

*Tomasz Kubin**

Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Od mniej więcej lat 90. XX w. coraz częściej podnoszonym przez naukowców i polityków problemem dotyczącym Unii Europejskiej jest tzw. deficyt demokracji. Aspekty teoretyczne oraz przejawy „deficytu demokracji” w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE zostały przedstawione w dwóch wcześniej opublikowanych w „Studiach Europejskich” artykułach.¹

1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat Lizboński (TL), zmieniający dotychczas obowiązujące – Traktat o Unii Europejskiej (TUE²) i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), którego nazwa, w związku z nadaniem UE osobowości prawnej i przekształceniem jej w organizację międzynarodową, została zmieniona na: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE³). TL jest rezultatem trwających od pierwszych lat XXI w. dążeń do reformy funkcjonowania UE i drugim dokumentem, mającym taki cel, po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, którego ratyfikacja zakończyła się fiaskiem.

* Dr **Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski.

¹ T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część I: aspekty teoretyczne*, „Studia Europejskie” nr 1/2007, s. 9–30, oraz T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część II: aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” nr 2/2007, s. 9–32.

² Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 115, 9.5.2008.

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 115, 9.5.2008.

Od początku działań zmierzających do wypracowania i przyjęcia nowego traktatu kwestie dotyczące problemu „deficytu demokracji” w UE były podnoszone przez Radę Europejską. W deklaracji z Laeken z 14–15 grudnia 2001 r., której następstwem było powołanie konwentu, który z kolei przygotował Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podkreśla się, że przed UE stoi m.in. zadanie sprawienia, by jej instytucje były „bliżej obywateli” państw UE. Rada Europejska wyraziła tam także pogląd, że UE musi być bardziej demokratyczna i przejrzysta.⁴ Na spotkaniu w Salonikach 19–20 czerwca 2003 r. Rada Europejska przyjęła projekt traktatu konstytucyjnego, wskazując, że powinien on być „historycznym krokiem” w kierunku dalszego wzmocnienia celów integracji europejskiej, m.in. w odniesieniu do przybliżenia UE obywatelom oraz wzmocnienia jej demokratycznego charakteru.⁵ W przyjętym na spotkaniu Rady Europejskiej 21–22 czerwca 2007 r. mandacie konferencji międzyrządowej,⁶ mającej po fiasku traktatu konstytucyjnego przygotować nowy (zwany wtedy jeszcze Traktatem Reformującym), wspomina się, że jego celem jest m.in. „wzmocnienie demokratycznej legitymacji UE” oraz roli parlamentów narodowych w UE.⁷ O tym, że nowy traktat ma przyczynić się do bardziej demokratycznego funkcjonowania UE, wspomina się także w niektórych tzw. konkluzjach ze spotkań Rady Europejskiej, np. z czerwca 2008 r.⁸ czy z 11–12 grudnia 2008 r.⁹

⁴ European Council Meeting in Laeken 14 and 15.12.2001. SN 300/1/01 REV 1. Annexes to Presidency Conclusions. Annex 1: Laeken declaration on the future of the European Union, s. 20–21, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf

⁵ Thessaloniki European Council 19 and 20.06.2003. Presidency Conclusions. 11638/03, s. 1, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf

⁶ Szczegółowo na temat prac konferencji międzyrządowej, która przygotowała Traktat Lizboński: C. Herma, *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony w: Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 20/2008, Warszawa 2008, s. 39–79.

⁷ Brussels European Council 21/21.06.2007. Presidency Conclusions. 11177/1/07 REV 1, Annex 1, IGC Mandate, s. 15, 17, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf

⁸ Brussels European Council 19/20.06.2008. Presidency Conclusions. 11018/1/08 REV 1, s. 1, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf

⁹ Brussels European Council 11 and 12.12.2008. Presidency Conclusions. 17271/1/08 REV 1, s. 1, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i analiza postanowień TL szczególnie istotnych w kontekście zagadnień, które składają się na problem tzw. deficytu demokracji w UE, oraz próba odpowiedzi na pytanie: czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu – TL przyczynia się do funkcjonowania UE w sposób bardziej demokratyczny niż miało to miejsce przed wejściem tego traktatu w życie.

Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w UE

Jak wyjaśniono we wspomnianych wcześniejszych opracowaniach na temat zagadnienia określanego mianem „deficytu demokracji” w UE, zarzut owego „deficytu” formułowany jest przede wszystkim z powodu specyficznego, odmiennego od tego, z czym mamy do czynienia w państwach demokratycznych, funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE. Dlatego w pierwszej kolejności podjęte zostaną te właśnie, wybrane postanowienia TL, które dotyczą instytucji UE.

Jedną z najistotniejszych zmian w systemie instytucjonalnym, dokonanych na mocy TL, jest **wprowadzenie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej** (art. 15 ust. 5 TUE). Na mocy decyzji Rady Europejskiej¹⁰ jako pierwszy zajął je belgijski polityk Herman van Rompuy. W kontekście zagadnienia „deficytu demokracji” można w odniesieniu do ustanowienia tego stanowiska sformułować kilka uwag. Po pierwsze, zgodnie z postanowieniem zawartym w wyżej wspomnianym ustępie przewodniczącego Rady Europejskiej powołuje Rada Europejska (większością kwalifikowaną), co oznacza, że jego demokratyczna legitymacja jest tylko pośrednia. Obywatele państw UE wpływu na obsadę tego stanowiska, które może chyba być porównane do stanowiska głowy państwa, nie mają żadnego. Należy jednak w tym miejscu zauważyć, że kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej (określone w art. 15 ust. 6 TUE) są stosunkowo skromne, mają charakter organizacyjny i reprezentacyjny, a w sytuacji, gdy kompetencje głowy państwa ograniczają się do tego rodzaju funkcji, także w wielu krajach głowa państwa pochodzi z wyborów pośrednich. Po drugie, przewodniczący za swoje działania odpowiada tylko przed Radą Europejską, „*w przypadku przeszkody lub poważnego uchybienia Rada Europejska może pozbawić przewodniczącego mandatu, zgodnie z tą samą procedurą*” (tzn. więk-

¹⁰ Decyzja Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej (2009/879/UE), Dz.Urz. UE, L 315, 2.12.2009.

