

Radowski Potorski

Zjawisko deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej a reformy Traktatu z Lizbony

Historia i Polityka nr 5 (12), 140-155

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zjawisko deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej a reformy Traktatu z Lizbony

Uwagi wstępne

Proces integracji w ramach Wspólnot, a później Unii Europejskiej trwa już ponad pięć dekad. Budził i nadal budzi liczne kontrowersje. Z jednej strony fakt, ten wynikać może z zakresu oraz stopnia współpracy w ramach kształtujących się struktur instytucjonalno-prawnych. Z drugiej natomiast strony może to być skutkiem wysokiego stopnia skomplikowania zachodzących zjawisk, często tak różnych od tych, znanych z rodzimych ustrojów. Co więcej, sytuację tę komplikuje także to, że obywatele europejscy mają stosunkowo mały wpływ na przebieg procesów politycznych zachodzących w ramach systemu UE. W tym właśnie kontekście, w literaturze przedmiotu często pojawia się określenie „deficytu demokratyczności”.

Celem niniejszego artykułu jest w pierwszej kolejności próba przedstawienia definicji tego właśnie zjawiska, ze wskazaniem największych problemów jakie może on nieść ze sobą. Następnie autor zamierza przeanalizować zmiany jakie wprowadziła na tej właśnie płaszczyźnie — odpowiadająca za obecny kształt ustrojowy Unii — reforma Traktatu z Lizbony (TL)¹. To z kolei pozwoli podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy problem deficytu demokratyczności w UE został w takiej sytuacji rozwiązany, czy też nie jest to

¹ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, [w:] Dz. U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007, s. 1–145.

jeszcze możliwe oraz jakie będzie miało to konsekwencje dla funkcjonowania całej struktury integracyjnej.

Określenie pojęcia deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej

Unia Europejska jest specyficznym rodzajem organizacji międzynarodowej. Jej dokładny kształt instytucjonalny, procedury decyzyjne oraz panujące zasady ukształtowane zostały w trakcie wieloletniego procesu integracji. Jak wskazuje Cezary Mik „Państwa członkowskie zdecydowały się upoważnić organy Wspólnot [a obecnie Unii — dop. aut.] do stanowienia prawa, które w demokracji zastrzeżone było zwłaszcza dla parlamentów narodowych. Te ostatnie zostały częściowo pozbawione możliwości wykonywania kompetencji ustawodawczych bądź też zostały znacząco ograniczone w tym zakresie. Utrata lub ograniczenie zdolności ustawodawczej podmiotów mających bezpośrednią legitymację swoich narodów nie zostało odpowiednio skompensowane na szczeblu europejskim”².

W chwili obecnej w UE występuje brak faktycznej władzy prawodawczej po stronie organu przedstawicielskiego (Parlamentu Europejskiego), przy jednoczesnym połączeniu tego rodzaju władzy (prawodawczej) z wykonawczą w rękach dwóch instytucji — Komisji i Rady Unii Europejskiej³. Trafnym wydaje się być w tej sprawie pogląd, że „właściwe kompetencje prawodawcze pozostaną [...] w gestii Rady dopóty, dopóki Unia nie będzie państwem, lecz tylko związkiem państw”⁴. Można sformułować także wniosek, że stopień integracji politycznej wyznacza kształt i kompetencje Parlamentu Europejskiego. Mając to na uwadze należy wyraźnie zaznaczyć, że w obecnej formie PE nie posiada podstawowych prerogatyw legislatywy, tj. nieograniczonej inicjatywy prawodawczej, czy nieskrępowanego prawa do uchwalania

² C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, <http://www.ms.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, 10 kwietnia 2009, s. 2.

³ V. A. Schmidt, *Democracy In Europe. The EU and National Policies*, New York 2006, s. 46–54. Autorka ta dla przedstawienia wspomnianego zjawiska posługuje się pojęciem „dynamic confusion of power”. Ibidem, s. 46. Nie da się zaprzeczyć także, iż taka sytuacja jest daleka od monteskiuszowskiego modelu trójpodziału władzy. Szerzej na ten temat: P. Carrese, *The cloaking of power. Montesquieu, Blackstone and the rise of judicial activism*, Chicago 2003, 21–54.

⁴ M. Alt, *Prawo Europejskie*, Warszawa 1998, s. 9. Porównaj także uwagi na ten temat: L. Whitehead, *Guide to the European Parliament*, Manchester 1996, s. 47 i nast.

budżetu. Poza tym jego deputowani nie są wybierani według jednolitej ordynacji wyborczej we wszystkich państwach członkowskich⁵. Nie możliwym jest w związku z tym porównywanie modelu podziału władz Unii Europejskiej ani do europejskiego modelu demokracji parlamentarnej, ani do (modelu) demokracji prezydenckiej (wraz z istniejącą w nim zasadą *check and balances*) tak charakterystycznego dla systemu instytucjonalnego USA⁶.

