

Mikołaj J. Tomaszuk

WZMOCNIONA LEGITYMACJA DEMOKRATYCZNA
UNII EUROPEJSKIEJ – ROZWAŻANIA
W KONTEKŚCIE INICJATYWY OBYWATELSKIEJ,
NOWYCH ZASAD WYBORÓW DO PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I UDZIAŁU PARLAMENTÓW
KRAJOWYCH W PROCESIE INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ

Nie ulega wątpliwości, iż w wyniku kryzysu finansów publicznych, z którym borykają się zarówno wszystkie państwa strefy euro, jak i niektóre z pozostałych państw członkowskich, instytucje Unii Europejskiej kolejny raz stają do walki o swoją wiarygodność na arenie europejskiej i międzynarodowej¹. Formalne podstawy do zmierzających w tym kierunku zmian daje implemmentowany traktat lizboński² przewidujący w swych zapisach m.in. ustanowienie obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej; zmianę zasad wyborczych do PE czy też zwiększone uprawnienia parlamentów krajowych w unijnym procesie decyzyjnym. Przedmiotem szczególnej troski powinno być dołożenie wszelkich starań

¹ Szerzej: J.M. Fiszer, *Globalny kryzys finansowy i jego społeczno-polityczne konsekwencje dla Polski*, „Przegląd Politologiczny”, 2009, nr 3, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2009; A. Wielowieyski, *Deficyt tożsamości europejskiej-przyczyną kryzysu w Unii*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak, *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju, Tom IV, Kraków 2011. Interesujący obszar badawczy może stanowić podjęcie próby odpowiedzi na pytanie: czy kategoria legitymacji demokratycznej jest antidotum dla obywateli UE na skutki pogłębiania integracji europejskiej?

² W jednej ze swych najnowszych książek J. Staniszkis analizuje poszczególne przepisy TL, jednak nie tyle w kontekście ich modyfikacji w stosunku do poprzednich traktatów, lecz w kontekście ustalania nowych relacji władzy w UE. Mimo tego, że kryzys narzuca w stosunku do TL inne zasady regulacji, dokument ten jest niesłychanie innowacyjną i przyszłościową propozycją integracji i kontroli w warunkach sieciowości i złożoności. Por. J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 226.

celem pokazania obywatelom UE, że forum Unii Europejskiej może być realną i efektywną formułą wspólnego poszukiwania dróg wyjścia z kryzysu³. Stawka, o którą toczy się gra, jest stosunkowo wysoka, gdyż *de facto* sięga do kwestii przyszłości integracji europejskiej jako Unii wzmocnionej współpracy politycznej wokół rynku wewnętrznego i strefy euro, czy też Unii osłabionej nacjonalizmem zachowawczym, skupiającym się na już słyszalnych w poszczególnych państwach głosach o konieczności poszukiwania alternatywnych do UE dróg walki z kryzysem⁴.

Zapowiedziany przez Komisję Europejską na 2013 r. rok obywateli ma być w jej przekonaniu okazją do odświeżenia wizerunku UE i jej instytucji. Z całą pewnością czas ten będzie można wykorzystać w celu wypromowania nowych instrumentów wpływu obywateli i ich zrzeczeń na proces decyzyjny UE m.in. za pomocą zawartych w traktacie z Lizbony przepisach o europejskiej inicjatywie legislacyjnej. Będzie to również dobra okazja do zainaugurowania europejskiej kampanii wyborczej w roku poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego. Przy ich okazji być może zostaną wprowadzone w życie nowe przepisy modyfikujące dotychczasowe zasady elekcji posłów do PE.

³ Przekonanie to nie jest już jednak tak jednoznaczne. Na skutek wielu czynników, wśród nich z powodu przeciągającego się w czasie poszukiwania adekwatnego dla całej UE scenariusza antykryzysowego, pojawiają się tendencje odśrodkowe czy to w postaci bliższej współpracy antykryzysowej wybranych państw np. z Chinami, czy to w kreśleniu scenariuszy ściślejszej współpracy w wąskim gronie państw członkowskich. Pojawiające się na tym tle niezadowolenie społeczne powoduje wzrost konfliktów, również tych na tle narodowościowym. Na tym tle instytucje unijne mogą być postrzegane jako niezadawalająco silne do sprawnego walki z kryzysem, a przez to niewiarygodne, przeregulowane itp.

