Ryszard Piotrowski

1. Uznanie, że prawo do decydowania o problemach wspólnoty mają wszyscy jej członkowie jest wyróżnikiem tożsamości europejskiej od czasów Homera, którego dziwiła odmienność tych, co „wieców nie znają" i z tego powodu prawo nad nimi „nie włada" . Już w tych odległych czasach pojawia się jednak pytanie o to, komu przysługują prawa polityczne i jak daleko sięga władza tych, którzy uchwalają prawa. Tukidydes rozumiał, że wola większości nie może ignorować praw mniejszości .
Parlament jest instytucją, której istnienie nie wynika z odrzucenia wartości, jaką stanowi podmiotowość wspólnoty mających prawa polityczne. Demokracja przedstawicielska jednak, w odróżnieniu od bezpośredniej, uznaje legitymację jednych do podejmowania decyzji za drugich. W swej nowoczesnej, sięgającej XVIII stulecia formie, demokracja ta opiera się na założeniu, że przedstawiciele reprezentują nie tylko tych, którzy ich wybrali, ale całą wspólnotę w ten sposób upodmiotowioną. Tego rodzaju założenie wydaje się oparte na wątpliwych przesłankach faktycznych ze względu na niedoskonałość współczesnego procesu wyborczego, a zwłaszcza szczególną rolę partii politycznych w tym procesie redukującą znaczenie wyborców do zatwierdzenia składu parlamentu proponowanego przez kierownictwa poszczególnych ugrupowań rywalizujących o mandaty. Niezależnie od tych wątpliwości przyjmuje się, że istnienie parlamentu stanowi podstawowy wyróżnik państwa demokratycznego. Demokracja bezparlamentarna wydaje się trudna do zaakceptowania, chociaż kompetencje parlamentu w rozmaitych ustrojach demokratycznych są nader zróżnicowane. Parlament to jednak pojęcie magiczne, przede wszystkim ze względu na wspomniany już związek łączący je z wyobrażeniami o ustroju państwowym godnym człowieka, a więc nie zawierającym w sobie immanentnego ryzyka politycznego wykluczenia, przed którym mają chronić wymagania stawiane wyborom. Chodzi więc o to, by były one powszechne, równe, bezpośrednie, wolne od nacisków i manipulacji, a zdaniem niekiedy szczególnie podkreślanym także, czy może przede wszystkim, proporcjonalne Z czasem ukształtowały się podstawowe funkcje parlamentu w kraju demokratycznym: prawodawcza, kontrolna i kreacyjna.

2. Parlament Europejski, w myśl rozwiązań przyjętych w Traktacie z Lizbony, pełni – wspólnie z Radą, a więc ciałem złożonym z szefów państw lub rządów krajów członkowskich, funkcję prawodawczą i budżetową. Rozpatruje także sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej przedstawiane przez jej przewodniczącego. Parlament Europejski wybiera kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej większością głosów. Przewodniczący Komisji, a także jej członkowie oraz wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa podlegają kolegialnie zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Komisja ponosi kolegialnie odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim, który może uchwalić wotum nieufności w stosunku do niej, co powoduje, że członkowie Komisji kolegialnie rezygnują ze swoich funkcji.
W skład Parlamentu wchodzą, jak stanowi Traktat z Lizbony, przedstawiciele obywateli Unii w liczbie 750, nie licząc przewodniczącego.
Parlament Europejski jest ciałem zdolnym do prowadzenia debaty z Radą na temat prawa europejskiego, a nawet do kontroli jej działalności polegającej na rozpatrywaniu przedstawianych mu sprawozdań, jak również do bardziej pogłębionej kontroli działalności Komisji. Rozwiązania traktatowe odpowiadają oczekiwaniom stawianym parlamentom w krajach demokratycznych i wypełniają podstawowe standardy demokracji deliberatywnej.