Uwagi te bezpośrednio korespondują z występującym w Unii zjawiskiem, które w literaturze przedmiotu⁷ określa się mianem „deficytu demokratyczności”⁸. Nie oznacza ono bynajmniej, że UE jest organizacją o niedemokratycznym charakterze. Za pojęciem tym kryje się bardzo ograniczony wpływ obywateli Unii na kształt prawa unijnego, które później decyduje o ich

⁵ W efekcie dotychczasowych postępów w tym zakresie została wytworzona instytucja hybrydowa o szczególnych funkcjach. Należy o tym pamiętać, wskazując na trzy główne zakresy kompetencji Parlamentu Europejskiego, do których można zaliczyć: – uprawnienia do uczestnictwa w procesie legislacyjnym i zróżnicowany wpływ na tworzone prawo w zależności od tego, która z przewidzianych prawem traktatowym procedur ma zastosowanie; – uprawnienia do uczestnictwa w procesie uchwalania budżetu; – uprawnienia kontrolne względem organów wykonawczych UE (semi polityczna kontrola parlamentarna). Patrz: T. Biernat, *Wspólnota Prawa*, Toruń 2002, s. 147. „Poza tak określanym, głównym zakresem kompetencji PE możemy także wymienić inne, których rola wydaje się rosnąć wraz z pojawiającymi się głosami krytyki wobec całej struktury organizacyjnej Unii Europejskiej. Uprawnienia te można byłoby scharakteryzować wspólnym terminem jako funkcja organizacyjna w zakresie wprowadzania kontroli społecznej do systemu politycznego UE. Przykłada się do nich bardzo dużą wagę wobec istnienia zjawiska «deficytu demokracji» w UE”, [w:] Ibidem, s. 146–147. Patrz także M. Bankowicz, *System instytucjonalny Unii Europejskiej i perspektywy jego przebudowy*, [w:] *Do jakiej Unii zmierzamy? — polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, red. A. Mania, B. Płonka, Kraków 2001, s. 60–79.

⁶ Szerzej na temat modeli demokracji we współczesnych państwach patrz: M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 70–74.

⁷ Przedstawicielami doktryny operującymi się tym właśnie pojęciem mogą być, tytułem przykładu: Andreas Follesdal, Simon Hix, Andre-Paul Frongier, Thomas D. Zweifel. Szerzej na ten temat: A. Follesdal, S. Hix, *Why there is a Democratic Deficit In the EU: A response to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers 2005, nr 2, s. 2–27; A. P. Frongier, *Identity and Electorate Participation. For a European Approach to European Elections*, [w:] *Europe at the Polls: the European elections of 1999*, red. P. Perrineau, G. Grynberg, C. Ysmal, New York 2002, s. 43–58; T. D. Zweifel, *Democratic deficit? Institutions and regulation in the European Union. Switzerland and the united States in comparative perspective*, Lanham 2002.

⁸ Dla rzetelności prowadzonych badań koniecznym jest wskazanie, że nie wszyscy badacze zgadzają się z tym poglądem. Jako oponenti takiego stanowiska powołani mogą być zwłaszcza Giandomenico Majone oraz Andrew Moravcsik. Patrz: G. Majone, *Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards*, European Law Journal 1998, nr 1, s. 5–28; A. Moravcsik, *Is there a “Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis, Government and Opposition* 2004, nr 2, s. 336–363.

losie⁹. Jest to tak istotna konstatacja, albowiem, kontynuując powyższe rozważania można zauważyć, iż Robert Dahl posuwa się wręcz do stwierdzenia, iż „wpływ leży w centrum polityki”¹⁰. Zdaniem tego autora, wpływem jest bowiem „taki stosunek między ludźmi, w którym potrzeby, pragnienia, preferencje, czy intencje jednej lub więcej osób oddziałują na postępowanie lub predyspozycje do działania jednej lub wielu osób w kierunku zgodnym — a nie odwrotnie — z potrzebami, preferencjami lub intencjami wywierającej (-cych) wpływ”¹¹. Dahl odnosi wskazaną zależność także do sfery życia politycznego.

Ze względu jednak na niejednolite definiowanie wspomnianego pojęcia deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności należy usystematyzować jego zakres. Posługując się obszernym wyliczeniem jakiego dokonują Andreas Follesdal i Simon Hix¹², dla stanu występującego w Unii po Traktacie z Nicei¹³, można stwierdzić, że w najszerszym rozumieniu termin ten oznacza iż:

- 1) Integracja europejska zwiększała rolę władzy wykonawczej przy jednoczesnym zmniejszeniu roli narodowej władzy prawodawczej. Tworzenie planów prowadzonej polityki na poziomie europejskim jest zdominowane przez podmioty władzy wykonawczej tj. ministrów rządów narodowych w Radzie UE. A nie bez znaczenia pozostaje także fakt tworzenia Komisji z osób wyznaczonych przez rządy państw członkowskich¹⁴. Działania te same w sobie nie są problemem, jednakże były one poza kontrolą władzy przedstawicielskiej.

⁹ Taki stan rzeczy uprawnia do stwierdzenia, że system instytucjonalny Unii jest systemem demokracji mieszanej z wyraźnie zaznaczonym deficytem demokratycznej legitymacji do sprawowania władzy.

