

Adam Jaskulski

Unia Europejska wspólnotą bezprawia? Duże i małe manipulacje w instytucjach unijnych w związku z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego

Rocznik Integracji Europejskiej nr 4, 291-299

2010

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.

ADAM JASKULSKI

Poznań

Unia Europejska wspólnotą bezprawia? Duże i małe manipulacje w instytucjach unijnych w związku z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego

Wprowadzenie

Celem prezentowanego artykułu jest analiza elementów wdrażania postanowień Traktatu lizbońskiego (TL), odnosząca się przede wszystkim do tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania Rady Europejskiej (RE), tj. jej regulaminu wewnętrznego oraz pierwszych decyzji podejmowanych przez tą instytucję na podstawie uprawnień przewidzianych dla niej w Traktacie lizbońskim. Dodatkowo analizie zostanie poddany problem wykorzystywania języka, do promowania niektórych koncepcji prawnych na poziomie pozatraktatowym, na przykładzie nowego regulaminu wewnętrznego Rady Unii Europejskiej (RUE) oraz zmian dokonywanych w regulaminie Parlamentu Europejskiego (PE). Niniejszy artykuł ma charakter interdyscyplinarny: prawnopolitologiczny. Rozważania dotyczące sposobu przyjmowania określonych aktów oraz konsekwencji prawnych tak wykorzystywanych procedur są uzupełnione wyjaśnieniem politologicznym zaistniałych sytuacji.

Nadużycie?

Decyzja¹ w sprawie przyjęcia regulamin wewnętrznego (RW) Rady Europejskiej została ustanowiona na podstawie procedury, która w momencie jej przyjmowania jeszcze nie istniała. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Decyzji RE w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, został on przyjęty na podstawie procedury przewidzianej w art. 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do wspomnianej Decyzji. Pytanie, jakie nasuwa się w kontekście zastosowanej procedury przyjęcia decyzji o ustanowieniu RW, dotyczy tego czy możliwe jest zastosowanie procedury do przyjęcia aktu, która w momencie jego przyjmowania nie istnieje?

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewidują przyjmowanie decyzji RE tylko na jej spotkaniach. Traktaty nie zawierają żadnych odniesień do możliwości zastosowania procedury pisemnej do przyjęcia decyzji w sprawie przyjęcia RW RE. Tym samym, jedynym dopuszczalnym sposobem jest podjęcie decyzji poprzez głosowanie na posiedzeniu RE. Natomiast

¹ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE).

w tym przypadku doszło do podjęcia decyzji w procedurze pisemnej, czyli poprzez przesłanie propozycji decyzji przez Przewodniczącego RE jej członkom, którzy pisemnie wyrazili zgodę na przyjęcie proponowanej decyzji. Konstrukcja zastosowana do omawianej decyzji powoduje, iż jest ona nieważna z powodu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych podczas jej przyjęcia. Wynika to z faktu, iż nie można przyjmować aktu prawnego na podstawie procedury nieistniejącej w momencie jego przyjmowania. Owa nieważność mogła być tylko stwierdzona w postępowaniu przed ETS wszczętym w ciągu 2 miesięcy od podjęcia decyzji, a formalnie w ciągu 2 miesięcy od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym UE.

Jednakże, żadna z instytucji uprawnionych nie zaskarżyła przedmiotowego aktu do Trybunału, co skutkuje utrzymaniem tej decyzji w mocy, bez możliwości jej uchylecia. Tym samym pomimo przesłanki powodującej nieważność tej decyzji nie istnieje podstawa prawna do jej uchylecia, a więc decyzja ta jest nadal skuteczna. Jednakże wpływ terminu wniesienia skargi nie powoduje walidacji nieważności decyzji.

Analiza przepisów TFUE dotyczących zaskarżalności aktów instytucji i innych podmiotów UE, wymaga rozstrzygnięcia jeszcze jednego aspektu przedmiotowej decyzji, który warunkowałby jej ewentualność zaskarżalności. Zgodnie z Traktatem, akty RE mogą być przedmiotem skargi do ETS tylko jeśli „zmierzą do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich”. Poddanie bezwzględnej kontroli ETS takich aktów wynika z Traktatu i znacznie szerszego orzecznictwa dotyczącego tej problematyki².