⁴ W tym kontekście interesujące uwagi prezentuje Dan O'Brien w artykule „Europą nie będą rządili ekstremiści”. Autor analizuje wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych i prezydenckich w państwach członkowskich UE. Dostrzega zagrożenia wynikające ze wzrostu poparcia partii lub kandydatów skrajnych opcji politycznych. Konkludując, zwraca uwagę na fakt, że mimo obaw przed rozkwitem ekstremizmu, polityczne centrum się utrzymuje i nawet w takich państwach spoza strefy Euro jak Węgry i Bułgaria, gdzie można by sądzić, że demokratyczne wartości są zagrożone, nie ma obaw przed odrzuceniem demokracji jako systemu politycznego państw europejskich. Możliwości zmiany są jednak możliwe, gdy kryzys finansów publicznych i spowolnienie gospodarcze się pogłębią. Por. D. O'Brien, *Europą nie będą rządili ekstremiści*, „The Irish Times”, 31.07.2012, www.presseurope.eu, z 2.08.2012. Zob. również interesujące opracowanie: T. Beichelt, N. Ondarza, G. Verheugen, *Die EU auf dem Weg zur Wirtschaftsregierung? Europäische Reaktionen auf die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise*, MES-Perspektiven 1/2011, Europa-Universitaet Viadrina, Frankfurt Oder, 2011.

Należy jednak sceptycznie odnieść się co do szans na radykalną zmianę nastrojów Europejczyków w stosunku do Unii Europejskiej. W wielu bowiem przypadkach socjalizacja europejska obywateli UE napotyka na trudności, wynikające z faktu pojawiania się nowej jakości tzw. „Znaczących Innych”, którzy działając w tym obszarze nie zawsze są rzecznikami UE i jej dalszej integracji. Możemy zatem obserwować oznaki psychologicznego rozkładu wspólnoty, którego następstwem może być jej rozkład polityczny⁵. Kryzys „otworzył nam oczy”, wskazując na istotne różnice między deklaracjami politycznymi a nieprzystającą do nich rzeczywistością. Pokazując Europę, w którą nie chcemy wierzyć⁶.

Przedmiotem tego artykułu jest w pierwszej kolejności zbadanie implementowanych przepisów TL, regulujących możliwość skorzystania przez obywateli UE z prawa do inicjatywy legislacyjnej. Opracowane już w trakcie prac Konwentu Europejskiego przepisy w zasadniczo niezmienionej treści znalazły się w traktacie lizbońskim i były jednym z kilkunastu obszarów wymagających legislacyjnej działalności implementacyjnej na poziomie wspólnotowym KE, Parlamentu i Rady UE. Nowe regulacje zaczęły obowiązywać w pierwszym kwartale 2011 roku, a z informacji Komisji Europejskiej wynika, że pierwsze inicjatywy obywatelskie są już przedmiotem prac KE na jednym z pierwszych etapów procedury kontroli prawidłowości formy i zasadności z punktu widzenia kompetencji UE. Powyższe regulacje nie są jedynymi przepisami, które wprowadzone w wyniku ostatniej reformy do traktatów podstawowych UE, reformowały obywatelski wymiar integracji europejskiej, podejmując tym samym działania celem wzmocnienia demokratycznej legitymacji całej UE. Do innych zmian podjętych w tym obszarze zaliczyć należy prace nad nową ordynacją wyborczą do PE; włączenie parlamentów narodowych w proces legislacyjny i zmiany w UE; reformę zasady przedstawicielstwa państw członkowskich w UE i in. Wymienione obszary definiują zasadę legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej, która jednak z racji tego, że dotyka funkcjonowania systemu politycznego organizacji międzynarodowej, a nie państwa, znajduje nieco inne znaczenie i przełożenie na praktykę funkcjonowania⁷.

⁵ W. Pięciak, *Czy Europa się rozpadnie*, „Tygodnik Powszechny”, nr 33(3292), 12.08.2012.

⁶ Por. R. Swartz, *Europejczycy – zbyt różni, aby mogli się porozumieć*, „Dagens Nyheter” z 22.08.2012, www.presseurope.eu.

⁷ O podwójnej legitymacji Unii Europejskiej więcej w: C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 110 i 101. Zob. również A. Wimmel, *Die demokratische Legitimität europäisches Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang*, „Integration”, nr 1/2008, November 2008, s. 48–64.