szością kwalifikowaną). Jego mandat może być jednorazowo odnowiony, oczywiście przez Radę Europejską, co oznacza, że ocena sprawowania funkcji przewodniczącego należy wyłącznie do tego organu. Bez względu na to, jak postrzegany jest przez obywateli państw UE i jak oceniają wykonywanie przez niego obowiązków, nie ma to formalnie wpływu na decyzję Rady Europejskiej o odnowieniu lub nieodnowieniu mandatu. Po trzecie, brak precyzyjnych formalnych reguł określających tryb wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej powoduje, że wybór ten będzie dokonywany zapewne także w przyszłości mniej więcej tak, jak w przypadku Hermana van Rompuy. A trudno procedurę tę nazwać jasną i przejrzystą, kluczowe znaczenie miały zakulisowe negocjacje i porozumienia, z których większość prawdopodobnie nigdy nie zostanie ujawniona szerszej publiczności, i które pozostaną dla niej niezrozumiałe. Po czwarte, kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej mają charakter dosyć ogólny i nieprecyzyjny. Oznacza to, że jego rzeczywista rola i znaczenie w systemie instytucjonalnym UE w przeważającym stopniu zależą będą nie tyle od postanowień traktatowych, ile od tak zmiennych i subiektywnych kwestii jak prestiż, zajmowane wcześniej stanowiska, charakter, doświadczenie, temperament itp. osoby sprawującej urząd. Wymienione czynniki oczywiście zawsze w jakimś stopniu mają znaczenie przy pełnieniu funkcji publicznych, zwłaszcza jednoosobowych, jednak im mniejsza precyzja w określeniu kompetencji, tym waga tego typu indywidualnych cech rośnie. Bez wątpienia bardzo duże znaczenie dla rangi stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej będzie miał sposób pełnienia obowiązków przez Hermana van Rompuy. Sprawując urząd jako pierwszy, siłą rzeczy określi w pewnym stopniu sposób czy też schemat działania, który oczywiście nie będzie niemożliwy do zmiany, ale też nie będzie bez znaczenia dla kolejnych przewodniczących.

Podobnie wygląda sytuacja z innym bardzo istotnym stanowiskiem w UE – **wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa**. W odróżnieniu od urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, to stanowisko nie jest zupełnie nowe. Można powiedzieć, że jest efektem „rozwoju” funkcji wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która istniała przed wejściem w życie TL. Jednak na mocy Traktatu Lizbońskiego urząd ten bardzo wyraźnie zyskał na znaczeniu, dlatego sposób jego obsadzania jest wart wspomnienia w kontekście „deficytu demokracji”.

Przed wejściem w życie TL urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB połączony był ze stanowiskiem sekretarza generalnego Rady, mianowanego przez tę instytucję większością kwalifikowaną (art. 207

ust. 2 TWE). Natomiast zgodnie z Traktatem Lizbońskim wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa mianowany jest większością kwalifikowaną przez Radę Europejską, za zgodą przewodniczącego Komisji. Kadencja osoby pełniącej ów urząd może być zakończona w ten sam sposób (art. 18 ust. 1 TUE).¹¹ Jako pierwsza została mianowana na to stanowisko baronessa Catherine Margaret Ashton of Upholland.¹²

Chociaż, formalnie rzecz biorąc, różnica w sposobie obsadzania wymienionych dwóch stanowisk jest niezbyt wielka, ze względu na wspomniane bardzo istotne wzmocnienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa tryb wyboru na ten urząd także staje się ważniejszy. Wysoki przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma za zadanie przyczyniać się do opracowywania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i z upoważnienia Rady realizować ją (art. 18 ust. 2 TUE). Jest także jednym z wiceprzewodniczących Komisji i czuwa nad spójnością działań zewnętrznych UE (art. 18 ust. 4 TUE). Podlegają mu delegatury UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (art. 221 ust. 2 TFUE), mających być czymś na kształt służby dyplomatycznej UE. W związku z tym osoba pełniąca urząd Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa będzie, obok przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji i PE, jedną z twarzy UE. Tym większego znaczenia nabiera sposób obsadzania tego urzędu i legitymizacja osoby go piastującej.

Obok wprowadzenia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej inną bardzo istotną zmianą dotyczącą funkcjonowania instytucji UE, zawartą w TL, również związaną z problemem „deficytu demo-

¹¹ Taki zapis oznacza, że wysoki przedstawiciel pozostawałby na stanowisku bezterminowo, byłby członkiem Komisji, niezależnie od upływu jej kadencji i nawet w przypadku, gdyby PE wyraził wobec Komisji wotum nieufności. Kwestia ta częściowo została rozwiązana w dołączonej do TL 12. Deklaracji odnoszącej się do artykułu 9e (nowego art. 18) TUE, gdzie stwierdzono (ust. 1), że „*kadencja wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa rozpocznie się tego samego dnia, a zakończy w dniu wygaśnięcia kadencji urzędującej w tym czasie Komisji*”. Chociaż – jak zauważa J. Barcz – zapis ten dotyczy włączenia wysokiego przedstawiciela do składu Komisji z chwilą wejścia w życie TL (zgodnie z art. 5 dołączonego do TL 11. Protokołu w sprawie postanowień przejściowych), to „*można jednak zakładać, iż będzie to ważny element praktyki określenia momentu powoływania i odwoływania wysokiego przedstawiciela*”. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 76.

¹² Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą przewodniczącego Komisji z 1.12.2009 r. w sprawie mianowania wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (2009/880/UE), Dz.Urz. UE, L 315, 2.12.2009.

kracji” w UE, jest **nowy sposób definiowania większości kwalifikowanej** przy głosowaniu w Radzie i Radzie Europejskiej. Zgodnie z Traktatem Lizbońskim docelowo będzie za nią uważana nie – jak dotąd – większość „potrójna” (tj. odpowiednia liczba państw zamieszkałych przez odpowiednią liczbę mieszkańców i mających razem co najmniej minimalną, odpowiednią sumę głosów ważonych – jak określono w Traktacie z Nicei), lecz większość „podwójna” (tj. państw i ich mieszkańców).¹³

Związek definicji większości kwalifikowanej w Radzie z „deficytem demokracji” jest taki, że w wyniku przydziału poszczególnym państwom głosów ważonych, zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności, państwa „małe” i „średnie” (pod względem liczby ludności) mają tych głosów relatywnie więcej niż „duże” i tym samym ich obywatele w tym kontekście „znaczą” więcej niż obywatele państw ludniejszych.

¹³ Proces przechodzenia od większości „potrójnej” do „podwójnej” zgodnie z TL ma być rozłożony w czasie. Do **31.10.2014 r.** nic się nie zmienia, obowiązywać będą zasady określone w Traktacie z Nicei. Później zaś, gdy już będą wchodzić w życie zmiany zawarte w TL:

- **od 1.11.2014 do 31.03.2017 r.** (art. 16 ust. 4 TUE) zasadniczo przyjęcie aktu prawnego wymagać będzie spełnienia dwóch warunków:
 - odpowiedniej liczby państw członkowskich UE – 55% (z zastrzeżeniem, że nie mniej niż 15) ogółu członków UE lub 72%, jeśli akt prawny nie został zaproponowany przez Komisję Europejską (art. 238 ust. 2 TFUE);
 - odpowiedniej liczby mieszkańców wspomnianych w poprzednim punkcie krajów, którzy muszą stanowić przynajmniej 65% ogółu ludności UE (z zastrzeżeniem, że mniejszość blokująca musi liczyć przynajmniej cztery państwa).