Podstawową kwestią w tej materii pozostaje jednak ustalenie tego czy przepisy decyzji w sprawie regulaminu wewnętrznego RE zawierają normy prawne wywierające skutek prawny wobec osób trzecich. Poza wyjątkowymi sytuacjami pojęcie „decyzji” używane w znaczeniu prawa unijnego oznacza akt prawny indywidualny i konkretny, a jego znaczenie jest co do zasady zbieżne z pojęciem aktu administracyjnego znanego z polskiego porządku prawnego. W tym wypadku do końca trudno określić charakter prawny tego typu decyzji, gdyż w praktyce wcześniej Rada Europejska takowych nie przyjmowała. Po drugie, sama treść decyzji jest bardzo krótka, gdyż odnosi się tylko i wyłącznie do czynności konkretnej i indywidualnej, czyli ustanowienia własnego regulaminu wewnętrznego. Natomiast regulamin wewnętrzny RE, będący załącznikiem do przedmiotowej decyzji (a więc jej integralną częścią), jest już aktem normatywnym, czyli składającym się z norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym.

Konieczne tym samym staje się rozstrzygnięcie czy normy prawne regulaminu wewnętrznego, można określić jako „zmierające do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich”. Po pierwsze należy stwierdzić, iż pojęcie użyte w tym miejscu ma charakter bardzo szeroki, gdyż nie odnosi się ono tylko i wyłącznie do związania danej osoby tą decyzją, ale do wywierania wpływu na jej sytuację prawną. Po drugie, kluczową kwestią pozostaje rozstrzygnięcie, czy sformułowanie to dotyczy, tylko i wyłącznie obowiązku albo uprawnienia aktualnego w momencie wydania decyzji, czy też wystar-

² Zob. m.in.: 294/83 Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, w sprawie T 70/05 Evropadki Dynamiki przeciwko Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego, w sprawie T 258/06 RFN przeciwko Komisji Europejskiej, curia.europa.eu motyw 25 i kolejne oraz orzecznictwo tam wskazane.

czy potencjalny charakter wpływu, jaki odnosi się właśnie do aktów normatywnych, jakim w praktyce jest regulamin wewnętrzny RE na sytuację prawną osób trzecich. Wydaje się, że użyte sformułowanie „zmiernych do wywarcia”, a nie „wywierających” w odniesieniu do decyzji, które mogą podlegać zaskarżeniu, oznacza nie tylko oddziaływanie na sytuację prawną osób trzecich w momencie wejścia w życie decyzji, ale także potencjalną możliwość użycia przepisów takiego aktu, do uzyskania takiego wpływu. Przyjmując taką interpretację, można zakwalifikować przepisy regulaminu wewnętrznego RE, jako „zmiernych do wywarcia” takiego wpływu, ponieważ wyraźnie nakłada powtarzalne obowiązki na określone podmioty, chociażby jej Przewodniczącego czy państwa sprawujące prezydencję.

Ponieważ omawiana decyzja nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i nie ma obecnie możliwości jej uchylecia, dlatego też powstaje pytanie o skutki związane z przyjmowaniem przez RE decyzji z wykorzystaniem jej regulaminu wewnętrznego. W przypadku decyzji przyjmowanych na podstawie procedury przewidzianej w TUE, czyli podczas spotkania RE można stwierdzić, iż nieważność regulaminu nie będzie wpływała na ich status prawny. Natomiast decyzje przyjmowane w procedurze pisemnej zamieszczonej w regulaminie wewnętrznym, będą *de facto* przyjmowane z naruszeniem prawa, gdyż brak jest ważnej normy kompetencyjnej umożliwiającej zastosowanie takiej procedury. Odnosząc się do możliwych skutków prawnych przyjęcia decyzji na podstawie procedury niezgodnej z prawem, wydaje się, że podmiot uprawniony do skargi na decyzję Rady Europejskiej przyjętej w procedurze pisemnej będzie miał możliwość podniesienia tego zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem. Jednakże prawdopodobieństwo stwierdzenia nieważności takiej decyzji wraz ze skutkiem *ex tunc* jest bardzo małe. Trybunał Sprawiedliwości bardzo często w praktyce orzeczniczej stosuje konstrukcję stwierdzenia nieważności aktu prawa UE, jednakże utrzymuje w mocy skutki wywołane przez ten akt.