1. DELIBERATYWNY SUPRANACJNALIZM A LEGITYMACJA DEMOKRATYCZNA UE

Nie tylko w kontekście prac Konwentu Europejskiego, lecz również nowych koncepcji teoretycznych wyjaśniających działanie Unii Europejskiej, znaczenia nabiera pojęcie supranacjonalizmu deliberatywnego. Koncepcja ta, znana w studiach nad demokracją deliberatywną⁸, pojawia się w badaniach nad Unią Europejską, wyjaśniając m.in. demokratyczną legitymację Unii, jej systemu decyzyjnego czy też jako koncepcja teoretyczna opisującą techniki i sposób procedowania Konwentu Europejskiego⁹. Jej rdzeń stanowi założenie, że Unia Europejska to wielopłaszczyznowy system polityczny. Decyzje w niej podejmowane nie muszą być skutkiem głosowania w PE czy to w RUE, aby mogły być legitymizowane. Legitymacje decyzji stanowi wolny od nacisku proces argumentacji, możliwość reprezentacji wszystkich zainteresowanych i uprawnionych aktorów oraz dostępność procedur deliberatywnych. K. Bachmann słusznie wskazuje, że „celem deliberacji nie jest agregacja interesów, lecz zmiana preferencji. A legitymacja nie wynika z tego, że efektem deliberacji jest ustalenie woli wszystkich, lecz z faktu, że proces deliberacji się odbył, że wszyscy zainteresowani mieli możliwość uczestnictwa w nim¹⁰”.

Jak ujmuje to S. Benhabib „legitymację w złożonych społeczeństwach demokratycznych (a przede wszystkim w systemie Unii Europejskiej postrzeganej przez pryzmat integrujących się społeczeństw – przypis M. T.) należy uważać za wynik swobodnej i nieskrępowanej powszechnej deliberacji mającej za przedmiot wszystkie kwestie będące tematem wspólnego zainteresowania¹¹”. Z kolei Ch. Joerges’a skupia się na osiągnięciu porozumienia i stawia na doskonalenie metod współpracy, tym samym będąc od nich zależnym¹².

Jednym z elementów łączącym deliberatywny supranacjonalizm z demokracją deliberatywną jest pojęcie dobra wspólnego. Jest ono dookreślane poprzez

⁸ Por. M. Zgiep, *Pojęcie deliberacji. Próba ujęcia pojęciowego*, „Studia Polityczne”, nr 29, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.

⁹ Por. D. Goeler, H. Marhold, *Die Konventsmethode*, „Integration”, 4/03, November 2003, s. 317–329.

¹⁰ K. Bachmann, *Deliberatywny supranacjonalizm*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 336.

¹¹ S. Benhabib, *Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, [w:] S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference*, Princeton 1996, s. 77.

¹² Ch. Joerges, *Zur Legitimität der Europäisierung des Privatrechts. Überlegungen zu einem Recht-Fertigungs-Recht für das Mehrebenensystem der UE*, EUI Working Papers, nr 2003/2, s. 38.

powszechne wyrażanie woli. Rozwój koncepcji wiąże się z krytyką parlamentaryzmu poczynioną przez J. Habermasa¹³. Wyrosły na tym gruncie model polityki deliberującej, którego punkt wyjścia stanowią zaziębające się dyskursy, jest jawną, wspólną grą „między zinstytucjonalizowanym kształtowaniem się poglądów i woli z jednej strony oraz nieformalną jawną komunikacją – z drugiej (...)”¹⁴. Procedury demokracji deliberatywnej są przedstawiane jako te, które mają zapobiec jakiegokolwiek dominacji. Stąd – zdaniem J. Shapiro – „(...) demokrację należałoby postrzegać raczej jako sposób zarządzania relacjami władzy, która umożliwi minimalizację dominacji (...). Dobro wspólne – to jest to co dzielają ci, którzy są zainteresowani unikaniem dominacji”¹⁵. Poszukiwanie dobra wspólnego dla danej wspólnoty ma się odbywać nie na drodze agregacji preferencji, ale raczej w wyniku procesów kolektywnej deliberacji prowadzonej racjonalnie i uczciwie przez wszystkie wolne i równe jednostki¹⁶ poprzez rozpoznanie preferencji wszystkich uczestników debaty i ich transformację w dobro wspólne. Tak rozumiana deliberacja wymaga dobrej woli, pełnej troski, twórczej pomysłowości oraz dążenia do wypracowania najlepszych rozwiązań¹⁷. W opozycji do modelu agregacyjnego, który jest skupiony wyłącznie na instrumentalnej racjonalności i korzyści własnej, model deliberacyjny opiera swe przekonanie na racjonalności związanej z działaniami komunikacyjnymi i wolnym rozumem publicznym¹⁸. J. Shapiro wskazuje z kolei na koszty i korzyści deliberacji. Te pierwsze to stracony czas i wynikające z niego opóźnienia decyzyjne lub brak decyzyjności, zastój w obliczu potrzeby zmian, czy