Należy jednak dodać dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, na podstawie dołączonego do TL protokołu w sprawie postanowień przejściowych (Tytuł II, „Postanowienia dotyczące większości kwalifikowanej” art. 3 ust. 2) w okresie od 1.11.2014 do 31.03.2017 każde państwo członkowskie może zażądać, aby akt prawny został przyjęty zgodnie z zasadą „potrójnej” większości, określonej w TN. Po drugie, w deklaracji odnoszącej się do art. 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przedstawiony został projekt decyzji Rady dotyczący wykonania tych artykułów w okresie między 1.11.2014 a 31.03.2017 oraz po 1.04.2017 r. Zgodnie z tym, w sytuacji kiedy państwa dążące do zablokowania przyjęcia aktu prawnego stanowią tylko 3/4 państw członkowskich UE niezbędnych do stworzenia mniejszości blokującej lub są zamieszkane tylko przez 3/4 ogółu ludności UE koniecznej do zablokowania przyjęcia aktu prawnego (art. 1), „*kwestia ta trafia pod obrady Rady*”. I jak stanowi art. 2 wspomnianej decyzji: „*podczas tych obrad Rada czyni wszystko, co leży w granicach jej uprawnień, aby w rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla wiążących terminów określonych przez prawo Unii osiągnąć zadowalające rozwiązanie wątpliwości podniesionych przez członków Rady, o których mowa w art. 1*”. Dla osiągnięcia tego celu „*prezwodniczący Rady, wspierany przez Komisję i z poszanowaniem regulaminu wewnętrznego Rady, podejmuje wszelkie inicjatywy, aby ułatwić stworzenie szerszej podstawy*

Ponadto wraz z kolejnymi rozszerzeniami WE (UE), przede wszystkim o państwa małe i średnie, jak zauważa Jan Barcz¹⁴ „spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie ważonych głosów, koniecznych do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów” oraz „spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie głosów ważonych, pozwalających stworzyć mniejszość blokującą”. Oznaczało to m.in. osłabienie demokratycznej legitymacji do podejmowania decyzji w Radzie.

Jednak to, że odejście od głosów ważonych i większości „potrójnej” na rzecz „podwójnej” jest krokiem w stronę redukcji „deficytu demokracji” w UE, nie jest takie oczywiste. Po pierwsze, dlatego, że relatywnie większa liczba głosów ważonych przyznana została państwom mniejszym i średnim już w chwili powstania Wspólnot i miała zapobiec ich zdominowaniu przez państwa większe. Po drugie, kwestią dyskusyjną jest to, na ile Rada (i Rada Europejska) powinna być instytucją wyrażającą wolę państw członkowskich, a na ile obywateli tych państw. Owo zagadnienie stanowi część szerszego problemu, mianowicie: czy (a jeśli tak, to w jakim stopniu) UE jest strukturą integrującą ludzi czy też skupiającą przede wszystkim państwa, i w związku z tym, jak pogodzić równość państw UE i równość ich obywateli. Należy jednak zauważyć, że przy definiowaniu większości kwalifikowanej przez większość „podwójną” – państw i obywateli – warunek dotyczący odpowiedniej liczby mieszkańców w dalszym ciągu musi być spełniony. Poza tym,

do osiągnięcia porozumienia w Radzie. Członkowie Rady udzielają przewodniczącemu wsparcia w wykonaniu tego zadania” (art. 3).

- po 31.03.2017 r. obowiązywać ma tylko zasada „podwójnej” większości przy głosowaniu większością kwalifikowaną przez Radę, tak jak w okresie wcześniejszym, podanym wyżej. Różnica polega na tym, że do spowodowania odłożenia w czasie przyjęcia aktu prawnego wystarczy, aby kraje do tego dążące stanowiły 55% państw tworzących mniejszość blokującą lub ich mieszkańcy stanowili 55% liczby ludności wystarczającej do utworzenia mniejszości blokującej (podstawą prawną jest tutaj druga sekcja przytoczonej decyzji – art. 4–6).

Przywoływana decyzja została przyjęta i weszła w życie w dniu wejścia w życie TL. Decyzja Rady z 13.12.2007 r. odnosząca się do wykonania art. 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1.11.2014 r. a 31.03.2017 i od 1.04.2017 r. (2009/857/WE), Dz.Urz. UE, L 314, 1.12.2009.

Szerzej na ten temat zob.: T. Kubin, *Głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 4/2008, s. 75–90.

¹⁴ J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 47.

co w kontekście „deficytu demokracji” jest nie bez znaczenia, stosowanie większości „podwójnej” jest prostsze i bardziej przejrzyste.¹⁵

Jedną z najistotniejszych przyczyn podnoszenia zarzutu „deficytu demokracji” w odniesieniu do UE jest fakt, że jedyny organ posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną – Parlament Europejski – ma kompetencje dużo mniejsze niż parlamenty w państwach demokratycznych. Zagadnienie, czy PE w ogóle powinien mieć uprawnienia zbliżone do tradycyjnych parlamentów, ponieważ m.in. UE nie jest państwem, nie istnieje jeden naród europejski ani prawdziwie europejskie partie polityczne, paneuropejskie media ani debaty polityczne, a legitymizacja UE ma charakter nie tylko bezpośredni, podjęte zostało we wspomnianych wcześniej opracowaniach. Zmiany wprowadzone na mocy TL i dotyczące PE nie polegają na przyznaniu tej instytucji kompetencji charakterystycznych dla parlamentów krajowych, niemniej jednak zwiększają jej uprawnienia. Można więc stwierdzić, że utrzymana została tendencja do powolnego, acz systematycznego, podnoszenia znaczenia Parlamentu. W zasadzie w każdym traktacie, którym wprowadzano zmiany do traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich z lat 50. XX w., poczynając od Jednolitego Aktu Europejskiego, przyznawano PE coraz większe kompetencje i umacniano jego pozycję w systemie instytucjonalnym Wspólnot (UE).

Zwiększenie kompetencji PE, jakiego dokonano na podstawie TL, nie polega na przyznaniu tej instytucji zupełnie nowych, bardzo ważnych i samodzielnych uprawnień, lecz przede wszystkim na wzroście jej znaczenia w sferach, w których już przed wejściem w życie TL miała pewne kompetencje. Przede wszystkim PE uzyskał większy wpływ na treść prawa pochodnego. To, że stanowienie prawa jest na równi zadaniem PE i Rady, stwierdzono wyraźnie w ust. 1 art. 14 TUE, zgodnie z którym Parlament, wspólnie z Radą, pełni zadania prawodawcze i budżetowe, a także kontroli politycznej, i funkcje konsultacyjne zgodnie z traktatami. Zapis ten zastąpił sformułowanie z art. 192 TWE, na podstawie którego PE uczestniczył w procesie przyjmowania aktów wspólnotowych zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 251 i 252 TWE oraz udzielał zgody na podejmowanie różnego rodzaju decyzji przez Radę UE lub wydawał opinie doradcze.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob.: T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część II: aspekty praktyczne...*, op.cit., s. 12–21, T. Kubin, *Pozycja Polski w Radzie (Radzie Ministrów) oraz Komisji Europejskiej. Traktat z Nicei a Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Zachodni” nr 4/2005, s. 126–132.