¹⁰ R. A. Dahl, B. Steinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 42.

¹¹ Ibidem, s. 37.

¹² A. Follesdal, S. Hix, *Why there is a...*, s. 4–7.

¹³ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (po zmianach wprowadzonych Traktatem z Nicei)*, [w:] Dz. Urz. UE C 321 E z dnia 29 grudnia 2006, s. 5–186.

¹⁴ W tym ujęciu deficyt demokracji Unii może być tożsamy z pojęciem braku demokratycznej legitymacji UE. To znaczy braku mandatu polityczno-prawnego nadanego przez obywateli Wspólnoty/Unii instytucjom podejmującym decyzje w imieniu UE. Legitymacja ta, w ujęciu jaki prezentują Erik Oddvar Eriksen oraz John Erik Fossum miałyby być zapewniona przez udział obywateli w dyskusjach politycznych o charakterze ogólnoeuropejskim, a także ogólnospołecznym podejmowaniu decyzji politycznych i tworzeniu prawa za pomocą specjalnych procedur demokracji przedstawicielskiej. Patrz: E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Closing of the EU's legitimacy gap?*, [w:] *The European Constitution: the Rubicon crossed?*, red. E. O. Eriksen, J. E. Fossum, M. Kumm, A. J. Menéndez, Oslo 2005, s. 65–97, tu s. 68–69.

- 2) Traktaty wspólnotowe od lat 80-tych zwiększyły uprawnienia Parlamentu Europejskiego, nie mniej jednak są one nieznaczne w porównaniu z kompetencjami jakie posiadają rządowi ministrowie poprzez kompetencje Rady Wspólnot/UE. Pomimo że PE posiada taką samą moc legislacyjną w ramach procedury współdecydowania¹⁵, większość prawa UE wciąż powstawała w ramach pozostałych procedur, gdzie jego pozycja była *de facto* słabsza. Parlament mógł samodzielnie zmieniać wydatki jedynie w ramach działów budżetu unijnego, które zaliczane były przez państwa jako wydatki nieobowiązkowe¹⁶. Nie można było także powiedzieć, że PE dokonywał faktycznego wyboru egzekutywy unijnej.
- 3) Pomimo zwiększającej się roli Parlamentu Europejskiego nie można było mówić o „autentycznych wyborach europejskich”. Gdyby tak było wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego miałyby bezpośredni wpływ na działania przywódców UE oraz na to, czy po wyborach będą oni kontynuowali swoje działania czy nie. Co więcej wybory do PE traktowane były/są jako sonda popularności ekipy rządzącej w każdym z państw członkowskich¹⁷.

¹⁵ Art. 251 TWE. Procedura ta została ustanowiona mocą Traktatu o Unii Europejskiej (obecnie jest to art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana po zmianach Traktatu z Lizbony), [w:] Dz. U. UE C 115 z dnia 9 maja 2008, s. 47–200, zwanego dalej TFUE.

¹⁶ Patrz art. 272 TWE. Precyzując PE mógł wnosić o dokonanie zmian w wydatkach obowiązkowych, jednakże jedynie w formie poprawek, które następnie musiały być przyjęte przez Radę. Jeżeli chodzi o zmiany w wydatkach nieobowiązkowych to Parlament dysponował zgodnie z regulacjami TN możliwością dokonania zmian w ramach marży wyliczanej corocznie przez Komisję. Patrz Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 539.

¹⁷ Stojącym w opozycji do tego twierdzenia jest pogląd, który wyraża Andre-Paul Frogner. Autor ten zaczyna analizę tego problemu od zarzutu, że wybory do Parlamentu Europejskiego traktowane są jako rodzaj wtórnie zarządzonych wyborów (*second-order election*) do własnych parlamentów. Jednakże w wyniku prowadzonej analizy odrzuca ten pogląd twierdząc ostatecznie, że na skutek wzrastającej świadomości europejskiej wybory do PE zyskują „walor autentyczności”. Patrz: A.-P. Frongier, *Identity and Electorate Participation. For a European Approach to European Elections*, [w:] *Europe at the Polls: the European elections of 1999*, red. P. Perrineau, G. Grynberg, C. Ysmal, New York 2002, s. 43–58, tu s. 43–44. Ciekawą uwagę w tym temacie poczynił Mark N. Franklin. Stwierdził mianowicie, że zakładając hipotetycznie, iż Unia osiągnęłaby poziom państwa federalnego to sytuacja uległaby odwróceniu i wybory do parlamentów narodowych traktowane byłyby jako wtórnie zarządzane wybory do Parlamentu Europejskiego, [w:] M. N. Franklin, *Too much democracy? How elections to the European Parliament depress turnout at national*

4) Unia Europejska jest zbyt odległa od wyborców. W ujęciu psychologicznym oznacza to iż jest ona zbyt różna od narodowych instytucji demokratycznych, z których korzystają obywatele i do których są przyzwyczajeni. W rezultacie obywatele nie mogą zrozumieć Unii, ani się z nią identyfikować¹⁸.

