¹⁵ W roku 2012 Polski Parlament sprawował przewodnictwo Konferencji Przewodniczących. Jej spotkania odbyły się w lutym oraz kwietniu 2012 w Warszawie.

¹⁶ Więcej o bazie IPEX w: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do> (data dostępu 21 grudnia 2011).

¹⁷ Zgodnie z decyzją podjętą na posiedzeniu Prezydium KR w Dunkierce w 2008 roku (R/CdR 229/2008 pkt 8a) i potwierdzoną w Uppsali w 2009 roku.

¹⁸ „Protokół o warunkach współpracy” został podpisany w dniu 17 listopada 2005 roku pomiędzy przewodniczącym Komisji Europejskiej José Manuelem Barroso oraz przewodniczącym Komitetu Regionów Peterem Straubem.

¹⁹ Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Subsydiarności (*Subsidiarity Monitoring Network*) powstała w 2005 roku jako techniczny instrument umożliwiający zasięganie opinii w ramach wspierania działalności politycznej Komitetu Regionów. Obecnie liczy ona ponad 120 członków, do których należą parlamenty subnadorowe regionów ustawodawczych; rządy regionów ustawodawczych, władze regionalne i lokalne nieposiadające uprawnień legislacyjnych, transnarodowe stowarzyszenia władz regionalnych i lokalnych (np.: CALRE, REGLEG), jak również parlamenty narodowe. Więcej informacji na temat SMS na stronie: <http://subsidiarity.cor.europa.eu>.

²⁰ Kompetencje dzielone między Unię i państwa członkowskie to te, w których Unia może działać, ale działać mogą także same państwa członkowskie. W traktatach wskazano, że kompetencje dzielone mają zastosowanie do następujących dziedzin: rynek wewnętrzny; polityka społeczna; spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; środowisko naturalne; ochrona konsumentów; transport; sieci transeuropejskie; energia; przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE (art. 4 ustęp 2 TFUE).

²¹ Zgodnie z treścią Protokołu poprzez „akty prawodawcze” 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.

²² Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami w zależności od struktury krajowego systemu parlamentarnego, tzn. w dwuizbowym systemie parlamentarnym każda z izb dysponuje jednym głosem, a uzasadnionej opinii jednoizbowego parlamentu daje w sumie dwa głosy.

²³ Na podstawie zastrzeżeń zgłoszonych przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnionej opinii Komisji, przed zakończeniem pierwszego czytania, Parlament Europejski i Rada rozważają zgodność wniosku prawodawczego z zasadą subsydiarności. Jeżeli większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą subsydiarności, wniosek prawodawczy nie będzie dalej analizowany.

²⁴ Postanowienia dotyczące stosowania zasady subsydiarności oraz roli parlamentów narodowych są w dużej mierze wynikiem zabiegów lobbingsowych niemieckich członków Konwentu w Sprawie Przyszłości Europy 2002–2003, a w szczególności jego I Grupy Roboczej ds. subsydiarności oraz IV Grupy Roboczej ds. roli parlamentów narodowych.

²⁵ W. Bokajło, K. Dziubka, *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wrocław 2003, s. 239.

²⁶ G.V. Arribas, D. Bourdin, *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity monitoring within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, Raport przygotowany przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA) na potrzeby Komitetu Regionów, Bruksela 2011, s. 143.

²⁷ Zob. art. 4 ust. 2 TUE.

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:115:0032:0035:PL:PDF> (dostęp: 21 grudnia 2011).

²⁹ Ta sugestia dotyczy ośmiu państw UE posiadających regiony ustawodawcze.

³⁰ Traktat lizboński zmienia relacje między Komitetem Regionów a pozostałymi instytucjami UE. Komitet zyskuje możliwość skuteczniejszego zaznaczenia swojej obecności na wszystkich etapach tworzenia prawa UE — w opracowywaniu, zmienianiu i monitorowaniu prawodawstwa, które dotyczy władz lokalnych i regionalnych. TL poszerza także zakres konsultacji o kilka nowych dziedzin, takich jak: energia, zmiany klimatu i usługi świadczone w interesie ogólnym, tzn. usługi społeczne, publiczne i infrastrukturalne.