Przechodząc do szczegółów, wzrost wpływu PE na treść stanowienia w UE prawa pochodnego jest różnorodny. Parlament zyskał możliwość stanowienia przepisów zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 42 i 43 ust. 2 TFUE) w zakresie szczególnie istotnej polityki UE, jaką jest Wspólna Polityka Rolna. Wcześniej w tej sferze pełnił jedynie rolę konsultanta lub nie miał żadnego na nią wpływu (art. 36 i 37 TWE). Inną dziedziną, w której PE ma wpływ na treść aktów prawa pochodnego zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, a wcześniej nie miał żadnego, jest współpraca sądowa w sprawach karnych (art. 82 ust. 1 i 2, art. 83 ust. 1, art. 84, art. 85 ust. 1 TFUE) oraz współpraca policyjna (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 2 TFUE). Przyznanie Parlamentowi prawa współdecydowania o treści aktów prawnych w tej sferze jest bez wątpienia znaczące.¹⁶ Podobnie w przypadku Wspólnej Polityki Handlowej. W tym zakresie także do wejścia w życie TL Parlament Europejski nie miał praktycznie żadnych znaczących kompetencji, a obecnie stanowi wraz z Radą przepisy zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 207 ust. 2 TFUE).

Również wiele zmian w zapisach TFUE wyraźnie wzmacnia wpływ PE na treść prawa pochodnego UE. Są to następujące zmiany:

- zapisy TWE o tym, że Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 251 TWE, zostały zastąpione regulacją, według której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, w następujących artykułach TFUE: 33, 46, 48, 50 (ust. 1), 52 (ust. 2), 53 (ust. 1), 91 (ust. 1), 95 (ust. 2), 114 (ust. 1), 149, 153 (ust. 2 z wyjątkiem liter c, d, f, g), 157 (ust. 3), 164, 165 (ust. 4), 166 (ust. 4), 167 (ust. 5), 168 (ust. 4), 169 (ust. 3), 172, 173 (ust. 3), 175, 178, 182 (ust. 1), 188, 192 (ust. 1, 3), 209 (ust. 1), 325 (ust. 4), 338 (ust. 1). Warto w tym miejscu dodać, że sama procedura współdecydowania została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht jako, jak zauważa Mikołaj Budzanowski, „*odpowiedź na wzrost deficytu demokratycznego w unijnym systemie podejmowania decyzji. Postulowano, by PE (...) miał w wybranych dziedzinach i politykach wspólnotowych realny wpływ na legislację*”.¹⁷

¹⁶ Zob. np.: P. Świeboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania* w: *Traktat z Lizbony – postanowienia...*, op.cit., s. 107; A. Kreczmańska, *Reforma UE w Traktacie Lizbońskim*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 6/2008, s. 122.

¹⁷ M. Budzanowski, *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania – polskie dylematy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 1/2008, s. 54.

W traktatach z Amsterdamu i z Nicei rozszerzano liczbę obszarów, w których obowiązywała procedura współdecydowania:

- zapisy TWE o tym, że Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 252 TWE, zostały zastąpione regulacją, według której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, w artykule 121 (ust. 6) TFUE,
- zapisy o tym, że Rada stanowi większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, zostały zastąpione regulacją, według której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, w następujących artykułach TFUE: 51, 56, 59 (ust. 1), 64 (ust. 2), 100 (ust. 2), 116, 177, 212 (ust. 2),
- zapisy o tym, że Rada stanowi jednomyślnie na wniosek Komisji, zostały zastąpione regulacją, według której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, w artykule 322 (ust. 1) TFUE,
- zapisy o tym, że Rada stanowi zgodnie z art. 67 TWE, zostały zastąpione regulacją, według której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, w następujących artykułach TFUE: 77 (ust. 2), 78 (ust. 2), 79 (ust. 2 i 4), 81 (ust. 2).

W rezultacie wyszczególnionych zmian od momentu wejścia w życie TL zwykła procedura prawodawcza obejmuje około 90% obszarów polityk wspólnotowych.¹⁸

Warto także wspomnieć o kilku innych przykładach dowodzących rozszerzenia kompetencji PE na mocy TL:

- zmieniona została procedura powoływania Komisji. Obecnie, zgodnie z art. 17 ust. 7 TUE, Rada Europejska (stanowiąc większością kwalifikowaną) przedstawia PE kandydata na przewodniczącego KE, z uwzględnieniem wyników wyborów do Parlamentu i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji. Następnie w PE odbywa się głosowanie. Jeśli kandydat nie uzyska większości, Rada Europejska (stanowiąc większością kwalifikowaną) w ciągu miesiąca przedstawia PE nowego. Przed wejściem w życie TL znaczenie PE było w tym zakresie mniejsze – zgodnie z art. 214 ust. 2 TWE Rada (w składzie szefów państw i rządów, większością kwalifikowaną) nominowała osobę, którą zamierzała mianować przewodniczącym KE, a nominacja ta była zatwierdzana przez PE. Bez istotnych zmian pozostaje dalsza część procedury powoływania KE – Rada, w porozumieniu z wybranym przewodniczącym KE, przyjmuje listę pozostałych osób, które zamierza mianować człon-

¹⁸ *Ibidem*, s. 64.

kami KE. Pełny skład KE jest następnie kolejalnie zatwierdzany przez PE, na podstawie czego Rada Europejska (większością kwalifikowaną) mianuje Komisję. Zmiany te, według np. Pawła Świebody, oznaczają „*istotny wzrost zdolności PE do sprawowania kontroli demokratycznej w systemie instytucjonalnym UE*”;¹⁹

- PE zyskał prawo przedkładania propozycji zmian w traktatach, na których opiera się funkcjonowanie UE – dotyczy to zarówno możliwości przedkładania propozycji w ramach tzw. zwykłej procedury zmiany (art. 48 ust. 2 TUE), jak i uproszczonych procedur zmian, dotyczących postanowień części trzeciej TFUE, w których mowa o politykach i działaniach wewnętrznych UE (art. 48 ust. 6 TUE);
- PE jest informowany o tym, że jakieś państwo złożyło wniosek o członkostwo w UE (art. 49 TUE);
- PE wyraża zgodę na to, aby Rada zawarła umowę o wystąpieniu jakiegoś państwa z UE (art. 50 TUE);
- PE wyraża zgodę na przyjęcie przez Radę decyzji o zawarciu niektórych rodzajów umów międzynarodowych (art. 218 ust. 6 litera a; przy czym należy zauważyć, że PE musiał wyrazić zgodę na wymienione w punkcie (i) układy stowarzyszeniowe już przed wejściem w życie TL, na mocy art. 300 ust. 3 TWE);
- PE wyraża zgodę na wydanie przez Radę upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy (art. 329 ust. 1 TFUE);
- PE wyraża zgodę na przyjęcie przez Radę przepisów umożliwiających osiągnięcie przez UE celów w ramach polityk określonych w traktatach, w sytuacji gdy traktat nie przewiduje uprawnień do działania wymaganego do osiągnięcia owych celów (art. 352 ust. 1 TFUE). Wcześniej z PE przeprowadzano tylko konsultacje w tej sprawie (art. 308 TWE).