Uniknąć wszelkich problemów można było w bardzo prosty sposób. Mianowicie wpisanie w TL w postanowieniach przejściowych kompetencji do podejmowania decyzji w procedurze pisemnej, rozwiązałyby to praktyczny problem, który się pojawił. Drugą możliwością było formalne zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, jeszcze przed wejściem w życie TL, ale na dzień wejścia jego w życie, czyli 1 grudnia 2009 roku, co umożliwiłoby Radzie Europejskiej podjęcie wszelkich decyzji zgodnie z prawem.

Kolejnym przykładem popełnionych błędów jest przyjęcie przepisów regulujących sprawowanie prezydencji w Radzie UE. Traktaty założycielskie w wersji lizbońskiej, czyli TUE i TFUE, nakładają na Radę Europejską obowiązek przyjęcia decyzji dotyczącej prezydencji składów Rady, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych. Podobnie jak omawiana powyżej, także niniejsza Decyzja³ została przyjęta 1 grudnia 2009 roku (a więc odnoszą się do niej wszelkie zarzuty dotyczące wadliwości aktów przyjętych przez RE 1 grudnia 2009 r.). Jednocześnie do TL dołączono *Deklarację odnoszącą się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącą decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady* (Deklaracja numer 9). Owa Deklaracja

³ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady (2009/881/UE).

zawiera *Projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, jednocześnie zapowiadając, iż przedmiotowa Decyzja ma być przyjęta przez Radę Europejską w dniu wejścia w życie TL.

Na początek należy przypomnieć, iż w przeciwieństwie do Protokołów i Załączników dołączonych do Traktatów, Deklaracje nie mają mocy prawnie wiążącej. Deklaracja ta zapowiada także, iż Rada powinna przygotować decyzję dotyczącą wykonania Decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji w Radzie. Jednakże jest to jedyny zapis, poza samą decyzją, który zobowiązuje i uprawnia Radę UE do podjęcia takich działań. Jak zostało jednak wcześniej zaznaczone, deklaracje nie mają mocy prawnie wiążącej, są wyrazem tylko woli politycznej, a więc nie można ich uznać za podstawę prawną przyznawania określonych kompetencji jakimkolwiek podmiotowi, a więc tym samym, Deklaracja nr 9 nie może być źródłem uprawnień Rady do wydania takiej decyzji.

Jednakże czy decyzja Rady Europejskiej samoistnie może być podstawą prawną decyzji Rady, w sytuacji gdy Traktat wyraźnie zobowiązuje i zastrzega wydanie decyzji dotyczącej prezydencji dla właściwości Rady Europejskiej? Przed udzieleniem odpowiedzi na tak postawione pytanie należy rozstrzygnąć jeszcze dwie kwestie. Po pierwsze, problem subdelegacji kompetencji jednej instytucji na rzecz drugiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Po drugie, praktyczny stosunek, jaki tworzy się pomiędzy instytucjami poprzez fakt ewentualnego uznania możliwości subdelegacji przez RE swoich kompetencji na rzecz Rady UE.

Odnosząc się do pierwszego z postawionych problemów, należy stwierdzić, iż jedne przypadki subdelegacji, jakie były i są wykorzystywane w ramach funkcjonowania instytucji, dokonywane są albo na podstawie wyraźnych postanowień traktatowych, jeśli dochodziło do przekazywania kompetencji pomiędzy różnymi instytucjami, czego najlepszym przykładem jest realizowanie funkcji wykonawczej Rady przez Komisję Europejską (komitologia) albo w ramach funkcjonowania danej instytucji, ale wewnątrz jej struktury, co i tak z formalnego punktu widzenia zawsze skutkowało podejmowaniem decyzji w ramach i w imieniu danej instytucji. Przykładem tego podejścia jest możliwość delegowania określonych uprawnień przez Komisję Europejską na rzecz jednego z jej członków albo na Dyrektora Generalnego KE, czy też faktyczna rola COREPERów, które formalnie mają tylko charakter organów przygotowawczych Rady. Tym samym nie dochodziło w przeszłości do sytuacji subdelegowania formalnych uprawnień do podejmowania decyzji prawnie wiążących pomiędzy instytucjami bez wyraźniej podstawy prawnej wyrażonej w Traktacie. Jednocześnie nie ma żadnej nawet nie pisanej zasady prawnej, która zezwalałaby na subdelegacje kompetencji jednej z instytucji drugiej instytucji. Analizując drugą z przedstawionych kwestii, czyli konsekwencje stosunku, jaki zostaje wprowadzony poprzez możliwość przekazania kompetencji przez Radę Europejską na rzecz RUE. W tym punkcie należy się przede wszystkim odnieść do zasady równowagi międzyinstytucjonalnej, która rządzi stosunkami pomiędzy poszczególnymi aktorami systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Stwierdza ona, iż „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Oznacza to, iż Traktat nakłada na poszczególne instytucje obowiązek przestrzegania swoich funkcji oraz wykonywania obowiązków przewidzianych