5) W ramach trwającej integracji europejskiej tworzona jest polityka oddalająca się od rzeczywistych preferencji wyborców¹⁹. Po części ze względu na czynniki wskazane w pkt. 1–4, Unia Europejska przyjmuje politykę, która nie jest popierana przez większość obywateli w wielu lub prawie wszystkich państwach członkowskich²⁰.

Można zatem wskazać, nie mijając się z prawdą, że istotnym jest, aby obywatele UE zyskiwali coraz większy udział w tworzeniu prawa unijnego. Postulat ten odnosić miałby się zarówno do środków oddziaływania w sposób bezpośredni, jak również poprzez instytucje, w których jednostki posiadają swoich reprezentantów.

Powyższy postulat był obecny w trakcie tworzenia kolejnej reformy ustrojowej struktur Unii Europejskiej. Jak można odczytać we wnioskach prezydencji z lipca 2007 roku „Konferencja międzyrządowa jest proszona o sporządzenie Traktatu (dalej zwanego „traktatem reformującym”) zmieniającego obowiązujące Traktaty z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii i umocnieniu jej legitymacji demokratycznej, jak również spójności jej działań zewnętrznych”²¹. Efektem tych właśnie prac

elections in Europe, Dokument przygotowany na kongres The European Consortium for Political Research, w Marburgu w dniach 18–21 września 2003, s. 4.

¹⁸ W momencie wchodzenia w życie Traktatu z Nicei 44% obywateli Unii Europejskiej czuło się jedynie obywatelami swojego kraju, taki sam odsetek (44%) czuł się w pierwszej kolejności obywatelami swojego kraju, a w drugiej kolejności obywatelami Unii. Tylko 8% czuło się obywatelami Unii w pierwszej kolejności, a swojego kraju w drugiej, a zaledwie 4% czuło się wyłącznie obywatelami Unii. Informacje zaczerpnięte z: Eurobarometr 1(2003), s. 45. Szerzej na ten temat patrz: S. Duchesne, A-P. Frogner, *Is there a European identity?*, [w:] *Public Opinion and Internationalized Governance*, red. O. Niedermayer, R. Sinnott, Oxford 1995, s. 193-226.

¹⁹ Ombudsman Unii Europejskiej Nikiforom Diamandouros wysunął tezę, że dopiero gdy prawo i polityka Unii należeć będą do jej obywateli staną się oni prawdziwymi obywatelami zjednoczonej Europy. Patrz: Nikiforom Diamandouros, Przedmowa do 13 wydania książki: N. Moussis, *Acces to European Union. Law, economics, policie*, Rixensart 2004.

²⁰ Przykładem może być prowadzona przez UE polityka rolna, a konkretniej utrzymywane subsydiowanie nierentownych gospodarstw rolnych np. we Francji.

²¹ Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Prezydencji (23.07), 11177/1/07 REV 1 (CONCL 2), Bruksela, 20 lipca 2007.

jest Traktat z Lizbony, który wprowadzał modyfikacje także w zakresie ograniczania zjawiska deficytu demokratyczności.

Regulacje Traktatu z Lizbony w zakresie zmniejszania zjawiska deficytu demokratycznego

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, iż Traktat z Lizbony utrzymał istniejące wcześniej rozwiązania gwarantujące udział obywateli krajów-członków w życiu politycznym Unii Europejskiej. Wskazać należałoby tutaj, przede wszystkim, uregulowania odnoszące się do konstrukcji obywatelstwa unijnego²². Oprócz swobody przemieszczania się i pobytu, czy też rozbudowanej opieki dyplomatycznej i konsularnej, regulacje te ustanowiły prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego i do zgromadzeń lokalnych, jak również prawo składania petycji do PE.

Z innych zapisów utrzymanych przez TL wspomnieć należałoby te dotyczące Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (KE-S) oraz Komitetu Regionów (KR). Są to instytucje opiniodawcze, które skupiają reprezentantów społecznych odpowiadających ich właściwości²³. Są one konsultowane przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję zarówno w przypadkach wyraźnie przewidzianych w Traktatach, ale także gdy wspomniane organy same przyjmą to za wskazane. Co więcej zarówno KE-S oraz KR mogą wydawać opinie również z własnej inicjatywy ilekroć uznają to za stosowne²⁴.

Trudnym do pominięcia, w omawianym kontekście, będą i te przepisy, które dotyczą unijnego ombudsmena. Wybierany jest on przez Parlament Europejski, a do jego kompetencji należy przyjmowanie od każdego obywatela Unii (lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim) skarg, które dotyczą przy-

²² Do *acquis communautaire* wprowadzono je mocą Traktatu z Maastricht, a konkretnie art. 8-8e TWE. Obecnie są to zapisy art. 20-25 TFUE.

²³ Jak stanowi bowiem art. 300 ust. 2 oraz 3 TFUE w skład KE-S wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury. W skład KR z kolei wchodzi przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych, posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem.

²⁴ Patrz art. 304 oraz 307 TFUE. Opinia Komitetu, jak również protokół z obrad, są przesyłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

padków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe²⁵.