Obok specyfiki przypisanych poszczególnym unijnym instytucjom kompetencji i wynikającej z tego złożoności systemu instytucjonalnego (i odmienności w porównaniu ze stosowanym w państwach demokratycznych), innym bardzo często podnoszonym zarzutem, będącym powodem mówienia o „deficycie demokracji” w UE, jest brak przejrzystości jej funkcjonowania, z czym wiąże się niski stopień zrozumienia tego, jak Unia działa. Warto w tym miejscu zauważyć, że (jak wskazują badania opinii publicznej państw członkowskich) o ile unijne instytucje są oceniane ogólnie zdecydowanie lepiej od krajowych, o tyle funkcjonowanie UE jako całości jest postrzegane jako stosunkowo mało

¹⁹ P. Świeboda, *System instytucjonalny...*, op.cit., s. 108.

przejrzyste i mało zrozumiałe. Niska ocena przejrzystości funkcjonowania Unii jest zapewne w znacznym stopniu rezultatem specyfiki i złożoności jej systemu instytucjonalnego. Niemożliwa jest chyba zatem istotna poprawa tej opinii bez dokonania zasadniczych zmian instytucjonalnych.

Bardzo więc ważną reformą w kontekście większej przejrzystości i „uproszczenia” UE, dokonaną na mocy TL, jest **zmiana** dotychczasowej, bardzo złożonej **struktury i charakteru prawnego UE**. Przed wejściem w życie TL Unia nie posiadała osobowości prawnej i była swoistą „polityczną nadbudową” nad składającymi się na tzw. I filar Wspólnotami Europejskimi oraz nad formami współpracy określanymi jako II filar (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz III filar (współpraca policji i sądowa w sprawach karnych). Dodatkowo sprawę komplikowały zasadnicze różnice między charakterem I filaru (tzw. wspólnotowego, ponadnarodowego) a filarami II i III, gdzie integracja opierała się na współpracy międzyrządowej. Od 1 grudnia 2009 r. UE jest jednolitą organizacją międzynarodową, mającą na mocy art. 47 TUE osobowość prawną, która zastąpiła Wspólnotę Europejską i stała się jej następcą prawnym (art. 1 TUE). Jest to więc znaczne uproszczenie struktury UE, która tym samym powinna być łatwiejsza do zrozumienia. Jan Barcz o zmianie struktury i charakteru prawnego UE pisze: *„jest to uzgodnienie o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodzące naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadzące do umocnienia spójności Unii [...], a w konsekwencji umożliwiające efektywniejsze działanie”*.²⁰ Należy jednak zwrócić uwagę, że reforma w tym zakresie nie jest kompletna – z UE wyłączona została Europejska Wspólnota Energii Atomowej (dotychczas wchodząca w skład I filaru). Poza tym nie dokonano innej oczekiwanej zmiany: funkcjonowanie UE nadal nie opiera się na jednym traktacie (tak jak to przewidywał traktat konstytucyjny), lecz na dwóch – TUE i TFUE.

Inną reformą wprowadzoną na podstawie TL, która również oznacza pewne uproszczenie i wzrost przejrzystości funkcjonowania UE, jest

²⁰ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, op.cit., s.46. Warto wspomnieć, że taka zmiana nie była kwestią powszechnie akceptowaną. Na przykład brytyjski polityk lord Owen pisał: *„sprawą najwyższej wagi jest zachowanie będącej wynikiem Traktatu z Maastricht filarowej struktury Unii, która czyni ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa domenę współpracy międzyrządowej, i sprzeciwienie się polityce »obalania filarów«, zmierzającej do zniesienia w nowym traktacie różnic między tym, co ponadnarodowe, a tym, co międzyrządowe”*. Lord Owen, *Przyszłość Europy i Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 4/2007, s. 17.

zmiana procedur stanowienia aktów prawa pochodnego. Przed wejściem w życie TL akty takie mogły być przyjmowane przez samą Radę oraz, jak stanowił art. 192 TWE, zgodnie z jedną z czterech procedur: współdecydowania (art. 251 TWE), współpracy (art. 252 TWE), a także uwzględnionych w poszczególnych artykułach traktatów procedur udzielania zgody przez PE oraz wydawania przez ten organ opinii doradczych. Po zmianach wprowadzonych art. 289 TFUE akty prawodawcze przyjmowane są według zwykłej procedury prawodawczej (określonej w art. 294 TFUE, zbliżonej do wcześniejszej procedury współdecydowania) lub też specjalnej procedury prawodawczej – w przypadkach przewidzianych w traktatach. Zatem w szczególnych przypadkach, o których mowa w traktatach, akty prawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub PE, zgodnie z zaleceniem Europejskiego Banku Centralnego, na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 289 ust. 4 TFUE).

Przedstawiając sprawę całościowo, należy dodać, że TFUE mówi nie tylko o aktach prawodawczych, lecz także o delegowanych i wykonawczych. Akt delegowany ma charakter nieprawodawczy i zasięg ogólny, uzupełnia lub zmienia niektóre, „*inne niż istotne*”, elementy aktu prawodawczego i może być przyjmowany przez Komisję na mocy aktu prawodawczego. Szczegóły zawiera art. 290 TFUE. Z kolei akty wykonawcze przyjmowane są przez Komisję (lub w przypadkach określonych w art. 24 i 26 TUE przez Radę) na podstawie aktów prawodawczych, gdy konieczne są „*jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii*” (art. 291 ust. 2 TFUE).

Ogólnym zapisem, którego treść dowodzi świadomości znaczenia jawności funkcjonowania instytucji UE, i który został wprowadzony na mocy TL, jest ust. 1 art. 15 TFUE. Mówi on, że „*w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości*”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu „*obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego są jawne*”. Istotną zmianę wprowadzoną w TL i skonkretyzowaną tego ostatniego postanowienia stanowi **poszerzenie zakresu jawności posiedzeń Rady**. Naturalną praktyką jest jawność obrad organów stanowiących prawo w państwach demokratycznych, bardzo często media transmitują je na żywo. Regułą zatem jest jawność obrad, a wyjątkiem – ich utajnienie (może to dotyczyć zarówno obrad plenarnych, jak i posiedzeń organów wewnętrznych parlamentów, np. komisji). Tymczasem w przypadku

Rady, która na poziomie unijnym wspólnie z PE stanowi prawo, przed wejściem w życie TL mieliśmy do czynienia z sytuacją odmienną. Art. 207 ust. 3 TWE mówił, że *„w każdym razie, gdy Rada działa jako prawodawca, wyniki i objaśnienia głosowań, jak również oświadczenia wpisywane do protokołu są jawne”*. W tym samym miejscu zapisano, że przypadki, w których Rada *„powinna być uważana za działającą w charakterze prawodawcy”*, są określane przez nią samą. Zgodnie z art. 5 ust. 1 obowiązującego przed wejściem w życie TL regulaminu Rady²¹ *„posiedzenia Rady nie są jawne, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 8”*. Według tego artykułu otwarte dla publiczności były obrady Rady w sprawie aktów prawodawczych, przyjmowanych zgodnie z procedurą współdecydowania na mocy art. 251 TWE (art. 8 ust. 1 ówczesnego regulaminu Rady). Jawne były także *„pierwsze obrady Rady w sprawie ważnych nowych wniosków prawodawczych, innych niż wnioski przyjmowane w ramach procedury współdecyzji”*. To, które nowe wnioski są ważne, określała prezydencja, ale Rada lub COREPER mogły postanowić inaczej. W *„indywidualnych przypadkach”* prezydencja miała prawo zadecydować, że kolejne obrady dotyczące danego aktu prawodawczego także będą otwarte dla publiczności, ale i tutaj Rada lub COREPER mogły postanowić inaczej (art. 8 ust. 2 ówczesnego regulaminu Rady). Na podstawie art. 8 ust. 3 omawianego dokumentu *„zgodnie z decyzją podjętą przez Radę lub COREPER, stanowiącą większość kwalifikowaną, Rada odbywała debaty publiczne dotyczące ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli”*.