¹³ J. Habermas pośrednio nawiązuje do tych tez w najnowszym artykule analizującym wpływ kryzysu na UE. Autor skłania się ku refleksji, iż strategię przewycięzania kryzysu nie objęły głębokiej reformy instytucji europejskich. Naprawiamy Unię bez głowy i małymi krokami, zaś polityce zaczyna brakować twórczej siły. Por. J. Habermas, P. Bofinger, J. Nida-Rümelin, *Habermas, uratujemy Europę*, „Gazeta Wyborcza” z 18–19.08.2012, s. 18 i 19.

¹⁴ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993, s. 24.

¹⁵ J. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, PWN, Warszawa 2006, s. 4.

¹⁶ Por. S. Benhabib, op. cit., s. 69.

¹⁷ Por. ibidem, s. 65.

¹⁸ Por. Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 111. Łączą się tym samym dwa ważne czynniki legitymizujące instytucje, organizacje, prawo: demokratyczna legitymacja oraz liberalnych instytucji. „Ich celem nie jest doprowadzenie do rezygnacji z liberalizmu, lecz przywrócenie mu moralnego wymiaru oraz ustanowienie ścisłej więzi między wartościami liberalnymi i demokracją. (...) Ich posunięcie polega na przeformułowaniu demokratycznej zasady władzy ludu w taki sposób, by wyeliminować niebezpieczeństwa, jakie mogłaby nieść dla wartości liberalnych”. Ibidem, s. 112.

też nieuczciwa kontrola nad porządkiem dyskusji. Jak przekonuje, korzyści częściowo „wynagradzają poniesione koszty” a zalicza do nich: skłonność do osiągnięcia konsensu, odkrycia prawdy czy wzrost świadomości wśród uczestników debaty. Stąd deliberacja ma być lekarstwem na marną jakość procesów decyzyjnych, niski poziom partycypacji, zmniejszający się poziom legitymacji rządu, czy też ignorancję obywateli¹⁹.

Ch. Mouffe dość sceptycznie odnosi się do deliberacji, jako panaceum na problemy współczesnej demokracji. Prezentuje model demokracji agonistycznej. Stwierdza przy tym, że „musimy pogodzić się (...), że każdy konsens jest chwilowym rezultatem niestałej hegemonii, stabilizacją władzy i zawsze wiąże się z jakąś formą wykluczenia. [nie można zatem zapominać – M. T], że zakończenie deliberacji jest zawsze wynikiem rozstrzygnięcia, które wyklucza inne możliwości i za które nigdy nie powinno się odmawiać odpowiedzialności, przywołując nakazy ogólnych reguł bądź zasad²⁰”.

Przedstawione z tego punktu widzenia nowe regulacje TL, w odczuciu ich autorów przybliżające proces integracji europejskiej do obywateli UE, są znanym z systemów politycznych państw mechanizmem, który w niewielkim stopniu, bez wzmocnionej socjalizacji politycznej, podnosi poziom demokracji i partycypacji politycznej. Uponadnarodowienie tych rozwiązań jest w jakiejś mierze zmniejszaniem deficytu demokracji w UE. Nie można jednak zatracić ze swej perspektywy badawczej faktu, że UE nie jest państwem, lecz wykazuje jego cechy. Tym samym nie każde rozwiązanie, znane z systemów politycznych państw, musi znaleźć swój odpowiednik w systemie politycznym organizacji międzynarodowej. Dlatego też wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych na poziomie ponadnarodowym: inicjatywy legislacyjnej; ogólnoeuropejskiej listy kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego i in. jest krokiem we właściwym kierunku zmierzającym nie tylko do podniesienia partycypacji politycznej wszystkich Europejczyków, czy też większego związania mandatem posłów do PE, ale również środkiem zmierzającym do ustabilizowania równowagi międzyinstytucjonalnej i dalszego umacniania w trójkącie legislacyjnym pozycji PE. Elementem równowagi, w jakiejś mierze osłabiającym innowacyjność tych rozwiązań, jest uzależnienie ich efektywności w pierwszej kolejności od innych instytucji, jak np. Komisji Europejskiej, lub od państw członkowskich.