Wątpliwości budzi jednak przedstawicielski charakter Parlamentu, wprawdzie przesądzony przez Traktat z Lizbony, ale wciąż jeszcze odległy od praktyki europejskiej. Deputowani reprezentują przecież nierówną liczbę wyborców, a więc głosy mieszkańców krajów o niewielkiej liczbie ludności znaczą więcej niż bardziej ludnych. Deputowani pozostają właściwie przedstawicielami kierownictw partii politycznych. Jak to wynika choćby z praktyki polskiej, niezbyt odległej od europejskiej przeciętnej, ich działalność ma znacznie mniejszy związek z problemami obywateli aniżeli działalność deputowanych do parlamentu krajowego. Partnerami deputowanych do Parlamentu Europejskiego w procesie prawotwórczym są raczej lobbyści brukselscy aniżeli obywatele ich własnego kraju, czemu znakomicie sprzyja charakter mandatu eurodeputowanych, jako przedstawicieli Unii. Prawo unijne w ten sposób tworzone ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, chociaż z perspektywy obywateli Unii pozostaje ono obce i odległe od ich wiedzy, woli i potrzeb, pozostaje zespołem reguł zewnętrznych i narzuconych, nawet jeżeli zawiera racjonalne rozwiązania. Parlament Europejski istnieje więc, jakby sam dla siebie oraz dla tej części europejskich elit politycznych i gospodarczych, które decydują o jego składzie i korzystają z jego istnienia. Niestety także z tego powodu projekt europejski staje się coraz bardziej enigmatyczny mimo realnych korzyści, które przynosi konkretnym beneficjentom i związanego z nimi poparcia dla idei integracji.
Traktat z Lizbony próbuje zapobiec niebezpieczeństwu erozji przedstawicielskiego charakteru Parlamentu Europejskiego przez wzmocnienie jego związków z parlamentami narodowymi. Protokół w sprawie ich roli w Unii Europejskiej dołączony do Traktatu zakłada, że mają one zyskać większą możliwość wyrażania własnego punktu widzenia w sprawach projektów aktów prawodawczych Unii, a więc w ten sposób staną się pośrednio uczestnikami europejskiego procesu prawotwórczego. Parlament Europejski i parlamenty narodowe mają też określać sposób organizacji i wspierania współpracy międzyparlamentarnej. Rozwiązania te, aczkolwiek racjonalne, są skierowane do samych parlamentów nie zaś do obywateli Unii i niewiele zmienią. Łatwo wyobrazić sobie niekończące się debaty wokół projektów inspirowanych raczej przez wpływowe grupy nacisku aniżeli inicjatywy obywatelskie i stopniową wirtualizację Unii z punktu widzenia jej obywateli, prowadzącą do sytuacji, w której władza unijna staje się „własną symulacją (odłączając się od swych skutków i celów, skazana jedynie na efekty władzy i masową symulację)” .
Warto jednak pamiętać, że Parlament Europejski – w odróżnieniu od parlamentów narodowych – nie reprezentuje przecież owej suwerennej wspólnoty mającej prawa polityczne, a więc swego rodzaju narodu europejskiego, ponieważ to kraje członkowskie Unii zachowują suwerenność, a Unia nie jest państwem. Z tego powodu porównywanie Parlamentu Europejskiego do parlamentów narodowych nie wydaje się trafne. To jednak powoduje wspomniane ryzyko wirtualizacji Unii. Owszem, można dowartościować Parlament Europejski i parlamenty narodowe, dając im osiem tygodni na przedstawienie opinii w sprawie projektów aktów prawodawczych Unii Europejskiej. Nadal jednak pozostaniemy wobec sprzeczności pomiędzy nadrzędnością prawa, które nie jest dziełem przedstawicieli suwerennego narodu europejskiego nad prawami stanowionymi przez parlamenty narodowe. Tego rodzaju sprzeczność wydaje się znamienną konsekwencją obecnej koncepcji Unii jako organizacji ponadnarodowej, której parlament ma inne cechy niż parlamenty narodowe, a w szczególności dysponuje innego rodzaju legitymacją.
Legitymacja Parlamentu Europejskiego wynika nie tylko ze sposobu jego powołania, ale także opiera się na wartościach systemów prawnych państw członkowskich Unii, a zatem na założeniu trwałej odrębności tych systemów. W myśl Traktatu z Lizbony „prawa podstawowe,

zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa". Do owych tradycji właśnie należy uznanie parlamentu za kamień węgielny ustroju demokratycznego, a to oznacza, że Parlament Europejski nie może tworzyć prawa inaczej, jak tylko w granicach przyzwolenia udzielonego mu – jako organowi unijnemu – przez parlamenty narodowe. Z jednej strony jest więc ów Parlament organem mającym demokratyczną legitymację ze względu na przyjęty sposób kształtowania jego składu, z drugiej jednak jego legitymacja jest ograniczona przez zakres władzy Unii, która „działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie". Granicą uprawnień Parlamentu Europejskiego pozostają więc konstytucje krajowe państw tworzących Unię – dopóki sądy konstytucyjne tych państw będą - tak, jak polski Trybunał Konstytucyjny - przekonane, że sprzeczność między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji „nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować" .
W jednym państwie może przecież istnieć tylko jeden parlament, chyba, że mamy do czynienia z federacją. Parlament Europejski jest więc tylko o tyle parlamentem, o ile godzą się na to narody Europy. Ale to przecież znaczy, że wbrew ułomnościom występującym w procesie jego tworzenia, istnieje i działa z woli tych narodów, otwierając w swej nazwie perspektywę projektu, który w Europie może zostać zrealizowany jedynie z zachowaniem właściwych jej wartości.

Przypisy:
Homer, Odyseja, Pieśń IX, w. 116.
Tukidydes, Wojna peloponeska, Warszawa 1988, s. 107.
J. Baudrillard: Symulakry i symulacja, Warszawa 2005, s. 31.
Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/04.

Ryszard Piotrowski, dr nauk prawnych, konstytucjonalista, Uniwersytet Warszawski.