Jak wspomniano, Traktat Lizboński wprowadził dosyć istotne zmiany dotyczące jawności posiedzeń Rady. Art. 16 w ust. 8 TUE stanowi, że *„posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektami aktu prawodawczego. W tym celu każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części poświęconych odpowiednio: obradom nad aktami prawodawczymi Unii i działaniom o charakterze nieprawodawczym”*. Taka zmiana oznacza więc zwiększenie zakresu jawności prac Rady, choć ciągle nie wszystkie działania tego organu mają być jawne.

Zmiany zawarte w TL i dotyczące Rady spowodowały, że konieczne stało się dostosowanie jej regulaminu, czego rezultatem jest nowa decyzja Rady w tej sprawie.²² W art. 5 ust. 1 wspomnianej decyzji po-

²¹ Decyzja Rady z 15.09.2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom), Dz.Urz. UE, L 285, 16.10.2006.

²² Decyzja Rady z 1.12.2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), Dz.Urz. UE, L 325, 11.12.2009.

twierdzone zostało postanowienie TL o tym, że obrady Rady są jawne, kiedy organ ten obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. W innych przypadkach są niejawne, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 8 regulaminu. Zgodnie z nim, kiedy Rada rozpatruje wnioski odnoszące się do aktów o charakterze nieustawodawczym, dotyczące przepisów prawnie wiążących w państwach UE, pierwsze obrady Rady w sprawie „*ważnych*” nowych wniosków są otwarte dla publiczności. To, które spośród nowych wniosków są ważne, określa prezydencja, o ile Rada lub COREPER nie postanowią inaczej (ust. 1). W „*indywidualnych przypadkach*” prezydencja może zadecydować, że także kolejne obrady Rady dotyczące wniosków, o których mowa wyżej, są otwarte dla publiczności, pod warunkiem że Rada lub COREPER nie zdecydują inaczej. Ustęp 2 omawianego artykułu przewiduje, że Rada lub COREPER mogą postanowić (większością kwalifikowaną) o odbyciu jawnych debat dotyczących „*ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli*”.

Warto również dodać, że zgodnie z omawianym regulaminem jawne posiedzenia Rady są transmitowane, nagrania z obrad Rady udostępniane co najmniej przez miesiąc na stronie internetowej tej instytucji, a wynik głosowania przedstawiany za pomocą środków wizualnych (art. 7 ust. 3). Wyniki i objaśnienia głosowań w ramach zwykłej procedury prawodawczej podawane są do publicznej wiadomości (art. 7 ust. 4).

Obok kwestii jawności obrad Rady warto wspomnieć o tej samej sprawie dotyczącej Rady Europejskiej. Kiedy przekształciła się w jeden z organów UE, przyjęła regulamin wewnętrzny.²³ Sprawa jawności obrad została w nim również poruszona i rozstrzygnięta krótko (jednym zdaniem) i jednoznacznie. W art. 4 ust. 3 stwierdza się, że „*posiedzenia Rady Europejskiej nie są jawne*”. Informacje o rezultatach obrad Rady Europejskiej znajdują się w protokołach, sporządzanych z każdego jej posiedzenia, które zawierają: tytuły dokumentów przedłożonych Radzie Europejskiej, informację o zatwierdzonych konkluzjach, podjęte decyzje oraz oświadczenia Rady Europejskiej i oświadczenia, o włączenie których wniosków jej członek (art. 8 regulaminu). W przypadkach, kiedy Rada Europejska na mocy traktatów podejmuje decyzję, może postanowić (taką samą metodą głosowania, jaka jest stosowana do akceptacji tej decyzji) o podaniu do publicznej wiadomości wyników głosowania (art. 10 regulaminu). Tajność obrad Rady Europejskiej – organu o największym ciężarze politycznym, na którego forum zapadają wszystkie kluczowe dla

²³ Decyzja Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE), Dz.Urz. UE, L 315, 2.12.2009.

funkcjonowania i rozwoju UE decyzje, bez wątpienia nie pomagają w przezwyciężeniu poczucia niskiej przejrzystości funkcjonowania UE i tym samym może być argumentem na rzecz tezy o istnieniu „deficytu demokracji” w UE.

Innymi podnoszonymi w ramach problemu „deficytu demokracji” kwestiami są: duże „oddalenie” UE od zwykłych ludzi oraz ich bardzo niewielki wpływ na funkcjonowanie Unii. Rezultatem dążeń do wzmocnienia demokratycznego charakteru UE, „przybliżenia” jej do obywateli oraz wzmocnienia ich poczucia wpływu na UE jest wprowadzony do TUE na mocy TL **nowy Tytuł II: „Postanowienia o zasadach demokratycznych”** (art. 9–12 TUE). W art. 9 podkreśla się przestrzeganie przez UE, we wszystkich jej działaniach, zasady równości obywateli UE, którzy *„są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne”*. W art. 10 ust. 1 stwierdza się, że *„podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”*. Specyficzna, łączona – bezpośrednia i pośrednia – legitymacja demokratyczna działania organów UE została wyraźnie potwierdzona w ust. 2 cytowanego artykułu. Oznajmia się w nim, że obywatele są bezpośrednio reprezentowani w Parlamencie Europejskim, natomiast *„państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy”*. Dalsza część tego zdania podkreśla pośrednie źródło legitymizacji działań tych organów, podejmowanych na forum UE: *„szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami”*. Omawiany artykuł zawiera także stwierdzenia: *„każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”*, *„decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”* (ust. 3), a *„partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”* (ust. 4). Status tych partii (w szczególności zasady ich finansowania) określany jest przez PE i Radę (art. 224 TFUE).

Zupełnie nowy zapis w prawie unijnym mówi o przyznaniu na mocy art. 11 ust. 4 obywatelom UE (w liczbie nie mniejszej niż milion i mającym obywatelstwo *„znaczej liczby państw członkowskich”*) prawa zwrócenia się do Komisji Europejskiej, aby w ramach swoich uprawnień przedłożyła odpowiedni wniosek dotyczący spraw, w odniesieniu do których stosowanie traktatów, według tej grupy obywateli, wymaga aktu prawnego UE. Szczegółowe regulacje (w tym określające minimalną liczbę państw, z których pochodzić muszą obywatele wychodzący z inicjatywą) dotyczące tego prawa inicjatywy obywatelskiej przyjęte mają

zostać przez Parlament Europejski i Radę w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 24 TFUE).