¹⁹ Por. I. Shapiro, op. cit., s. 30. Autor przekonuje, że „ludzie zmodyfikują swój punkt widzenia na to, co społeczeństwo powinno zrobić w danej kwestii w toku deliberacji z innymi. A zatem istota demokratycznej partycypacji polega, według deliberatystów nie tyle na odkryciu wspólnego dobra, co na jego wytworzeniu”. Ibidem, s. 30.

²⁰ Ch. Mouffe, op. cit., s. 121 i 122.

2. OD DEKLARACJI Z LAEKEN PO REGULACJE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

Tak liczne w ostatnich latach zmiany traktatów podstawowych UE miały na celu przygotowanie jej na rozszerzenie składu członkowskiego; pogłębienie integracji w wybranych obszarach i wewnętrzne umocnienie systemu instytucjonalnego i decyzyjnego²¹. De facto już do przyjęcia Traktatu z Amsterdamu Unia myślała o zbliżającym się rozszerzeniu i koniecznej konsolidacji ówczesnych wzorców współpracy. Towarzyszące każdej z ostatnich IGC dylematy: pogłębiać czy poszerzać integrację; poszerzać i pogłębiać czy też poszerzać i następnie pogłębiać, sprowadzały się do opracowywania niesatysfakcjonujących rozwiązań, doprowadzając ostatecznie do prac Konwentu Europejskiego. Powstające w toku ratyfikacji trudności z przyjęciem traktatu konstytucyjnego wpłynęły na dalszy kierunek reformy traktatowej, która formalnie zakończyła się przyjęciem pod koniec 2007 traktatu lizbońskiego.

Zakres reform, z którymi zmierzała się Unia, został zawarty w treści deklaracji z Laeken, która była podstawą prac Konwentu Europejskiego. Są to trzy wyzwania „jak przybliżyć obywatelom, przede wszystkim tym młodym, wzorce i instytucje europejskie; jak zarządzać swą polityką i europejską sferą polityczną w rozszerzonej Unii; jak sterować rozwojem Unii, aby stała się ona czynnikiem stabilizującym i modelem naśladowania w nowym wielobiegunowym świecie”²². W ramach lepszego podziału kompetencji Unii Europejskiej postawiono kilka pytań wśród nich; jak sprawić, aby podział kompetencji był bardziej przejrzysty? W tym kontekście pod rozwagę poddano stosowanie zasady pomocniczości i zasady domniemanej kompetencji państw członkowskich²³.

²¹ Wśród innych uwarunkowań reformy traktatowej UE wymienić można: przygotowania części państw członkowskich do przyjęcia od 1 stycznia 2002 roku wspólnej waluty Euro, której wprowadzenie było ostatnim etapem ich ekonomicznej integracji. Ponadto wpływ na ton debaty nad przyszłością Unii, szczególnie w zakresie jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, miały wydarzenia z 11 września 2001 w Stanach Zjednoczonych. Bezprecedensowe ataki terrorystyczne i działania administracji prezydenta USA, G.W. Busha w zakresie budowy koalicji antyterrorystycznej państw, pokazały jak łatwo można podzielić państwa członkowskie Unii Europejskiej w kwestii ich zaangażowania, bądź jego braku w działaniach antykryzysowe realizowane w formule NATO i Narodów Zjednoczonych, aczkolwiek ostatecznie bez ich mandatu.

²² *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken*, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji, Monitor Integracji Europejskiej, 2002, nr 49, s. 170.

²³ Nowy podział kompetencji lub ewentualna ich konsolidacja w ramach Unii dotyczył również opracowania bardziej spójnej wspólnej polityki zagranicznej i obrony oraz

W celu zwiększenia demokracji, przejrzystości i skuteczności w Unii Europejskiej agendę konwentu podzielono na trzy obszary tematyczne. W ramach pierwszego postawiono pytanie o kształt i procedury elekcji członków instytucji. Uwaga koncentrowała się wokół elekcji przez obywateli Unii przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także ewentualnego wprowadzenia ogólnoeuropejskich zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego. Poddano również refleksji pozycję ustrojową i sposób prac Rady. Nie bez znaczenia na kształt opracowanych zasad w TKE miały zapisy deklaracji dotyczące się roli parlamentów narodowych w systemie prawodawczym Unii Europejskiej, w szczególności w zawartej również w TL procedury tzw. testu subsydiarności. Oddalono tym samym propozycję, aby przedstawiciele parlamentów krajowych byli reprezentowani w nowej instytucji unijnej. Trzeci obszar wiązał się z opracowaną przez Komisję R. Prodiego Białą Księgą nt. zarządzania w Unii Europejskiej z 2001 roku²⁴. W szczególności sposobów zapewnienia większej efektywności procesu decyzyjnego poprzez uproszczenie procedury kodecycji, wprowadzenie rotacyjnej prezydencji w Radzie oraz konsolidację w ramach polityki zagranicznej poprzez wypracowanie zasad współpracy między Wysokim Przedstawicielem a Komisarzem ds. Zagranicznych²⁵.

Deklaracja z Laeken odniosła się również do kwestii konstytucjonalizacji procesu integracji europejskiej. Co prawda we wstępie, analizując oczekiwania obywateli Unii, stwierdzono wprost, że nie oczekują oni supermocarstwa, czy też instytucji ingerujących w każdą sferę życia obywateli²⁶, lecz kontrolowanego w sposób demokratyczny podejścia wspólnotowego.

Konwent, zgodnie z duchem deklaracji, miał zmierzać w stronę konstytucji dla obywateli, która może być przyjęta w dłuższej perspektywie²⁷. Wydaje się zasadne twierdzenie, że przez konstytucjonalizację sygnatariusze deklaracji rozumieli konieczność refleksji w takich obszarach, jak: konsolidacja traktatów, likwidacja struktury filarowej, potwierdzenia rozróżnienia między Wspólnotą a Unią, status Karty Praw Podstawowych, konsolidacji traktatów w ramach jednego dokumentu i in.²⁸.

ewentualnego opracowania zintegrowanego podejścia do współpracy w zakresie policji i prawa karnego. Por. *ibidem*, s. 170.

²⁴ Por., *European governance. A white paper*, KE, Bruksela, 25.7.2001, COM (2001) 428 final

²⁵ Por. *ibidem*, s. 172.

²⁶ Por. *ibidem*, s. 169.

²⁷ Por. *ibidem*, s. 172.

²⁸ Por. *ibidem*.

Niewyrażenie poparcia dla TKE przez Francuzów i Niderlandczyków uwarunkowało dalszy tok prac nad zmianami w UE. Państwa członkowskie zdecydowały, że podstawą dalszej refleksji będzie wypracowany dokument, a jego zmiany winny pójść w kierunku zmiany formy traktatu przy zachowaniu kompromisów wypracowanych w przepisach instytucjonalnych i decyzyjnych. Tym samym przepisy o inicjatywie obywatelskiej, zmianie zasad rekrutacji wyborczej do PE i o zwiększonej roli parlamentów krajowych w procesie podejmowania decyzji w UE bez większych zmian, traktatem lizbońskim, zostały wprowadzone do systemu UE.

Krytycy TL wskazywali, że jest on *przebrandowanym* Traktatem konstytucyjnym, a wiele obszarów regulacji musi zostać doprecyzowanych w trakcie ich obowiązywania, co może zniekształcić ich treść i wypaczyć sens. Jednak zmniejszanie szczegółowości regulacji traktatowych jest skutkiem ubocznym zwiększonej liczby państw członkowskich i braku jednomyślnego spojrzenia na konkretne obszary ich współpracy. Zwiększona ogólnikowość przepisów jak i protokolizacja traktatów pozwalają na ich przyjęcie i wejście w życie. A gros spraw wymaga dalszego wysiłku legislacyjnego oddającego ducha traktatów.

Przepisy o inicjatywie obywatelskiej, wyborach do PE i włączeniu parlamentów narodowych są obszarami poddawanych implementacji wspólnotowej czy to w oparciu o nowe decyzje czy też rozporządzenia bądź praktykę funkcjonowania i wynikające z niej doświadczenie i powstały zwyczaj.

3. INICJATYWA OBYWATELSKA – TEORIA I PRAKTYKA

Prawo do europejskiej inicjatywy legislacyjnej uregulowane zarówno w TUE, jak i w TFUE, w treści art. 24 TFUE postanawia, że Rada wraz Parlamentem, w drodze rozporządzenia przyjętego w ramach zwykłej procedury prawodawczej, opracują przepisy wykonawcze w zakresie inicjatywy legislacyjnej obywateli UE. Artykuł ten jest rozwinięciem treści art. 11 TUE ust 4, który stwierdza, że obywatele UE w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę, której następstwem będzie akt prawny Unii²⁹. Oba przepisy znajdują się odpowiednio w części drugiej TFUE pt. Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii oraz Tytule II TUE pt. Postanowienia o zasadach demokratycznych. Ich

²⁹ Por. art. 11 TUE i art. 24 TFUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 115, 2008/C 115/01.

ogólna treść co prawda doprecyzowana art. 24 TFUE wyznaczała konieczność współpracy PE i RUE w tym zakresie. Warto zauważyć, że bardziej precyzyjne regulacje miały zostać przyjęte w formie rozporządzenia, które m.in. ze względu na swą naturę prawną, wynikającą chociażby z bezpośredniego skutku, jest rozstrzygnięciem bardzo politycznym, co niekiedy rodzi trudności przy ustalaniu jego treści. Podobnie rzecz się miała również w tym przypadku. Główna oś sporu między PE a Radą dotyczyła m.in. konkretnej wymagalnej liczby podpisów pod propozycją legislacyjną obywateli; ich minimalnego wieku pozwalającego na złożenie ważnego podpisu, doprecyzowania kategorii „ze znacznej liczby państw”, kontroli PE³⁰ nad złożonymi wnioskami, szczególnie w sytuacji, gdy KE odmówi zajęcia się daną sprawą np. motywując to brakiem kompetencji, czy też stworzenia systemu weryfikującego legalność złożonych podpisów i określenie minimalnej ich liczby, koniecznej do zebrania w jednym państwie członkowskich. Nie można jednak uznać, że obu instytucjom nie zależało na wypracowaniu kompromisowej propozycji, jednak w toku prac nad rozporządzeniem dało się wyczuć zachowawczą postawę Rady, zaś PE walczył o poszerzenie swojej kontroli na etapie prelegislacyjnym. Ostatecznie wypracowane rozporządzenie zostało przyjęte w dniu 16 lutego 2011 r. z datą stosowania od 1 kwietnia 2012 r. Była to podstawa do opracowania kolejnych przepisów uszczegóławiających traktatowe treści. Ich zestawienie prezentuje tabela 1.

Szerszego komentarza wymaga zmiana regulaminu Parlamentu Europejskiego w treści art. 197a oraz 203a. Zakres zmian pokazuje jednoznacznie, że przyznane w traktatach prawo PE do reprezentowania obywateli państw członkowskich UE jest pilnie strzeżone przez PE, który w obawie o niską skuteczność inicjatywy obywatelskiej i jej blokowanie np. przez KE, wynegocjował sobie uprawnienia kontrolne sprzyjające nowym rozwiązaniom. Mowa tu zwłaszcza o mechanizmach kontroli PE nad KE wyrażanych m.in. poprzez zobligowanie KE do obecności podczas wysłuchania publicznego w PE; kontroli KE w zakresie art. 10 ust. 1 lit b) rozporządzenie UE 211/2011. Ciekawym i sensownym rozwiązaniem wynikającym z treści art. 203 a Regulaminu PE jest możliwość rozpatrywania przez Komisję Petycji PE tych wniosków legislacyjnych przedłożonych w ramach inicjatywy obywatelskiej, które zostały zarejestrowane przez KE, lecz nie dopełniono względem nich innych wymogów formalnych, jak np. nie zbierano odpowiedniej liczby podpisów, uprawniających do dalszego procedowania w sprawie.

³⁰ Zob. w tej sprawie: Sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych PE.

Tabela 1

**Wybrane akty prawne implementujące TL
w treści art. 24 TFUE i art. 11 ust 4 TUE**

Lp.	Charakter aktu prawnego	Tytuł	Sygnatura	Data obowiązywania/stosowania
1	Rozporządzenie	Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej	Dz. U. UE z dnia 11.03.2011 r., L 65/1	1.04.2012
2	Rozporządzenie wykonawcze	Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej	