

Legitymizacja władzy Unii Europejskiej – wybrane aspekty instytucjonalno-proceduralne

Streszczenie: Unia Europejska jako specyficzna organizacja międzynarodowa dysponuje szczególnie szerokim zakresem kompetencji zaś stanowiące w jej ramach akty wiążące wywołują skutki prawne nie tylko względem państw członkowskich, lecz również wobec ich obywateli. Rozumiana w ten sposób „działalność władcza” UE ma zatem szeroki wymiar. Niniejsze opracowanie koncentruje się wokół zagadnień związanych z charakterem legitymizacji władzy UE w świetle aspektów proceduralno-instytucjonalnych. Kto, w wymiarze instytucjonalnym, piastuje władzę na szczeblu unijnym, jakie relacje zachodzą między „nosicielami” unijnej władzy i czy konstrukcja procesów decyzyjnych w UE wraz z zakresem partycypacji poszczególnych instytucji w tej materii może być postrzegana jako czynnik legitymizujący Unię „w kierunku” demokracji? Problemy te zostaną omówione przez pryzmat instytucjonalnych i proceduralnych aspektów podejmowania decyzji na szczeblu unijnym. Zaznaczone i zasygnalizowane zostaną wątki kluczowe w odniesieniu do kwestii: unijnej władzy, aktorów instytucjonalnych oraz procesów podejmowania decyzji w ramach Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: instytucje Unii Europejskiej, zwykła procedura ustawodawcza, specjalna procedura ustawodawcza

Uwagi wprowadzające

Czy problem legitymizacji (Hołyst, 2005, s. 402; Pawłowski, 2007, s. 33–35) władzy w kontekście Unii Europejskiej wart jest bliższej refleksji? Tradycyjnie zagadnienie to kojarzone jest z istnieniem państwa i funkcjonowaniem władzy państwowej. Tymczasem Unia Europejska państwem nie jest zaś w kategoriach znanych prawu międzynarodowemu publicznemu należy ją kwalifikować jako organizację międzynarodową, co od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (Traktat z Lizbony, 2007) nie budzi poważniejszych wątpliwości (Barcz, 2010, s. 109).

Należy jednak podkreślić, iż Unia Europejska jest szczególnym typem organizacji międzynarodowej. W odniesieniu do UE prawie każde kryterium definicyjne tego typu podmiotów (Góralczyk, Sawicki, 2004, s. 288; Doliwa-Klepacki, 1997, s. 14) przejawia pewną specyfikę. W konsekwencji Unię często określa się mianem organizacji ponadnarodowej (Kenig-Witkowska, 2011, s. 26; Lenaerts, Nuffel, 2011, s. 16–24). Ów ponadnarodowy wymiar UE wyraża się m.in. innymi w zakresie i istocie jej kompetencji – art. 2–4 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Traktat o Unii Europejskiej, 2010) oraz w charakterze stanowiącego przez nią prawa (zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa UE), które przesądzają o tym, iż na poziomie unijnym mamy do czynienia z realnym władztwem (Mik, 2008, s. 99). I nie jest to wyłącznie władztwo nad państwami człon-

kowskimi. Jeśli zatem Unia Europejska w określonym zakresie władzą dysponuje, w naturalny sposób pojawia się pytanie o sposób legitymizacji tej władzy.

W tym natomiast kontekście warto zwrócić uwagę, iż tak w traktatowych, jak i w orzeczniczych podstawach funkcjonowania Unii Europejskiej wyraźne odzwierciedlenie znajduje idea demokracji. Już w Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat o Unii Europejskiej, 2010) przywódcy państw członkowskich zaakcentowali potrzebę „tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli [...]”. Natomiast zgodnie z art. 10 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska zaś bezpośrednią reprezentację obywateli na poziomie UE stanowi Parlament Europejski. Do podstawowych zasad demokracji odwoływał się także Trybunał Sprawiedliwości (Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, 1980, s. 3333) stwierdzając m.in., iż uprawnienia konsultacyjne Parlamentu Europejskiego są rozwiązaniem umożliwiającym mu rzeczywisty udział w procesie legislacyjnym Wspólnoty i stanowią zasadniczy element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktat, która odzwierciedla „na poziomie wspólnotowym [...] podstawową zasadę demokracji, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia reprezentantów.

W tym świetle, w uproszczeniu, należy stwierdzić, iż przymiotem Unii Europejskiej jest nie tylko władza, lecz władza, co do której wyraźny staje się postulat jej demokratycznej legitymizacji. Silne uprawnienia władcze Unii – tak w perspektywie horyzontalnej, jak i wertykalnej – prowokują oczywiście szereg dalszych pytań szczegółowych. Zasadnym staje się m.in. pytanie o źródła władzy Unii Europejskiej. Postulat demokracji zakłada bowiem określony udział „ludu” w procesie powierzenia Unii kompetencji władczych. Poniższe rozważania ograniczone zostaną jednak do kwestii unijnych ram instytucjonalno-proceduralnych. Badając te zagadnienia należy natomiast podkreślić, sygnalizowaną przez C. Mika, szczególnie ważną kwestię, wyraźnego w przypadku Unii, „rozdzielenia reguły określającej źródło władzy od reguły określającej metodę sprawowania władzy unijnej” (Mik, 2008, s. 101). Dalsze rozważania w tej materii kierują się zatem bardziej ku – ponownie cytując C. Mika – „regule mechaniki władzy” niż ku źródłom (i metodom powierzenia) uprawnień władczych Unii (Mik, 2008, s. 101). Jako takie koncentrują się wokół pytania czy procesy decyzyjne, przyjęty w UE model wykonywania władzy, zbliżają unijne władztwo do obywatela i dają szansę właściwego uwzględnienia „woli ludu”, nie zaś wokół pytania o to czy i w jakim stopniu owa wola pozostaje źródłem unijnej władzy.