w Traktatach zgodnie z procedurami tam ustanowionymi, czyli w zgodzie z prawem. Jednocześnie żaden z przepisów nie ustanawia stosunku zależności czy podporządkowania pomiędzy Radą Europejską i RUE, co ewentualnie uzasadniałoby możliwość subdelegacji kompetencji pierwszej instytucji na drugą. Jednakże inicjatywa podjęta w tej sprawie, polegająca na przekazaniu przez RE swoich kompetencji na rzecz RUE, w jakimś stopniu formalizuje określony stosunek polityczny, jaki był budowany przez ostatnie dziesięć lat pomiędzy RE a RUE, a polegający na dominacji RE w ramach międzyrządowego pionu UE, także *de facto* na płaszczyźnie decyzyjnej i sprowadzenia funkcji RUE w wielu sprawach schodzi do roli wykonawcy decyzji podejmowanych przez RE⁴. Jednakże określony stosunek faktyczny, nie uprawnia do wywodzenia z niego określonych konsekwencji prawnych.

Odpowiadając na postawione wyżej pytanie, należy stwierdzić, iż nie ma podstawy prawnej subdelegowania przez Radę Europejską jej uprawnień przyznanych przez Traktat na rzecz Rady Unii Europejskiej, tym samym decyzja Rady UE ustalająca środki wykonawcze dla prezydencji Rady została wydana bez podstawy prawnej, a więc jest decyzją wadliwą, nieważną z mocy prawa, jednakże nadal istniejącą w obrocie prawnym, do momentu jej uchylecia. Jednakże takowe nie nastąpi, gdyż minął czas przewidziany na zaskarżenie tak wydanej decyzji. Co prawda w prawie unijnym istnieje kategoria aktów nieistniejących, tzn. takich, które z racji swojej wyjątkowo poważnej wadliwości nie są uznawane za nieważne, ale za nieistniejące, jednak w tym wypadku wady choć bardzo istotne, nie powodują automatycznie nieistnienia tej decyzji w obrocie prawnym⁵.

W praktyce jak wynika z przedstawionych rozważań, wszelkie decyzje RE przyjmowane dnia 1 grudnia 2009 r., zostały podjęte bez odbycia spotkania Rady Europejskiej, są więc obarczone wadami powodującymi ich nieważność. Jednakże jak w powyższej sprawie z racji ich niezaskarżenia w przepisowym terminie, będą one nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

ETS niejednokrotnie pokazał ogromne zdolności w stosowaniu rozszerzającej i celowościowej wykładni prawa i co się z tym wiąże uznawaniem bardzo kontrowersyjnych rozwiązań, tylko i wyłącznie na tej podstawie, że Traktat wyraźnie czegoś nie zakazuje. Klasycznym już przykładem jest przyznanie normom dyrektyw bezpośredniej skuteczności⁶, w sytuacji gdy charakter prawny tego aktu jest dokładnie opisany w Traktacie. Dla ETS wystarczającą przesłanką było stwierdzenie, iż ówczesny TEWG nie zakazywał przypisania normom dyrektywy w uzasadnionych sytuacjach owego skutku bezpośredniego. Dlatego też nie można wykluczyć, że ewentualne rozstrzygnięcie, jakie mogłoby nastąpić w przypadku zaskarżenia tej decyzji, byłoby jednak

⁴ Zob. N. Nugent, *The Government and Politics of The European Union*, New York 2006, s. 231–238.