Następnym rozwiązaniem przyjętym w TL i mającym zwiększyć demokratyczną legitymację UE jest **wzmocnienie i podkreślenie roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu Unii**. Zmiany te należą według Jana Barcza „do bardziej znaczących reform, podnoszących legitymację demokratyczną Unii”.²⁴ Aleksandra Kreczmańska pisze podobnie: „podkreślenie roli parlamentów krajowych w procesach integracji jest bezprecedensowe. Można w tym upatrywać szansy na wzmocnienie legitymizacji UE i stworzenie nowej przestrzeni dyskusji na tematy związane z integracją w debatach krajowych”.²⁵ Wyrazem tego jest art. 12 TUE, zgodnie z którym parlamenty narodowe państw UE przyczyniają się do prawidłowego jej działania:

- a) otrzymując od unijnych instytucji informacje i projekty aktów prawodawczych (zgodnie z dołączonym do TL Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych),
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości (zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności),
- c) uczestnicząc w mechanizmach oceniających wykonanie polityk UE w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz „włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu”,
- d) biorąc udział w procedurze zmiany traktatów, na których opiera się funkcjonowanie UE,
- e) otrzymując informacje dotyczące wniosków państw chcących przystąpić do UE,
- f) uczestnicząc we współpracy między parlamentami narodowymi i z PE (zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych).

Przytoczne zapisy oznaczają istotne wzmocnienie roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu UE, zwłaszcza razem ze szczegółowymi postanowieniami Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych. Na jego podstawie bowiem m.in.:

- Komisja przekazuje bezpośrednio parlamentom narodowym dokumenty konsultacyjne (zielone i białe księgi, komunikaty) po opublikowaniu, a także roczny program prac legislacyjnych oraz inne

²⁴ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, op.cit., s. 53.

²⁵ A. Kreczmańska, *Reforma UE...*, op.cit., s. 135.

- dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej równocześnie z przekazaniem ich PE i Radzie (art. 1),
- kierowane do PE i Rady projekty aktów prawodawczych przekazywane są także parlamentom narodowym (art. 2),
 - „parlamenty narodowe mogą przysyłać przewodniczącym PE, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości” (art. 3),
 - „porządki obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły posiedzeń Rady rozpatrującej projekty aktów prawodawczych, są przekazywane rządów państw członkowskich i równocześnie bezpośrednio parlamentom narodowym” (art. 5),
- Trybunał Obrachunkowy przekazuje swoje roczne sprawozdanie równocześnie parlamentom narodowym, PE i Radzie (art. 7).

Przejawami wzmocnienia kontroli parlamentów narodowych nad tym, co dzieje się w UE, są także m.in. postanowienia o:

- obowiązku podawania im do wiadomości (czyni to Rada) propozycji zmian w traktatach, na podstawie których funkcjonuje UE (art. 48 ust. 2 TUE);
- informowaniu ich o tym, że jakieś państwo złożyło wniosek o członkostwo w UE (art. 49 TUE);
- kontrolowaniu przez parlamenty narodowe możliwości wprowadzenia przez Radę Europejską zmian sposobu stanowienia przez Radę – z jednomyślnego na większością kwalifikowaną (nie dotyczy to „decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne”), oraz sposobu przyjmowania przez nią aktów prawodawczych – zastąpienia specjalnej procedury prawodawczej zwykłą. Inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską w tych sprawach przekazywane są parlamentom narodowym, a gdy któryś z nich notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od przekazania informacji o takiej inicjatywie, decyzja nie zostaje przyjęta (art. 48 ust. 7 TUE);
- kontrolowaniu przez parlamenty narodowe możliwości wprowadzenia zmiany procedury przyjmowania aktów prawnych – ze specjalnej na zwykłą – w odniesieniu do „środków dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne”. Rada, na wniosek Komisji, jednomyślnie i po konsultacji z PE, może zmienić tę procedurę. Jednak wniosek taki jest przekazywany parlamentom narodowym, a gdy któryś z nich notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od przekazania mu wniosku, decyzja nie zostaje przyjęta (art. 81 ust. 3 TFUE);

- zasygnalizowanym wyżej udziale parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojustu. Przyjmowane rozporządzenia określające strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Eurojustu muszą określać także warunki uczestnictwa parlamentów narodowych (oraz PE) w ocenie jego działalności (art. 85 ust. 1 TFUE);
- udziale parlamentów narodowych w procedurze kontroli działań Europolu. Przyjmowane rozporządzenia określające strukturę, funkcjonowanie oraz zakres jego działań i zadań muszą określać także „*procedury kontroli działań Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe*” (art. 88 ust. 2 TFUE).

Formalnie więc parlamenty narodowe zyskują bardzo duże możliwości kontrolowania tego, co dzieje się w UE. Postanowienia TL „*precyzują i radykalnie umacniają pozycję parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej*”,²⁶ a także prowadzą do „*istotnego wzmocnienia legitymacji demokratycznej Unii oraz pozwalają sprawować kontrolę ze strony państw członkowskich nad wykonywaniem przez Unię kompetencji szczególnie wrażliwych*”.²⁷ Parlamenty narodowe, mając stały i bieżący dostęp do dokumentów konsultacyjnych, planów prac legislacyjnych, projektów aktów prawodawczych oraz rezultatów posiedzeń Rady, zyskują bardzo rozległą wiedzę na temat tego, co dzieje się w UE. Mogą mocniej oddziaływać na legislację unijną dzięki kontroli, jaką sprawują nad członkami Rady, i dzięki temu, że jej członkowie – ministrowie – są politycznie odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi za wszystkie swoje decyzje, działania i zaniechania, w tym także podejmowane na poziomie unijnym. Odrębną kwestią pozostaje jednak to, na ile parlamenty narodowe zechcą i będą w stanie (biorąc pod uwagę zakres koniecznej pracy) z tych możliwości skorzystać. Paweł Świeboda pisze w tym kontekście: „*silniejsza pozycja parlamentów narodowych jest, obok wzmocnienia PE, głównym sposobem zapewnienia bardziej wyrazistej legitymizacji procesu integracji. Możliwe są do wyobrażenia dwa scenariusze postawy parlamentów narodowych. W jednym z nich udział parlamentów w systemie instytucjonalnym UE będzie wykorzystany do celów wewnętrznej walki politycznej. Stanie się obciążeniem dla procesu decyzyjnego w UE. W drugim scenariuszu*

²⁶ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, op.cit., s. 59.

²⁷ J. Barcz, *Zasadnicze zmiany instytucjonalne*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/2007, s. 22.

parlamenty narodowe mogą przyczynić się do zintensyfikowania debaty wokół zasadniczych problemów znajdujących się na agendzie europejskiej oraz mobilizowania rządów państw członkowskich do większej aktywności".²⁸

Problemem, który także może być postrzegany jako przejaw „deficytu demokracji”, i który został w pewnym sensie podjęty w TL, jest kwestia wieloletnich budżetów UE, czyli tzw. **perspektyw finansowych**. Przyjmowane są w formie porozumień między Radą, Komisją i PE od drugiej połowy lat 80. XX w. i mają na celu usprawnienie zarządzania środkami finansowymi w UE. Jednak planowanie ich na okres dłuższy niż kadencja Komisji i PE (w praktyce przyjmowane były na siedem lat) oznacza ograniczenie swobody decyzji, dotyczących konstruowania corocznych budżetów UE, członkom Komisji i PE następnym kadencji.²⁹

Zagadnienie to zostało podjęte w TL, który do TFUE wprowadził nowy artykuł (art. 312) poświęcony wieloletnim ramom finansowym. W ust. 1 tego artykułu stwierdza się, że ramy te „ustala się na okres co najmniej pięciu lat”, a „roczny budżet Unii jest zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi”. Takie postanowienia oznaczają, że chociaż znaczenie przyjmowania wieloletnich ram finansowych UE dla ograniczenia swobody decyzji dotyczących rocznych budżetów UE dla członków PE i Komisji następnym kadencji nie jest przesądzone, jednak w praktyce takie zmiany wydają się bardzo trudne, a wręcz chyba nierealne. Teoretycznie bowiem możliwe jest rozwiązanie, w którym wieloletnie ramy finansowe będą przyjmowane na okres pięciu lat i zostaną „powiązane” z trwającymi również pięć lat kadencjami PE i Komisji. Jego zastosowanie w praktyce byłoby jednak bardzo trudne. Przygotowanie wieloletniego budżetu wymaga bowiem czasu i, aby został przyjęty na początku kadencji PE i Komisji, musiałby zostać opracowany przez urzędników poprzedniej kadencji. Takie rozwiązanie oznaczałoby jedynie, że PE i Komisja (oczywiście wspólnie z Radą, zgodnie z procedurą akceptowania budżetu UE), przyjmując kolejne roczne budżety, same sobie – przynajmniej formalnie – określałyby ramy finansowe.

²⁸ P. Świeboda, *System instytucjonalny...*, op.cit., s. 111.

²⁹ Zob.: T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część II: aspekty praktyczne...*, op.cit., s. 30–32.

Podsumowanie

Czy i w jakim stopniu Traktat Lizboński spełnia przytoczone we wstępie niniejszego opracowania cele, o których wspomina się w dokumentach Rady Europejskiej, i powoduje redukcję zjawiska „deficytu demokracji” w UE? Zmiany w nim zawarte bez wątpienia się do tego przyczyniają. Na przykład uproszczenie struktury i charakteru prawnego UE, reforma w sferze procedur stanowienia prawa pochodnego, modyfikacja definicji większości kwalifikowanej przy głosowaniu w Radzie (choć rozłożona na lata), umocnienie roli Parlamentu Europejskiego, szczególnie w zakresie stanowienia prawa pochodnego w UE, wzrost wpływu i możliwości kontrolowania tego, co dzieje się w UE, przez parlamenty narodowe czy poszerzenie zakresu jawności obrad Rady. Z drugiej strony w TL nie dokonano fundamentalnej zmiany systemu instytucjonalnego UE, która oznaczałaby upodobnienie go do funkcjonujących we współczesnych państwach demokratycznych i byłaby argumentem na rzecz tezy, że „deficyt demokracji” w UE to już przeszłość. (Należy także zauważyć, że ze względu na specyfikę Unii Europejskiej – związku państw i ludzi – sprawą dyskusyjną pozostaje, w jakim stopniu legitymizacja działań UE powinna być bezpośrednia, a w jakim pośrednia).³⁰ Więcej, tryb wyboru osób pełniących stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa będzie zapewne jednym z najsilniejszych argumentów na poparcie tezy, że w UE ciągle istnieje „deficyt demokracji”. Na przykład w brytyjskiej gazecie „The Independent” zamieszczony został w tym kontekście następujący komentarz: *„Europa po cichu wróciła na stary szlak. Odbyła się ukartowana gra między Francją a Niemcami (...). Nie było wprawdzie białego dymu, ale przy pokrętnym sposobie, w jaki 27 dumnych demokracji podjęło decyzję, Watykan staje się transparentnym państwem”*.³¹ Deputowany do PE Daniel Cohn-Bendit stwierdził zaś, że procedura wyboru zarówno przewodniczącego Rady Europejskiej, jak i wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa *„staje się powoli karykaturą demokracji. TL miał uzdrowić unijne mechanizmy, a tymczasem niewiele się zmieniło”*.³² Tego rodzaju opinie będą się zapewne pojawiać nadal, tym bardziej że przedstawione zmiany oznaczające redukcję „deficytu demokracji” mają charakter

³⁰ T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Część I: aspekty teoretyczne...*, op.cit., s. 27–30.

³¹ Cyt. za: „Gazeta Wyborcza”, 21–22.11.2009, s. 9.

³² Rozmowa z D. Cohn-Bendit, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 19.11.2009, s. A11.

bardziej szczegółowy, „techniczny”, a zrozumienie ich znaczenia wymaga dużej wiedzy o UE. Natomiast obsadzanie stanowiska pełnionego jednoosobowo jest kwestią znacznie bardziej „medialną”, z którą o wiele łatwiej dotrzeć do świadomości obywateli i w ten sposób wpłynąć na ich odczucia w kwestii, czy UE funkcjonuje w sposób bardziej demokratyczny. Choć więc TL zawiera wiele postanowień bardzo ważnych dla zmniejszenia „deficytu demokracji”, szans na jego przejście do historii jako traktatu, który zdemokratyzował UE, raczej nie ma. A ze względu na przynajmniej dwie sprawy – kwestię wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej oraz to, że aby TL mógł wejść w życie, konieczne było powtórzenie referendum w Irlandii (można w tym miejscu postawić pytanie, dlaczego nie powtarzano referendum nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy we Francji i Holandii?) – powszechne może być odczucie opinii publicznej, że jak zwykle decydujący wpływ na wszystko miały elity, natomiast głos zwykłego człowieka się nie liczył.

Abstract

The Lisbon Treaty provisions and the problem of “democracy deficit” in the European Union

The problem of the so-called democracy deficit in the European Union (EU) is one of the most important challenges the EU faces at the beginning of the 21st Century. Strengthening democratic legitimacy of the EU and getting its institutions closer to its citizens were among the crucial objectives of the Treaty establishing the Constitution for Europe and of the Treaty of Lisbon.

The article deals with several new provisions of the Treaty of Lisbon the Author finds closely related with the problem of democracy deficit in the EU. The Author points out such amendments of the Treaty of Lisbon as establishment of the post of the President of the European Council and that of High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, new definition of the qualified majority voting in the Council, strengthening of political power of the European Parliament, new provisions on democratic rules in the EU or bigger role of national parliaments in the process of European integration and analyses the influence of these amendments on the problem of democracy deficit in the EU. The Author considers whether these new regulations reduce or not the democracy deficit in the EU.