Nie pozbawionym racji jawi się zwrócenie uwagi także na zasadę otwartości. Według niej każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów dla każdego obywatela UE (ale także każdej osoby fizycznej lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim Unii)²⁶. Inną ważną kwestią jest funkcjonująca jeszcze przed Traktatem z Lizbony, a podtrzymana mocą jego zapisów (art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony — TUE²⁷) ochrona danych osobowych.

Istnieje jednak pewna liczba przepisów Traktatu z Lizbony, które bądź to wprowadzają nowe regulacje, bądź też w znaczący sposób modyfikują już istniejące. Rozwiązania te stanowią pakiet reform, który może zatem wpłynąć na zmniejszanie zjawiska deficytu demokratyczności w ramach systemu unijnego.

I tak, dalsze rozważania zacząć należałoby od art. 10 ust. 1 TUE. Stawia on wyraźnie, iż podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska. Co jednak znaczące, sformułowanie to nie odnosi się wyłącznie do obywateli, ale ujmuje Unię jako organizację międzynarodową skupiającą państwa. Wspomniana bowiem regulacja, w dalszej swojej części zawiera normę, odnoszącą się do reprezentowania na forum UE poszczególnych krajów-członków. Według niej właśnie to państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy. Z perspektywy obywateli — w tym kontekście

²⁵ Por. art. 228 TFUE. Zgodnie z dalszą częścią tej samej regulacji gdy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, przekazuje sprawę do danej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, która ma trzy miesiące, aby poinformować go o swoim stanowisku. Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich przesyła sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i danej instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej. Osoba, która złożyła skargę, jest informowana o wyniku dochodzenia.

²⁶ Patrz art. 15 *Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana po zmianach Traktatu z Lizbony)*, [w:] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115 z dnia 9 maja 2008, s. 13–46, zwanego dalej TUE (wcześniejszy art. 255 TWE). Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

²⁷ Art. 16 TUE. Wcześniej był to art. 286 TWE.

— istotne jest jednakże to, iż szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami²⁸. Jak zauważa Cezary Mik „Takie rozwiązanie, chociaż w zasadzie znane z dotychczasowej praktyki unijnej, jest o tyle nowe, że [zostało — dop. aut.] jednoznacznie wypowiedziane. Można też odnotować, że w omawianym przepisie pokazano delikatne powiązanie między demokracją na szczeblu europejskim i krajowym. Jest ono widoczne w podkreśleniu odpowiedzialności politycznej przedstawicieli rządów państw członkowskich zasiadających w Radzie”²⁹.

Podobną konstatację można by odnieść także do pozostałych unormowań zamieszczonych w art. 10 TUE (tj. ust. 3 oraz 4). Zgodnie z nimi każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje zaś są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do jednostek. Natomiast partie polityczne na poziomie europejskim mają przyczyniać się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

Idąc jednak dalej, jako odpowiadający standardom współczesnego społeczeństwa obywatelskiego należy uznać fakt, że Traktat Lizboński ustanawia instytucję obywatelskiej inicjatywy prawodawczej. Milion obywateli Unii, reprezentujących znaczną liczbę państw członkowskich³⁰, może zwrócić się do Komisji Europejskiej z inicjatywą prawodawczą. Precyzując chodzi o wnioski, na podstawie którego Komisja będzie zobowiązana przedłożyć, w ramach jej uprawnień, odpowiednią inicjatywę w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii³¹.

Kolejnym, z poważnych osiągnięć jakie przynosi Traktat z Lizbony w zakresie zmniejszenia efektu „deficytu demokratycznego”, jest wprowadzenie w życie nowych uregulowań dotyczących zasady subsydiarności. Zastosowanie tej zasady w stosunku do wszystkich uregulowań traktatowych było zgodne z ogólną wizją zjednoczonej Europy wyrażonej w preambule Traktatu o Unii Europejskiej. Wskazuje ona m.in., że sygnatariusze Traktatu „gotowi kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy naro-

²⁸ Porównaj art. 10 ust. 2 TUE.

²⁹ C. Mik, *Legitymacja demokratyczna...*, s. 12.

³⁰ Tu wskazaną wydaje się być uwaga, iż regulacje traktatowe są nie wystarczająco precyzyjne. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć ile krajów-członków tworzy kategorię „znaczącej liczby państw”.

³¹ Art. 11 ust. 4 TUE.

dami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności [...] postanowili ustanowić Unię Europejską³². Podobne zapisy znalazły się także w art. 1 i 2 TUE³³.

Traktat z Lizbony ustanawiając treść art. 12 TUE stwierdza, że „parlamenty narodowe aktywnie mają przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania Unii”. Jednakże w zakresie zasady subsydiarności obecna zmiana³⁴ to głównie Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej³⁵ oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności³⁶.