⁵ Zob. wyroki Trybunału: z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie 11/81 Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. s. 1251, pkt 17; z dnia 26 lutego 1987 r. w sprawie 15/85 Consorzio Cooperative d'Abruzzo przeciwko Komisji, Rec. s. 1005, pkt 10; z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C 137/92 P Komisja przeciwko BASF i in., Rec. s. I 2555, pkt 48; z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C 245/92 P Chemie Linz przeciwko Komisji, Rec. s. I 4643, pkt 93 i z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C 475/01 Komisja przeciwko Grecji, Zb. Orz. s. I 8923, pkt 18.

⁶ Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. Yvonne van Duyn przeciwko Home Office C-41/74.

utrzymującym omawianą decyzję w mocy, ponieważ ETS, podobnie jak w powołanej powyżej sprawie, mógłby stwierdzić, iż skoro Rada Europejska nie ma wyraźnego traktatowego zakazu subdelegacji, to w uzasadnionych sytuacjach może tego dokonywać, co jednak należałoby ocenić negatywnie.

Status prawny Rady Europejskiej przed 1 grudnia 2009 roku, był określony bardzo nieprecyzyjnie. Formalnie Rada Europejska uznawana była za instytucję Unii Europejskiej, natomiast nie Wspólnoty Europejskiej, która w tamtym okresie była podstawą współpracy państw w integrującej się Europie. W praktyce RE była instytucją o charakterze przede wszystkim politycznym, ze stosunkowo wąskimi uprawnieniami formalnymi, jednakże o ogromnych wpływach politycznych. Dlatego też sposób jej funkcjonowania mógł być stosunkowo mało sformalizowany z punktu widzenia reguł prawnych. Zmiany, jakie zachodziły w organizacji prac RE, miały przede wszystkim odnieść do uproszczenia i przyspieszenia jej prac. Stając się po Traktacie lizbońskim „w pełni” instytucją Unii Europejskiej, z poddaniem kontroli legalności prowadzonej przez ETS jej decyzji, Rada Europejska powinna dostosować swoje funkcjonowanie do nowego otoczenia prawnego, w jakim się znalazła. Ogromną rolę do odegrania ma tu Sekretariat Generalny Rady, w szczególności jego służby prawne, odpowiedzialne obecnie za wspieranie tej instytucji i jej Przewodniczącego. Jednakże, jak wskazuje powyższa analiza zmiany, wprowadzone przez TL nie zostały właściwie wdrożone w życie.

Poszukując wyjaśnienia zaistniałej sytuacji można odrzucić tezę o błędach wynikających z niezajomości prawa, gdyż bez wątpienia w Sekretariacie Generalnym RUE pracują wysokiej klasy specjaliści, którzy nie popełniliby tak podstawowych błędów, przy stanowieniu tak ważnych aktów prawnych. Bardziej prawdopodobne jest podejmowanie tych decyzji z pełną świadomością błędów prawnych, jakimi są one obciążone. Takie postępowanie można wyjaśnić niechęcią do zwoływania nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, który miałby przyjąć wymagane prawem decyzje oraz niepotrzebnym pośpiechem, gdyż wydaje się, że podjęcie tych decyzji na kolejnym spotkaniu Rady Europejskiej, które odbyło się dziesięć dni po wejściu w życie TL, nie byłoby złamaniem prawa, gdyż sam TL nie wymagał podjęcia decyzji, tak aby obowiązywały one już od dnia wejścia w życie Traktatu lizbońskiego. Przyjęcie takiej procedury przy stanowieniu tych decyzji, można tłumaczyć także przekonaniem o praktycznym braku sankcji nieważności za tego typu działanie, czyli łamaniem prawa w jego majestacie.

Niestety prawotwórcza działalność ETS i związane z tym dość swobodne podejście do litery prawa powoduje, iż także inne instytucje zaczynają traktować przepisy prawne mocno wybiórczo i pragmatycznie, co bez wątpienia nie tworzy dobrego wizerunku organizacji, która i tak ma znaczne problemy z akceptacją społeczną jej działań. Fakt, iż we wskazanych sprawach nie ma w praktyce podmiotów „pokrzywdzonych”, takim przyjęciem opisanych aktów prawnych nie powoduje, iż należy akceptować, takie postępowanie Rady Europejskiej. Jest to tworzenie bardzo złej praktyki instrumentalizacji prawa, dla do końca niejasnych celów. Głowy państw członkowskich, decydując się na pełne włączenie Rady Europejskiej w system instytucjonalny UE, powinny także przyjąć konsekwencje związane z koniecznością poddania się wszelkim wymogom formalnoprawnym z tym związanym.