Kierując się powyższymi założeniami, warto zaprezentować zbiór refleksji obejmujących wybrane elementy konstrukcji systemu instytucjonalnego UE oraz głównych procedur decyzyjnych. Ograniczamy się jednocześnie do podstawowych i ustalonych traktatowo procedur ustawodawczych w ramach UE i ich głównych uczestników, mając jednocześnie świadomość istnienia mechanizmów decyzyjnych innej natury, „demokratyzujących” w założeniu reżim unijny¹.

¹ Z racji na założenia redakcyjne pomijamy zatem procedury rewizji traktatów oraz procedury stanowienia aktów delegowanych i wykonawczych. Pomijamy również zagadnienie udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa UE czy wątek inicjatywy ludowej. Kwestie te, w określonym zakresie, omówiono w odrębnych opracowaniach niniejszej publikacji.

Instytucje

Dążąc do ustalenia na ile unijna władza jest legitymizowana demokratycznie, niezmiernie ważnym jest bliższy opis głównych uczestników procesów decyzyjnych w UE. Wypada także przypomnieć, iż opisując instytucje Unii Europejskiej mówimy *de facto* o organach organizacji międzynarodowej, nie państwa. Należy zatem przyjąć, iż zapewnianie obywatelom reprezentacji demokratycznej na forum unijnych instytucji ma siłą rzeczy odmienny charakter niż ma to miejsce w przypadku państw członkowskich i ich organów². Uwzględnienie tego założenia powoduje, iż nawet pobieżna analiza tej materii może prowadzić do interesujących wniosków.

Ograniczając pole analizy do instytucji tworzących prawo Unii Europejskiej³ na pierwszym planie pojawia się tzw. trójkąt instytucjonalny Komisja – Rada – Parlament Europejski. Wybór tych instytucji w świetle dalszych rozważań podyktowany jest przede wszystkim aktualną konstrukcją podstawowych procedur prawodawczych Unii – zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej, opisanych szczegółowo w jednym z kolejnych punktów.

Instytucja przedstawicielska

We wskazanym trójczłonowym układzie właściwą reprezentację obywateli na poziomie UE zapewniać powinien Parlament Europejski (art. 10 TUE). Członkowie PE są wybierani na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych i bezpośrednich w głosowaniu równym i tajnym (art. 14 ust. 3 TUE). W odniesieniu do organizacji międzynarodowych jest to niezwykle ciekawe rozwiązanie, dzięki któremu członkowie jednego z organów organizacji wybierani są nie przez rządy (czy nawet parlamenty narodowe) a bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich. Taka formuła z pewnością może i powinna być wiązana z sygnalizowanym wyżej zakresem kompetencji UE i wpływem stanowionego przez nią prawa na status prawny osób fizycznych. W tym świetle widoczny staje się naturalny mechanizm: jeśli prawo Unii tak dalece ingeruje w sytuację jednostek, jednostkom tym na szczeblu Unii należy zapewnić instytucjonalną formę reprezentacji ich interesów. Próba realizacji owego mechanizmu w praktyce jest oczywiście zasadna, warto jednak pamiętać, iż na szczeblu organizacji międzynarodowej podlega innym uwarunkowaniom niż ma to miejsce w przypadku państw.

Zwróćmy m.in. uwagę na potencjalną „siłę” głosu obywateli Unii Europejskiej w PE. Uwzględniając przewidzianą w art. 14 ust. 2 TUE maksymalną liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego ustaloną na poziomie 751 członków jeden głos reprezentuje około 668 000 obywateli (Eurostat, 2011; Parlament Europejski, 2011; Decyzja Rady,

² Na temat możliwości i zasadności ewentualnego „przeniesienia” pewnych zasad i koncepcji ustrojowych przyjętych w państwach na grunt struktur ponadnarodowych zob. m.in.: (Grzeszczak, 2006, s. 212–214).

³ Odwołujemy się w tym miejscu do kategorii aktów prawnie wiążących UE – rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Uwzględniamy także wprowadzony Traktatem z Lizbony podział aktów na ustawodawcze, delegowane i wykonawcze.

2009). Z perspektywy wybranych państw członkowskich (małego, średniego i dużego), biorąc pod uwagę przypisaną im liczbę miejsc w PE, warto zauważyć, iż, przykładowo, jeden głos „maltański” reprezentuje liczbę około 69 602 obywateli, jeden głos „polski” – liczbę około 749 000, a jeden głos „niemiecki” – 851 579. Porównując, w izbie niższej polskiego parlamentu jeden głos poselski reprezentuje około 83 000 obywateli. Dysproporcje są zatem wyraźne, a ich skala uzmysławia, iż PE i parlamenty narodowe to ciała funkcjonujące w ramach jakościowo innych organizmów, trudno więc oczekiwać podobnego stopnia reprezentacji na poziomie państwowym i unijnym⁴.

Do pewnej refleksji skłania również charakter PE jako instytucji ustawodawczej Unii. Parlament współtworzy prawo unijne, które dzięki swym atrybutom wskazanym wyżej, ujednolica lub harmonizuje określone standardy w państwach członkowskich. Prawo to, stanowione przecież na szczeblu organizacji międzynarodowej, wydaje się naturalnie opierać bardziej na optyce makro niż mikro. Powiązanie wyborcy z jego reprezentantem nie traci tu oczywiście znaczenia. Należy jednak podkreślić, iż związek posła do PE z przysłowiowym „tu i teraz” obywatela i wyborcy jest wyraźnie słabszy niż w wypadku demokratycznie wybieranych parlamentów narodowych bądź pochodzących z wyboru organów samorządu terytorialnego. Jest to zarazem okoliczność zrozumiała, obiektywna, będąca pochodną tak kompozycji samego PE, jak i jego funkcji w ramach kompetencji UE jako całości⁵. Inne zadania postawiono bowiem przed Unią, inne przed władzami centralnymi państw członkowskich, inne przed ośrodkami samorządowymi. Stopień partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy na każdym z tych szczebli pozostaje, w konsekwencji, również inny.

Zauważmy także, iż formalnie główne linie podziału w PE mają bardziej charakter polityczny niż narodowy, a podstawową osią, wokół której organizują się deputowani jest zbieżność poglądów, nie przynależność państwowa. Funkcjonowanie w ramach PE tzw. grup politycznych sugeruje, iż decyzje tej instytucji w dziedzinie ustawodawstwa są efektem ścierania się programów czy interesów poszczególnych frakcji obecnych na szczeblu unijnym a popieranych przez określone grupy wyborców. Nie sposób jednak uniknąć sytuacji, w której na podziały tego rodzaju nałożą się podziały narodowe, a obie kategorie interesów zaczną się krzyżować. Napięcia generowane racją stanu poszczególnych państw mogą znajdować ujście także wewnątrz jednej grupy politycznej, stając się czynnikiem konsolidującym reprezentantów różnych grup wybranych jednak w tym samym państwie członkowskim. Związek obywatela z członkiem PE jest tu zatem wciąż widoczny, może jednak przybrać specyficzną formę, pozwalającą ująć się w schemat – mój reprezentant w PE staje się rzecznikiem mojego państwa choć niekoniecznie najbliższej mi wspólnoty (np. lokalnej czy politycznej). W tym wymiarze zatem PE staje się również, do pewnego stopnia, płaszczyzną realizacji interesów narodowych i ta perspektywa dla demokratycznej legitymizacji władzy w UE nie pozostaje bez znaczenia.

⁴ Należy także podkreślić, iż podobne różnice w reprezentacji głosów mogą pojawić się w parlamentach krajowych poszczególnych państw co wiąże się z liczbą ich populacji oraz ustalonym składem organów państwowych.

⁵ Można ją również wiązać z koncepcją *multi level governance*, w której państwo przestaje być głównym centrum podejmowania decyzji, stając się jednym z elementów sieci powiązanych ze sobą ośrodków decyzyjnych.

Wreszcie refleksja natury praktycznej. Problematyczna pozostaje bowiem świadomość społeczna w zakresie faktycznej roli i kompetencji PE w unijnym systemie podejmowania decyzji. Otwartym pozostaje pytanie, czy wynik wyborów do PE odzwierciedla zrozumienie unijnych mechanizmów podejmowania decyzji i roli Parlamentu w tych procesach. Czy jest zamierzoną decyzją podyktowaną znajomością kandydatów, ich propozycji, programów oraz obiektywną oceną możliwości ich realizacji w świetle rzeczywistych uprawnień i zadań PE, czy też prostym przeniesieniem aktualnego stanu preferencji politycznych z poziomu krajowego na poziom Unii. Innymi słowy, interesujące jest to, czy mechanizmy zapewniające demokratyczną reprezentację na szczeblu UE obywatel jest w stanie świadomie wykorzystać⁶.

Ciała ponadnarodowe i międzyrządowe

Uwagi dotyczące Parlamentu Europejskiego wydają się kluczowe zważywszy na charakter pozostałych instytucji trójkąta Komisja–Rada–PE. Komisja pozostaje bowiem instytucją ponadnarodową o charakterze niezależnym, wspierającą ogólny interes Unii (art. 17 ust. 1 i 3 TUE). Jej członkowie wybierani są „ze względu na swe ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie spośród osób, których niezależność jest niekwestionowana”. Kryteria wyboru są zatem jasne i odwołują się do profesjonalizmu i niezależności kandydatów, a nie ich powiązania z rządami, parlamentami, obywatelami państw członkowskich czy pozostałymi instytucjami UE. Komisarze nie mają prawa zwracać się ani przyjmować instrukcji od żadnego rządu, instytucji, organu czy jednostki organizacyjnej i powstrzymują się od jakichkolwiek działań niezgodnych z charakterem ich funkcji lub wykonywaniem zadań. Co więcej, zgodnie z art. 245 TFUE, członkowie Komisji nie mogą wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej zaś obejmując swe stanowiska, uroczystie zobowiązują się szanować, również po zakończeniu pełnienia funkcji, „zobowiązania z nich wynikające w tym również obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści”. Uchybienie wskazanym zobowiązaniom może skutkować orzeczeniem przez Trybunał Sprawiedliwości o dymisji Komisarza lub o pozbawieniu go prawa do emerytury bądź podobnych korzyści. Regulacje traktatowe kładą zatem duży nacisk na niezależność i fachowość komisarzy. Z pewnością ma to związek z zakresem zadań Komisji, w ramach których można wyodrębnić funkcje kontrolne, wykonawcze, koordynacyjne czy pewne funkcje w zakresie unijnego ustawodawstwa (choć funkcji ustawodawczej jako takiej Komisja nie pełni). Mnogość dziedzin, w ramach których Komisja pozostaje aktywna wydaje się czynić zrozumiałymi wymogi odnośnie osób komisarzy. Sprawne i efektywne funkcjonowanie Unii wymaga profesjonalnego aparatu urzędniczego, co do którego ryzyko poddawania się ewentualnym naciskom wydaje się zminimalizowane, przynajmniej w warstwie normatywnej. Oczywiście, taka konstrukcja Komisji

⁶ Do ciekawych wniosków prowadzić mogą w tej mierze dane dotyczące frekwencji w wyborach do PE – zarówno na poziomie całej Unii, jak i poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski, por. (Parlament Europejski, 2011b).

powoduje, iż z perspektywy obywatela może się ona wydawać ciałem hermetycznym, wręcz niedostępnym. Na tym tle warto poczynić dwie uwagi.

Przed wszystkim rygorystycznie sformułowane wymogi niezależności Komisji nie mają na celu odseparowania jej od obywateli. Komisja w swych działaniach jest niezależna nie tylko od woli jednostek, ale również od organów państwowych i pozostałych instytucji unijnych. Gwarancje jej niezależności nie są jednocześnie wymierzone przeciw komukolwiek. Przeciwnie, mają na celu umożliwienie Komisji realizacji jej podstawowego celu, jakim jest wspieranie ogólnego interesu Unii – Unii obejmującej przecież zakresem swej regulacji zarówno państwa członkowskie, jak i jednostki. Niezależność ma pozwalać Komisji na efektywne łączenie interesów państwowych, indywidualnych oraz instytucjonalnych, a w konsekwencji na skuteczne osiągnięcie celów Unii pojmowanej jako całości.

Co więcej, wypuklić należy swoistą zależność Komisji od Parlamentu Europejskiego. Po pierwsze, na skład Komisji w dużej mierze wpływ ma właśnie PE, co potwierdzają postanowienia art. 17 ust. 7 TUE. Wystarczy przypomnieć, iż to Parlament wybiera przewodniczącego Komisji. PE uczestniczy również w powoływaniu pozostałych jej członków. Po drugie, Parlament może położyć kres funkcjom Komisji dzięki instytucji wotum nieufności. Otóż zgodnie z art. 234 TFUE przyjęcie takiego wniosku przez PE odpowiednią ilością głosów powoduje, iż członkowie Komisji kolegialnie rezygnują ze swych funkcji.

Na szczeblu unijnym trudno z kolei odnaleźć podobne mechanizmy kontrolne Parlamentu Europejskiego względem Rady. Rada pozostaje forum skupiającym przedstawicieli rządów państw członkowskich odpowiedniego szczebla (art. 16 ust. 2 TUE). Należy wskazać, iż to Rada wspólnie z PE pełni funkcję ustawodawczą (i budżetową). „Kontrola” odbywa się tu zatem raczej w obszarze poszczególnych procedur ustawodawczych (o czym niżej) i przybiera postać swoistego równoważenia się instytucji o różnym charakterze. W tym układzie można rzeczywiście skonstatować, iż – co do zasady – PE reprezentować będzie jednostki, Rada – państwa i ich rządy.

Fakt, iż skład Rady tworzą przedstawiciele rządów państw członkowskich powoduje, iż jej „powiązanie” z obywatelem budzić może pewne wątpliwości. Sam fakt istnienia w strukturze instytucjonalnej Unii ciała reprezentującego obywateli i organu reprezentującego rządy może sugerować określoną przeciwstawność reprezentowanych przez nie interesów. Rzeczywiście, można – generalizując – założyć, iż wpływ obywateli na skład i politykę rządu wydaje się co do istoty pośredni i siłą rzeczy ograniczony. Pojawić może się więc pytanie, do jakiego stopnia działania rządu realizują wolę suwerena skoro między jednym i drugim funkcjonuje ogniwo pośrednie – organ przedstawicielski. Czy w ogóle i, ewentualnie, jak dalece „interes” rządu państwa członkowskiego różni się czy też „oddala” od „interesów” jego obywateli. Ta potencjalna opozycja jest jednak pewnym uproszczeniem i uogólnieniem. Wzmiankowany wpływ obywateli na rząd istnieje, mimo swej pośredniości i ograniczonego charakteru. Weryfikacja aktywności władzy wykonawczej wydaje się odbywać wraz z wyborami do ciał przedstawicielskich. One bowiem, a w zasadzie reprezentowane w nich siły polityczne, stanowią zaplecze egzekutywy. Trudno więc postrzegać rząd i obywateli jako byty od siebie odseparowane, zawsze kierujące się odrębnymi interesami, pozostające w stanie permanentnego konfliktu. Więc, można postawić tezę, iż stanowiska i decyzje Rady jako instytucji UE są ukierunko-

wane „na obywateli”. Łącznikiem będzie tu jednak „dobro państwa” rozumiane jako dobro ogółu jego obywateli, a nie sam skład Rady czy sposób jego wyłaniania. Trudno bowiem nie zauważyć, iż w rozwiązywaniu określonych problemów politycznych, ekonomicznych, społecznych perspektywa rządu i obywateli może być odmienna (państwo-wa-generalna, indywidualna-jednostkowa). Odmienne mogą być również przesłanki, motywy i uwarunkowania ich stanowisk, działań i decyzji, co warto podkreślić.

Podsumowując tę część rozważań można zatem stwierdzić, iż w ramach opisanego trójkąta instytucjonalnego, z perspektywy demokratycznej legitymizacji unijnej władzy, instytucją kluczową pozostaje Parlament Europejski. Komisja i Rada, z racji na swój, ustalony traktatowo charakter, nie funkcjonują w tak bezpośrednim związku z obywatelem. Podkreślić jednak należy, iż również ich optyka nie pomija interesu obywateli.

Procedury

Wobec konstatacji, iż to Parlament Europejski stanowi na szczeblu unijnym właściwą reprezentację obywateli, warto ustalić jego rolę w zakresie procesów ustawodawczych w UE i interakcji w ramach opisywanego trójkąta instytucjonalnego w tym zakresie. Silna pozycja PE wydaje się wzmocniać demokratyczną legitymizację Unii w ujęciu instytucjonalno-proceduralnym stanowiącym podstawę niniejszego opracowania. Naturalnym staje się oczywiście poszukiwanie tych obszarów proceduralnych, w których PE odgrywa szczególnie istotną rolę. Nie należy jednak tracić z pola widzenia specyficznego, pośredniego związku Rady i Komisji z jednostką.

Ogólna ocena procedur ustawodawczych prowadzi do wniosku, iż Parlament pełni w ich ramach doniosłą rolę. Przyjęcie aktu ustawodawczego UE jest bowiem możliwe w ramach zwykłej bądź specjalnej procedury ustawodawczej. Generalna różnica między nimi sprowadza się – poza jednolitością regulacji traktatowej – do zakresu zaangażowania Rady i Parlamentu. Zwykła procedura ustawodawcza jest obecnie najszerszej stosowana. Jej ogólny mechanizm podkreśla pozycję Parlamentu poprzez jej swoiste „zrównanie” z rolą Rady. Obie instytucje stają się w tej mierze współtwórcami unijnych aktów zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 289 ust. 1 TFUE: „zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji [...]”. Jej szczegółowy, relatywnie złożony, podzielony na trzy czytania, przebieg określa art. 294 TFUE. Procedura jest skonstruowana w sposób uniemożliwiający wydanie aktu wbrew woli jednej z instytucji. Wobec braku porozumienia w kolejnych jej stadiach nie zakończy jej jednostronna decyzja Rady lub PE, a po prostu fiasko – akt nie zostanie przyjęty.

Przypomnijmy, iż całą procedurę rozpoczyna wniosek Komisji stanowiący podstawę dalszego postępowania⁷. Jest on przedkładany i Radzie, i Parlamentowi. W pierwszym

⁷ Należy jednak uwzględnić tzw. pośrednią inicjatywę ustawodawczą PE: Parlament Europejski może, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Traktatów. Jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie (art. 225 TFUE).

czytaniu procedura może zostać zakończona o ile stanowisko PE zostanie przyjęte przez Radę. Akt jest wówczas przyjęty w brzmieniu odpowiadającym stanowisku Parlamentu. Rozwiązanie to podkreśla w oczywisty sposób rolę Komisji. Od jej projektu w dużej mierze zależy czy obie instytucje ustawodawcze będą w stanie osiągnąć porozumienie już na pierwszym etapie procedury. Odpowiednie uwzględnienie przez ciało ponadnarodowe (Komisja) potencjalnego stanowiska czynników międzyrządowych (Rada) oraz przedstawicielskich (PE) może wydatnie procedurę przyspieszyć w oparciu o rozwiązanie kompromisowe.

Zauważmy także, iż w przypadku niezatwierdzenia przez Radę stanowiska PE procedura nie zostaje zakończona. Tym razem Rada powinna przedstawić swoje stanowisko i przekazać je Parlamentowi. Swoje stanowisko Parlamentowi przekazuje również Komisja. Parlament ma trzy miesiące na podjęcie decyzji. Może stanowisko Rady przyjąć – wówczas akt jest przyjęty, a procedura zakończona. W tym jednak wypadku może się zdarzyć, iż podstawa aktu oddala się od pierwotnego projektu Komisji. W takiej sytuacji główny ciężar osiągnięcia kompromisu spoczywa na Radzie i PE, jakkolwiek Komisja przedstawia Parlamentowi swoją opinię co do stanowiska Rady. Parlament może także stanowisko Rady odrzucić, wówczas procedura kończy się brakiem przyjęcia aktu. Parlament może także zaproponować poprawki do stanowiska Rady, a zmieniony tekst przekazuje Radzie i Komisji, która zmiany opiniuje. Od tego momentu to Rada ma trzy miesiące na podjęcie decyzji. Jeżeli w tym okresie zatwierdzi poprawki PE (wszystkie), akt uważa się za przyjęty. Co ważne, poprawki PE zaopiniowane negatywnie przez Komisję Rada może przyjąć tylko jednomyślnie. Jeśli Rada poprawek nie przyjmie, uruchamiana jest tzw. procedura pojednawcza, w ramach której zadaniem przedstawicieli Rady i PE (komitet pojednawczy) – z wyraźnym mediacyjnym udziałem Komisji – jest przygotowanie wspólnego projektu aktu. Jeśli wspólny projekt nie zostanie przyjęty w terminie sześciu tygodni, akt uważa się za nieprzyjęty. Jeżeli jednak w tym samym terminie projekt taki zostanie zatwierdzony – rozpoczyna się kolejne, trzecie, czytanie. Na tym etapie Rada i PE mają również sześć tygodni na przyjęcie zatwierdzonego projektu wspólnego. Jeśli tego nie uczynią – akt uważa się za nieprzyjęty.

Warto ponownie zaakcentować, iż to zwykła procedura ustawodawcza, w której PE ma – przynajmniej formalnie – pozycję równorzędną z Radą, dominuje. Należy także wskazać, iż zarówno jako pierwotna procedura współdecydowania na gruncie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) (Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, 2006), jak i obecnie stanowi ona przejaw, podkreślanego w literaturze, wzrostu roli Parlamentu w ramach Wspólnot i Unii Europejskiej (Barcz, 2010, s. 184–185). Przypomnijmy, iż relacje między czynnikami rządowymi, ponadnarodowymi i przedstawicielskimi w ramach tej procedury ukształtowano w sposób wzmacniający legitymizację demokratyczną Unii. Instytucjonalny reprezentant obywateli w dynamicznym wymiarze systemu decyzyjnego Unii pełni doniosłą rolę. Jeszcze przed wdrożeniem procedury może żądać od Komisji przedstawienia odpowiednich propozycji. To on jako pierwszy przedkłada stanowisko względem projektu Komisji i już w tym momencie procedura może zostać zakończona przyjęciem aktu. Brak akceptacji ze strony Rady jako reprezentanta rządów państw członkowskich prowadzi do kolejnego czytania projektu, nie kończy jednak procedury. Co więcej, w czytaniu drugim to PE przejmuje inicjatywę. I od jego stanowiska zależy zakończenie procedury bądź brakiem przyjęcia aktu, bądź jego

przyjęciem. Jakkolwiek w drugim przypadku brzmienie aktu powinno odpowiadać stanowisku Rady, to przecież na takie rozwiązanie PE musi się zgodzić. Wreszcie, PE może do stanowiska Rady wprowadzić poprawki. W pierwszym czytaniu Rada analogicznych kompetencji nie posiada. Długotrwała różnica stanowisk prowadzi do etapu pojedynczego zaś jego efekt w postaci wspólnego projektu ponownie podlega zatwierdzeniu przez Radę i PE. Nie ma więc możliwości przyjęcia aktu wbrew woli Parlamentu, należy jednak pamiętać, iż mechanizm ten „chroni” także Radę.

Jednocześnie fakt, iż obecnie specjalna procedura ustawodawcza, w ramach której pozycja PE może wydawać się słabsza, jest raczej wyjątkiem od reguły potwierdza tendencję do wzmacniania roli PE jako reprezentanta obywateli Unii. Zauważmy ponadto, iż traktatowy model owej rzadziej stosowanej procedury ustawodawczej, zwłaszcza tam, gdzie to Parlament przyjmuje akt bądź czyni to Rada, ale za zgodą PE, nie musi oznaczać „słabości” Parlamentu. Paradoksalnie może on podkreślać konieczność właściwego uwzględniania woli PE przez Radę (i Komisję) jako że podstawowy schemat procedury specjalnej instrumentów bieżącego niwelowania sporów (jak w wypadku procedury zwykłej) nie przewiduje.

Zwróćmy uwagę, iż specjalna procedura ustawodawcza polega na przyjęciu aktu przez Radę z udziałem Parlamentu bądź przez PE z udziałem Rady (art. 289 ust. 2 TFUE). W odniesieniu do niej brak zatem złożonych mechanizmów proceduralnych, brak również, co ciekawe, jednolitej podstawy traktatowej⁸. Niektóre przepisy traktatów odwołujące się do specjalnej procedury ustawodawczej zakładają także dodatkowe jej elementy i udział innych niż Rada i PE instytucji (lub organów) – m.in. art. 182 ust. 4 czy art. 226 TFUE. Mogą także wskazywać formę aktu oraz większość głosów konieczną do jego przyjęcia. Dodajmy jednocześnie, iż akty ustawodawcze mogą być – o ile traktaty nie stanowią inaczej – przyjmowane wyłącznie na wniosek Komisji (art. 17 ust. 2 TUE). Nie zmienia to jednak faktu, iż schemat specjalnej procedury realną kompetencją prawotwórczą ogranicza do Rady bądź Parlamentu Europejskiego. Udział w przyjęciu aktu jednej bądź drugiej instytucji sprowadza się zasadniczo do wyrażenia zgody lub opinii.

Można oczywiście zaryzykować tezę, iż w ramach specjalnej procedury ustawodawczej pozycja Rady wydaje się silniejsza. W większości przypadków to bowiem Rada przyjmuje akt po konsultacji z Parlamentem lub za jego zgodą. Sytuacje odwrotne są dużo rzadsze (m.in. art. 223 ust. 2, art. 226 TFUE). Co więcej, w sytuacji gdy akt przyjmuje PE czyni to zasadniczo za zgodą Rady. Zauważmy jednak, iż nawet w wariantach, w którym akt przyjmuje Rada z udziałem PE rola tej ostatniej instytucji, wbrew pozorom, nie musi być marginalna. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej przewidziano szereg mechanizmów pozwalających kontynuować proces legislacyjny w wypadku rozbieżności stanowisk Rady i PE. Schemat procedury specjalnej możliwości takich nie daje i jeśli traktaty zakładają przyjęcie aktu przez Radę za zgodą PE, to jej uzyskanie jest warunkiem koniecznym wydania aktu. Bez owej zgody Rada aktu przyjąć nie może, musi zatem zawnoczyć uwzględnić potencjalne stanowisko Parlamentu. Oczywiście, pozycja

⁸ Za każdym razem, gdy poszczególne przepisy traktatów odwołują się do specjalnej procedury ustawodawczej, precyzują na czym ma ona w danym przypadku polegać (która instytucja akt przyjmuje i na czym polega udział drugiej instytucji) i – ewentualnie – jakie dodatkowe wymogi, poza schematem podstawowym, są konieczne do spełnienia (np. opinia lub zgoda innych niż PE lub Rada ciał).

Rady wydaje się silniejsza w przypadkach, gdy przyjmuje ona akt po konsultacji z PE. Opinia nie ma charakteru wiążącego. Pamiętać jednak należy, iż jej uzyskanie również jest istotnym wymogiem proceduralnym w procesie ustawodawczym. Co więcej, obie instytucje wiąże wyrażona w art. 13 ust. 2 TUE zasada lojalnej współpracy: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują” (Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, 1988, s. 5323).

W ten sposób procedury ustawodawcze UE stają się soczewką skupiającą aktywność instytucji o różnorodnym charakterze opisanym wyżej. Dla legitymizacji władzy unijnej postrzeganej w aspekcie demokracji ma to również istotne znaczenie.

Uwagi końcowe

Powyższe uwagi – nie wyczerpując naturalnie problemu – dają podstawę do określonych wniosków w zakresie legitymizacji władzy w kontekście Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalno-proceduralne funkcjonowania UE wydają się bowiem wskazywać, iż w wymiarze sposobu, metod wykonywania unijnego władztwa postulat jego demokratycznej legitymizacji został nie tylko dostrzeżony, lecz również praktycznie uwzględniony.

Oczywiście, pojawia się pytanie, do jakiego stopnia ów postulat uwzględniono. Fragmentaryczna analiza zagadnienia pozwala chyba stwierdzić – w sposób niejednoznaczny – iż jest to stopień, do jakiego postulat demokratycznego legitymizowania władzy organizacji międzynarodowej może być w ogóle zrealizowany. Można wręcz skonstatować, iż Unia Europejska wyznacza tu pewien zupełnie nowy standard, co wiąże się z jej specyficznym, ponadnarodowym charakterem. Nie istnieje tu zatem żaden wzorzec, organizm z Unią porównywalny, który stałby się punktem odniesienia dla ewentualnych ocen w tej materii. W konsekwencji odpowiedź na pytanie czy postulat demokracji jest w ramach UE osiągalny w stopniu odpowiednim, dostatecznym czy niedostatecznym jest niezwykle trudna, o ile możliwa. Zdecydowanie łatwiejsze i, jak się wydaje, bardziej pożądane jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie „w jaki sposób?” ów postulat w przypadku Unii jest realizowany.

Zawężając obszar rozważań do kwestii instytucjonalno-proceduralnych, stanowiących przedmiot niniejszego opracowania, wypada podkreślić następujące wątki kluczowe.

Przede wszystkim należy przypomnieć, iż rozważania powyższe odnoszą się do – jakkolwiek szczególnej – to jednak wciąż organizacji międzynarodowej. Bezrefleksyjne porównania z państwem nie są tu zatem wskazane. Biorąc tę okoliczność pod uwagę, warto natomiast wskazać, iż ramy instytucjonalne Unii Europejskiej obejmują ciała o różnym charakterze. Szczególną uwagę zwrócono na Komisję, Radę i Parlament Europejski jako instytucje najintensywniej zaangażowane w proces legislacyjny na szczeblu UE. W ramach owego trójczłonowego układu mieści się PE – instytucja pochodząca z wyboru, reprezentująca w założeniu głos obywateli. Oczywiście, reprezentacja ta podlega specyficznym uwarunkowaniom i założeniom właściwym funkcjonowaniu organizacji międzynarodowej. Już jednak fakt włączenia tego typu organu w strukturę instytucjonalną Unii jest zabiegiem nietypowym, odpowiadającym charakterystyce samej UE i świadczącym o woli swoistego włączania jednostek w sferę unijnej aktywności.

Parlament wydaje się tu instytucją najsilniej powiązaną z obywatelem. I mimo wszelkich ograniczeń wynikających z istoty Unii jako organizacji i samego PE jako jednej z jej instytucji potencjału takiego rozwiązania trudno nie docenić.

Co więcej, Komisja i Rada, jakkolwiek pozostają instytucjami o charakterze zasadniczo różnym od Parlamentu Europejskiego, nie wydają się funkcjonować w opozycji względem obywateli czy też reprezentować racji sprzecznych z ich interesami. Oczywiście jest jednak, że jako ukształtowane w określony sposób organy organizacji międzynarodowej, w swych działaniach kierują się inną perspektywą niż PE. Ich związek z obywatelami ma naturalnie wymiar pośredni, niejednokrotnie w dużym stopniu, nie oznacza to jednak, iż związek taki faktycznie nie istnieje. Przejawia po prostu określoną specyfikę.

Wreszcie, warto zwrócić uwagę na ukształtowanie unijnych procedur ustawodawczych jako obszaru koegzystencji owych odmiennych w swej istocie instytucji. Wydaje się, iż w szczególności zwykła procedura ustawodawcza podkreśla rolę Parlamentu Europejskiego. Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż to właśnie ta procedura jest obecnie stosowana w najszerszym stopniu. Jej konstrukcja opiera się na konieczności daleko posuniętej współpracy między opisywanymi instytucjami. Odwołując się do ich specyfiki, uproszczony schemat tej procedury (wspólne przyjęcie aktu przez PE i Radę na wniosek Komisji) w pełni oddaje jej istotę w odniesieniu do zależności międzyinstytucjonalnych w zakresie unijnych procedur decyzyjnych. Kooperacja czynników przedstawicielskich, ponadnarodowych i międzyrządowych jest niezbędnym warunkiem przyjęcia aktu. Jednocześnie wypada zauważyć, iż szczegółowy przebieg procedury został uregulowany w sposób dający szansę poszukiwania kompromisu i ewentualnej weryfikacji stanowisk w zasadzie na każdym jej etapie. Uproszczony mechanizm specjalnej procedury ustawodawczej nie musi oznaczać, jak wskazano, definitywnego osłabienia roli PE w wymiarze generalnym. Rada jest w tej mierze instytucją dominującą. Warto jednak pamiętać, iż procedura stosowana jest relatywnie rzadko. Obejmuje także sytuacje, w których do wydania aktu konieczna jest zgoda (a nie tylko opinia) Parlamentu.

Podsumowując, unijne procedury decyzyjne (w wymiarze ustawodawczym), w połączeniu z traktatowo ustalonym charakterem ich głównych uczestników, wydają się stanowić czynnik legitymizujący demokratycznie władzę UE. Konstatacja ta jednak, przypomnijmy, odnosi się do sposobu jej wykonywania, nie jej źródła. Czy przyjęte w Unii rozwiązania instytucjonalno-proceduralne należy uznać za najbardziej właściwe? Wobec braku jednoznacznych kryteriów oceny trudno o ostateczne twierdzenia w tej materii. Na pewno należy pamiętać, iż analizie poddajemy organizację międzynarodową szczególniego typu i okoliczność tę warto w kontekście podobnych rozważań uwzględnić.

Bibliografia

- Barcz J. (2010), *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reform*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady* (2009), Dziennik Urzędowy L 325 z 11 grudnia 2009 r.
- Doliwa-Klepacki Z. M. (1997), *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych*, Wydawnictwo 69, Warszawa.

- Eurostat (2011), dane dotyczące populacji: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en.
- Góralczyk W., Sawicki S. (2004), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa.
- Grzeszczak R. (2006), *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Hołyst B. (red.) (2005), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Kenig-Witkowska M. M. (red.) (2011), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lenaerts K., Nuffel P. (2011), *European Union Law*, Sweet&Maxwell, London.
- Mik C. (2008), *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, w: *Traktat z Lizbony: główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, UKIE, Warszawa.
- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości (1980) z 29 października 1980 r. w sprawie nr C-138/79 (*SA Roquette Freres v. Rada*), Zb. Orz. 1980.
- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości (1988) z 27 września 1988 r. w sprawie nr 204/86 (*Grecja v. Rada*), Zb. Orz. 1988.
- Parlament Europejski (2011), dane dotyczące liczby posłów z poszczególnych państw, <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/search.html>.
- Parlament Europejski (2011b), Results of the 2009 European elections, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00082fcd21/Results-by-country-%282009%29.html>.
- Pawłowski J. (2007), *Przebudowa instytucjonalna Unii Europejskiej wobec potrzeb legitymizacji*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2010), wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy C 83 z 30 marca 2010 r.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana)* (2006), Dziennik Urzędowy C 321E z 29 grudnia 2006 r.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.* (2007), Dziennik Urzędowy C 306 z 17 grudnia 2007 r.

Summary

Legitimization of the European Union's authority – selected institutional and procedural aspects

Being a specific international organization, the European Union enjoys a particularly extensive range of powers, while the laws enacted within its framework have legal consequences not only for EU member states, but their citizens as well. Understood in this manner, the ‘sovereign activity’ of the EU has an extensive scope. This study is focused on issues related to the nature of the legitimization of the EU’s authority as concerns its procedural and institutional aspects. The issues of who institutionally wields power at EU level and what relations occur between the ‘carriers’ of EU authority, as well as whether the decision-making processes and the scope of individual institutions in this matter might be perceived as factors legitimizing the European Union’s democratic character, are discussed from the point of view of the institutional and procedural aspects of decision-making at EU level. Key issues pertaining to the topics of EU authority, institutional actors and decision-making processes within the European Union are indicated.

Key words: European Union’s institutions, ordinary legislative procedure, special legislative procedure