³¹ Takie działania prawne muszą być skierowane przeciwko aktowi prawnemu przyjętemu w dziedzinie polityki, w przypadku której w traktacie lizbońskim przewidziano konieczność zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów. Skargę należy złożyć w ciągu dwóch miesięcy od chwili opublikowania aktu ustawodawczego.

³² Dzięki traktatowi KR ma prawo zaskarżyć prawodawstwo unijne TSUE także w przypadku, gdy instytucje unijne nie wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia obowiązkowych konsultacji z KR.

³³ W odniesieniu do podziału obowiązków pomiędzy izbami większość parlamentów narodowych deleguje sprawy związane z analizą subsydiarności do osobnych komisji parlamentarnych zajmujących się kwestiami UE (*parliamentary EU committees*).

³⁴ Komisja jest także otwarta na uwagi parlamentów narodowych, wykraczające poza kwestie subsydiarności, i zgodnie ze wspomnianą wcześniej inicjatywą Barroso — stara się uwzględniać uwagi dotyczące także innych aspektów stanowionego prawa.

³⁵ Na podstawie bazy danych IPEX, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpxl.do> (dostęp: 6 października 2011).

³⁶ Sejm i Senat rozpoczęły w 2010 roku aż 22 procedury SWO, lecz ukończyły na czas ok. 5% (zob. IPEX).

³⁷ Opinie wystosowały parlamenty Danii, Finlandii, Szwecji, Litwy, Portugalii, Luxemburga oraz Malty, a także polski Sejm, francuski Senat, brytyjska Izba Gmin i Izba Niższa Holandii.

³⁸ Za podstawę prawną Komisja przyjęła w tym przypadku klauzulę elastyczności w kontekście urzędowania rynku wewnętrznego (art. 352 TFUE).

³⁹ Zob. opinie poszczególnych parlamentów dostępne w bazie IPEX w: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do#dossier-APP20120064> (dostęp: 10 października 2012).

⁴⁰ P.M. Kaczyński, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Report 2011, s. 13.

⁴¹ Zob. IPEX w: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpxl.do> (dostęp: 19 czerwca 2013).

⁴² G.V. Arribas, D. Bourdin, *op. cit.*

⁴³ Art. 6.3 ustawy 24/2009 z dnia 22 grudnia 2009.

⁴⁴ W wyniku ostatnich wyborów parlamentarnych z 20 listopada 2011 władzę przejęła konserwatywna partia ludowa Partido Popular pod przewodnictwem Mariano Rajoya.

⁴⁵ Na przykład Włochy, Niemcy, Austria, Hiszpania.

⁴⁶ G.V. Arribas, D. Bourdin, *op. cit.*

⁴⁷ Raport „The role of regional parliaments in the process of subsidiarity monitoring within the Early Warning System of the Lisbon Treaty”, przygotowany przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration, EIPA) na potrzeby Komitetu Regionów, Bruksela 2011.

⁴⁸ Na podstawie danych empirycznych zebranych podczas wywiadów przeprowadzanych na potrzeby pracy doktorskiej *Participation of the Basque Autonomous Community in European policy-making: evolution towards multilevel governance?* obronionej 21 czerwca 2011.

Bibliografia

Arribas G.V., Bourdin D., *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity monitoring within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, Raport przygotowany przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA) na potrzeby Komitetu Regionów, Bruksela 2011.

Bokajło W., Dziubka K., *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wrocław 2003.

Borońska-Hryniewiecka K., *Multilevel governance in the European Union. Conceptual challenges and practical applications*, „Cuadernos Europeos de Deusto” 45/2011, s. 177–207.

Kaczyński P.M., *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Report 2011.

Kiiver P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London 2012.

Multilevel dimension of subsidiarity after the Lisbon Treaty. The role of institutional actors in the control of EU legislative process

Summary

In the new institutional perspective of the Lisbon Treaty both national and regional parliaments have been granted new competences in the field of subsidiarity monitoring. They faced the challenge of fulfilling new duties as “guardians” of subsidiarity in the so called “early warning system” (EWS) introduced by the Lisbon Treaty. Almost two years after the Treaty’s entry into force there remains a degree of uncertainty about the role of legislative chambers in the EWS. This article investigates the recent developments in the field of subsidiarity checks at the national and subnational levels in order to determine the drivers and hindering factors of the evolution towards effective multilevel parliamentary cooperation in the *ex-ante* EU policy control.