Zasługującą na podkreślenie zmianą zawartą we wspomnianych przepisach jest zasada mówiąca, iż każda propozycja legislacyjna w Unii miałyby zawierać „arkusz subsydiarności” określający przedstawione — wraz z odpowiednimi okolicznościami — aspekty umożliwiające jej ocenę zgodności z zasadą subsydiarności i proporcjonalności. Arkusz ten powinien też zawierać ocenę finansowych skutków aktu, a w przypadku dyrektywy — jej wpływu na zasady, które zostaną wprowadzone przez państwa członkowskie, na poziomie krajowym lub innym (np. regionalnym)³⁷.

Poza tym protokoły odnoszące się do wzmiankowanej zasady subsydiarności wprowadzają także tzw. procedurę wczesnego ostrzegania³⁸. Ma ona

³² Preambuła TUE.

³³ „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są w możliwie największym poszanowaniu zasady otwartości i na szczeblu możliwie najbliższym obywatelowi. [...] Patrz art. 1 TUE. [...] Cele Unii są osiągnięte zgodnie z niniejszym Traktatem, zgodnie z przewidzianymi w nim warunkami harmonogramem, z poszanowaniem zasady subsydiarności określonej w artykule 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”. Patrz art. 2 TUE.

³⁴ Dla rzetelności prowadzonej analizy należy dodać, że zasada subsydiarności stała się także przedmiotem prac Konwentu Europejskiego, mającego przedstawić projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Bardziej konkretniej I zespołu roboczego ds. zasady subsydiarności. Raport końcowy przewodniczącego tego zespołu został przedstawiony 23 września 2002 (CONV 286/02). Patrz także *Raport końcowy przewodniczącego I zespołu roboczego „Zasada subsydiarności” dla Konwentu Europejskiego*, [w:] Monitor Integracji Europejskiej 2003, nr 67, s. 135–141. Zapisy tego raportu w olbrzymiej mierze znalazły oddźwięk w obecnych regulacjach.

³⁵ Dz. U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007, s. 148-150. Zwany dalej Protokołem ws. roli parlamentów narodowych.

³⁶ Dz. U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007. Zwany dalej Protokołem ws. zasady pomocniczości i proporcjonalności.

³⁷ Art. 5 Protokołu w sprawie zasady pomocniczości i proporcjonalności.

³⁸ R. Grzeszczak, *Miejsce parlamentów narodowych w architekturze instytucjonalnej WE/UE — scenariusz zmian*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform, Konwent Europejski — Traktat Konstytucyjny — Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, red. C. Mik, Toruń 2004, s. 209–229, tu s. 223–224.

nadać większe możliwości koordynacji działań legislacyjnych między organami Unii a parlamentami narodowymi. Procedura ta w szczególności polega na tym, że:

- swoje propozycje legislacyjne Komisja będzie kierować bezpośrednio do każdego parlamentu krajowego równocześnie ze skierowaniem ich do prawodawcy unijnego³⁹,
- w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania propozycji, zanim rozpocznie się właściwa procedura legislacyjna, każdy parlament narodowy ma możliwość wydania uzasadnionej opinii dotyczącej zgodności danej propozycji z zasadą subsydiarności⁴⁰.

Nie budzącym zdziwienia wydaje się być także wzmocnienie przeprowadzanej przez Trybunał Sprawiedliwości sądowej kontroli *ex post*, dotyczącej przestrzegania zasady subsydiarności. Wzmocnienie takie ma nastąpić poprzez umożliwienie, aby parlament narodowy (lub jedna z jego izb w przypadku parlamentów dwuizbowych), który przekazał uzasadnioną opinię w ramach systemu wczesnego ostrzegania opisanego powyżej, mógł skierować sprawę o naruszenie zasady subsydiarności do TS⁴¹.

W tym miejscu wskazać należałoby także, iż przepis art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności nadaje także Komitetowi Regionów uprawnienie do wnoszenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości na nielegalność aktów prawnych, do przyjęcia których Traktat wymaga jego konsultacji. Z uwagi na skład tego ciała jest to bez wątpienia zwiększenie możliwości wpływu jednostek na proces legislacyjny w Unii⁴².

Mówiąc o zbliżaniu obywateli do procesu tworzenia prawa w unijnym systemie politycznym należy wskazać także rosnącą rolę Parlamentu Europejskiego. Jest on jedyną instytucją unijną, do której sami obywatele kierują swoich przedstawicieli za pośrednictwem powszechnych wyborów. Przede wszystkim, chodzi o zwiększenie zakresu stanowienia prawa według procedury współdecydowania. Zapisy TL zdają się potwierdzać, że właśnie ta ścieżka legislacyjna staje się bardzo ważnym sposobem stanowienia prawa w Unii. Jej zakresem objęte jest wiele nowych obszarów, włączonych do Traktatów na mocy Traktatu z Lizbony. Tak np. (środki) dotyczące wspólnego eu-

³⁹ Art. 2 ust. 2 Protokołu ws. roli parlamentów narodowych.

⁴⁰ Art. 6 Protokołu w sprawie zasady pomocniczości i proporcjonalności.

⁴¹ Art. 8 Protokołu w sprawie zasady pomocniczości i proporcjonalności. Patrz także art. 263 TFUE.

⁴² Zdolności tej nie otrzymał jednakże Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

ropejskiego systemu azyłowego⁴³, czy współpracy sądowej w sprawach cywilnych⁴⁴.