Nieścisłości językowe

Kolejny problem pojawia się w przypadku tłumaczenia Regulaminu wewnętrznego Rady, będącego załącznikiem do jej Decyzji⁷, na język polski. O ile TUE określając funkcję Rady nazywa ją legislacyjną, co w języku angielskim posiada odpowiednik jako „legislative”, o tyle w przypadku Regulaminu RUE w języku polskim jest mowa o działalności czy funkcji ustawodawczej Rady, natomiast w języku angielskim Regulamin Rady posługuje się nadal słowem „legislative”. Podobnie wersja francuska zarówno TUE, jak i regulaminu RUE posługuje się w obu przypadkach słowem „législative”. Na tej podstawie należy stwierdzić, iż prawodawca ustanawiając zmiany traktatowe, wprowadzając określenie jednej z funkcji RUE miał na celu nazwanie jej funkcją legislacyjną, na co wskazują angielska i francuska wersja językowa. Zasadą jest, iż te same pojęcia prawne odnoszące się do tego samego problemu powinny być tłumaczone tak samo, chyba że z kontekstu wynika, iż danemu słowu należy dać inne znaczenie, ale są to i tak sytuacje wyjątkowe. W tym wypadku, nie ma żadnych podstaw do uznania odmienności znaczenia. Czyli w praktyce właściwym terminem użytym w języku polskim powinno być słowo: „prawodawczy”, „prawodawcza”, czyli tak jak wyraża to Traktat albo ewentualnie „legislacyjny”, „legislacyjna” jako w praktyce najbardziej zbliżone pojęcia do swoich odpowiedników w języku francuskim i angielskim⁸.

Dodatkowo należy wskazać, że w poprzednim regulaminie wewnętrznym Rady⁹, w art. 7 używa się w języku polskim pojęcia „prawodawczy” w odniesieniu do funkcji pełnionej przez Radę oraz charakteru aktów przez nią przyjmowanych, a w języku angielskim i francuskim odpowiednio „legislative” oraz „législative”. Warto w tym miejscu jeszcze wspomnieć, iż Regulamin Rady z 2006 roku ostatni raz był zmieniany 8 grudnia 2008 r.¹⁰, a więc w niecały rok przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony i w ówczesnej wersji utrzymano prezentowane podejście językowe.

Podobny problem pojawił się w przypadku zmian dostosowujących Regulamin wewnętrznego PE do modyfikacji wprowadzonych przez Traktat lizboński. Do obecnego momentu przyjęto dwie decyzje dokonujące reformy Regulaminu PE, jedna została przyjęta 25 listopada 2009 roku¹¹, natomiast kolejna 15 czerwca 2010 roku. Posługując się w pierwszym wypadku tekstem oficjalnym decyzji opublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE, można zauważyć, że wszelkie odniesienia do procedur stanowienia prawa używają pojęcia legislacyjny czy legislacyjnej. Natomiast w przypadku opubli-

⁷ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE).

⁸ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości legislacji wspólnotowej (Dz. U. C 73 z 17.3.1999 r., s. 1; na podstawie *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego*, Luksemburg 2008 s. 20.

⁹ Decyzja Rady UE z 2006 roku w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom).

¹⁰ Decyzja Rady 2008/945/WE, Euratom z dnia 8 grudnia 2008 r.

¹¹ Dostosowanie Regulaminu Parlamentu Europejskiego do traktatu z Lizbony P7_TA(2009)0088 Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dostosowania Regulaminu Parlamentu Europejskiego do traktatu z Lizbony (2009/2062(REG)) (2010/C 285 E/16).

kowej na stronie PE wersji ujednoliconej owego Regulaminu¹², powszechnie słowo „legislacyjny”, „legislacyjne” w języku polskim zostało zastąpione słowem „ustawodawczy” czy „ustawodawcze”. Pojawia się pytanie o podstawę zastosowania takich zmian w tekście regulaminu, jego wersji ujednoliconej, szczególnie jeśli tak jak w przypadku Regulaminu wewnętrznego Rady UE, w wersji językowej francuskiej oraz angielskiej używa się dokładnie w obu przypadkach tych samych pojęć, czyli odpowiednio „législatifs”, „législatives” oraz „legislative”¹³.

Dlatego też naturalnym pytaniem, jakie pojawia się w tym kontekście, jest pytanie o powody, jakie zaistniały w okresie niecałego roku, które doprowadziły do wprowadzenia w polskiej wersji językowej obecnie obowiązującego RW RUE, pojęcia ustawodawczy; pomimo utrzymania w zmienionym Traktacie w języku polskim pojęcia „prawodawczy” oraz w wersji francuskiej, jako w praktyce wersji oryginalnej tekstu Traktatu lizbońskiego (choć wiemy, że formalnie wszystkie wersje językowe mają taką samą moc prawną, to jednakże język francuski w przypadku negocjacji nad zmianami Traktatów, jest tym językiem aktu prawnego, w którym formułuje się wersję pierwotną) pojęcia „législatives” podobnie jak w nowej wersji Regulaminu Rady w tym właśnie języku? Wydaje się, że nie jest to problem błędu w tłumaczeniu, a świadome działanie służb odpowiedzialnych za tłumaczenie i weryfikację poszczególnych wersji językowych. Można przyjąć, iż istnieją próby osób odpowiedzialnych za tłumaczenia do kształtowania rzeczywistości poprzez język niestety w sposób kompletnie nieuprawniony. W praktyce odnosząc do to kwestii politycznych związanych z polskim systemem politycznym, można stwierdzić, iż takie tłumaczenie nadaje Radzie i Parlamentowi uprawnienia odpowiadające tym, jakie w polskim porządku prawnym posiadają Sejm i Senat. Nie można ostatecznie określić konsekwencji polityczno-prawnych tego zabiegu. Jednakże biorąc pod uwagę historię integracji europejskiej, która daje częste przykłady integracji przez prawo, nie można wykluczyć, iż w przyszłości takie podejście może mieć określone konsekwencje, polegające na próbach wzmocnienia tych instytucji kosztem państw członkowskich. Z drugiej strony, mogą to być próby związane ze zwiększeniem legitymizacji instytucji UE, poprzez używanie pojęć zaczerpniętych z krajowego systemu politycznego. Jednak takie inicjatywy z pewnością nie przyniosą zakładanych rezultatów.

Podsumowanie

Prawo jest materią bardzo elastyczną, co wynika z konieczności jego interpretacji, jako stadium poprzedzającego jego stosowanie. Jednakże zbyt niefrasobliwe podejście do określonych kwestii i próba wykorzystania owej elastyczności, kończą się niestety złamaniem prawa, tak jak we wskazanym w niniejszym artykule przypadku. Rzeczywiste luki prawne istniejące w pierwotnym prawie unijnym można wypełniać poprzez

¹² Regulamin Parlamentu Europejskiego. Siódma kadencja Parlamentu. Lipiec 2010. Pobrano ze strony internetowej: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> dnia 12 listopada 2010 r.

¹³ Zob. m.in. artykuły: 38a, 44 i 45 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

wydawania aktów prawa wtórnego czy rozszerzającą wykładnię norm prawnych. Jednakże w przypadku wykładni rozszerzającej ma ona także swoje granice, co powoduje, iż pewnych rzeczy, których prawodawca nie uchwalił, nie da się wywieść z istniejących norm prawnych. Traktat nie dał podstawy prawnej ku temu, aby RE przyjęła swój regulamin wewnętrzny w procedurze pisemnej, Traktat nie daje także podstawy prawnej ku temu, aby wybór jej Przewodniczącego nastąpił na podstawie decyzji podjętej w nieprzewidzianej przez prawo procedurze, a więc bez spotkania się Rady Europejskiej. Traktaty nie stworzyły także podstawy prawnej ku temu, aby środki wykonawcze do Decyzji Rady Europejskiej określające funkcjonowanie prezydencji w Radzie, wydawała sama Rada UE, ani do tego aby na poziomie regulaminów wprowadzać pojęcia nie znajdujące swojego uzasadnienia w prawie pierwotnym. Takie działania, szczególnie w kontekście problemów z dokonaniem ostatniej zmiany traktatowej, która w praktyce trwała osiem lat, powodują osłabianie wiarygodności i prestiżu Unii Europejskiej.