Oprócz tego, procedurą współdecydowania objęte zostały dziedziny, w których do tej pory — przy stanowieniu prawa — dominującą rolę odgrywała Rada UE. Można tutaj, tytułem przykładu podać: ustanowienie liberalizacji określonej usługi⁴⁵; uchwalanie środków dotyczących przepływu kapitału do lub z państw trzecich, gdy dotyczą inwestycji bezpośrednich⁴⁶; harmonizację przepisów krajowych w zakresie ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku⁴⁷, czy ustanowienie wyłączeń co do niektórych rodzajów działalności ze stosowania przepisów rozdziału TFUE o przedsiębiorczości⁴⁸. Dodatkowym podkreśleniem woli zmiany panujących przed TL reguł jest fakt, że procedura współdecydowania otrzymała nazwę „zwykłej procedury” stanowienia prawa⁴⁹.

Poruszając problem ograniczania deficytu demokratyczności, zasygnalizować trzeba, że Traktat z Lizbony uzależnia wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej od wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego. Chodzi mianowicie o to, iż uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Jest on wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków (wchodzących w jego skład). Jeżeli kandydat nie uzyska większości, RE, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, propozycję kolejnej osoby, która jest wybierana przez Parlament zgodnie z tą samą procedurą⁵⁰. Co więcej, Rada, za wspólnym porozumieniem z wybranym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji. Są oni wybierani na podstawie sugestii zgłaszanych przez państwa członkowskie, zgodnie z kryteriami ustanowionymi także mocą samego Trakta-

⁴³ Art. 78 ust. 2 TFUE.

⁴⁴ Art. 82 TFUE.

⁴⁵ Art. 59 ust. 1 TFUE.

⁴⁶ Art. 64 ust. 2 TFUE.

⁴⁷ Art. 114 ust. 1 TFUE.

⁴⁸ Art. 52 TFUE.

⁴⁹ Porównaj art. 251 TWE po zmianach poczynionych mocą Traktatu Lizbońskiego — nowy art. 294 TFUE.

⁵⁰ Art. 17 ust. 7 akapit pierwszy TUE. Istniejący obecnie skład Komisji Europejskiej powołany został jeszcze według reguł Traktatu z Nicei. Kolejna KE powstanie już zgodnie z zapisami TL.

tu⁵¹. Przewodniczący, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i pozostali członkowie Komisji podlegają kolegialnie zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Na podstawie takiego zatwierdzenia Rada Europejska mianuje Komisję, stanowiącą większością kwalifikowaną⁵².

Na marginesie prowadzonych, w tym miejscu rozważań jako właściwe jawi się poczynienie uwagi, że Traktat z Lizbony wyklucza ewentualne odzucie obywateli państw członkowskich, że po akcesji do UE mieliby oni być raz na zawsze „skazani na Unię”. Chodzi tutaj o sformalizowanie możliwości wyjścia kraju członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej.

Zaznaczyć należy jednak, że nawet przed wejściem w życie TL, przy braku zapisów dających formalne podstawy państwu członkowskiemu do opuszczenia struktur unijnych, każdy kraj członkowski mógł opuścić Unię wykorzystując swoją podmiotowość prawnomiędzynarodową. Było to — choć kontrowersyjne — jednostronne wypowiedzenie umowy międzynarodowej, ale także powołanie się na regułę prawa międzynarodowego — *rebus sic stantibus*⁵³. Możliwym było także zawarcie porozumienia pomiędzy uczestnikami umowy międzynarodowej o jej zmianie, polegającej na rezygnacji z uczestnictwa jednego z państw⁵⁴.

⁵¹ Niniejsze odwołanie dotyczy dwóch przepisów. W pierwszej kolejności jest to ust. 3 akapit drugi art. 17 TUE: „Komisja jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań. Bez uszczerbku dla artykułu 18 ustęp 2 [tj. Wysoki przedstawiciel prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony], członkowie Komisji nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej. Powstrzymują się oni od podejmowania wszelkich działań niezgodnych z charakterem ich funkcji lub wykonywaniem ich zadań. Po drugie jest to zapis ust. 5 akapitu drugiego art. 17 TUE, tj.: „Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli państw członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 244 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.
⁵² Patrz art. 17 ust. 7 akapit drugi i trzeci TUE.

⁵³ Zasada mówiąca o możliwości odejścia stron od zawartego porozumienia w przypadku istotnej zmiany jego warunków. Na ten temat patrz: <http://www.britannica.com/eb/topic-930525/rebus-sic-stantibus>, a także B. A. Leeds, B. Savun, *Terminating Alliances: Why do States Abrogate Agreements?*, [w:] <http://www.ruf.rice.edu/~leeds/LeedsSavun0207.pdf>. Jest to elektroniczna wersja wystąpienia przedstawiona podczas Corocznego Spotkania Środkowozachodniego Towarzystwa Nauk Politycznych w Chicago w dniach 15–18 kwietnia 2004.

⁵⁴ Doskonałym przykładem może być Traktat zmieniający Traktaty ustanawiające

Obecnie, zgodnie z art. 50 ust. 1 i 2 TUE państwo członkowskie, które podjęło (zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi) decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej, Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią (umowę tę negocjuje się zgodnie z wyraźnie określonymi przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁵). Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego⁵⁶.

Uwagi końcowe

Specyfika procesu integracyjnego sprawiała, że budowany był on wokół współpracy gospodarczej państw-członków, rozszerzanej dopiero na przestrzeni lat o kolejne dziedziny kooperacji. Wypracowany został skomplikowany system powiązań polityczno-prawnych jakie zachodzą pomiędzy UE oraz jej krajami członkowskimi. Unia — jako międzynarodowa organizacja integracyjna — pełni rolę suprasystemu. Z kolei wchodzące w jej skład systemy państw członkowskich — spełniają funkcję subsystemów⁵⁷. Wszystko

Wspólnoty Europejskie w odniesieniu do Grenlandii z 13 marca 1984. Na jego mocy Grenlandia — będąca autonomicznym terytorium Królestwa Danii — została wyłączona spod regulacji obowiązujących ówczesnie traktatów. Utrzymano jedynie pewne zapisy dotyczące swobody przepływu towarów objętych wspólną organizacją rynku produktów rybołówstwa. Patrz: OJ EC L 29 z dnia 1 lutego 1985.

⁵⁵ Komisja [lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa], przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą KE do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii. Art. 28 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵⁶ Co także należy zaznaczyć, jak można odczytać z treści art. 50 ust. 3 TUE, Traktaty przestają mieć zastosowanie do zainteresowanego państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa powyżej, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym krajem-członkiem podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

⁵⁷ Zastosowana terminologia opiera się uwagach poczynionych przez Jamesa G. Millera w trakcie opisywania ogólnej teorii (żyjących) systemów. Dodać należy także, iż autor ten wyróżnia ośmiostopniową skalę zorganizowania i złożoności żyjącego systemu, gdzie ostatni — ósmy poziom stanowi *supranational system* i jest to organizacja skupiająca różne społeczeństwa oraz posiadająca wobec nich nadrzędny system wpływu i kontroli. Patrz J. G. Miller, *Living Systems*, New York 1978, s. 595–746, 903–1024.

to sprawia, że Unia Europejska jest niezwykle trudnym do określenia systemem politycznym. Wynika to z faktu, że jest organizacją o charakterze *in statu nascendi*. Jedno, co nie ulega wątpliwości, a traktowane jest w kategorii dogmatu to założenie, iż nie jest konstrukcją charakterze autorytarnym, a przeciwnie, szanowane są w jego ramach zasady demokracji.

Pomimo to pojawia się tu często pojęcie deficytu demokratyczności. Oznacza ono jednak, że w ramach UE faktyczny wpływ obywateli na procesy decyzyjne zachodzące w ramach całej struktury integracyjnej jest nieporównywalnie mniejszy, aniżeli ma to miejsce w ramach poszczególnych ustrojów krajowych. Taki stan rzeczy ulegał stopniowej zmianie w trakcie ewolucji Wspólnot/Unii Europejskiej. Powstawały pewne uregulowania prawne, jak obywatelstwo unijne, czy społeczna inicjatywa prawodawcza, zwiększono też uprawnienia istniejących instytucji przedstawicielskich — zwłaszcza Parlamentu Europejskiego, ale także np. Komitetu Regionów. Rozwiązania te miały zmniejszać brak społecznego udziału w procesie tworzenia unijnej polityki. Trudno jednak powiedzieć, aby reformy najnowszego z traktatów wyczerpały możliwości ustrojowe Unii na tej płaszczyźnie.

Uprawnionym wydaje się jednak zwrócenie uwagi na słuszne, jak można przypuszczać założenie, że rozwiązania instytucjonalne pełnią jedynie funkcję subsydiującą. Z omawianej perspektywy najważniejszą wydaje się pomimo wszystko faktyczna wola społeczeństw państw członkowskich do identyfikowania się oraz wywierania wpływu na szeroko rozumiane procesy polityczne poprzez mechanizmy Unii Europejskiej. Można zatem powiedzieć, że dla zmniejszania zjawiska deficytu demokratyczności zasadniczym środkiem powinna być aktywizacja obywateli. Świadome swoich potrzeb, praw i możliwości ich egzekwowania społeczeństwo, jest najsilniejszym gwarantem uwzględniania przez podejmujących decyzje polityczne interesów jednostek. ♦

Phenomenon of lack of democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon

European Union is a specific political system of intergovernmental cooperation with multi level governance and complicated decision making procedures. One of the consequences of this is that the role of citizens during the policy making process is not as strong as it is in national systems. It is called 'democratic deficit'. Treaty of Lisbon delivers some changes on that field. It creates for example citizens' law initiative

and delivers more competences to the European Parliament (via widening the co-decision procedure). However, despite that it appears that the most important factor of strengthening the social influence on the policy making process in the EU is the civil activeness and ability to self organize.

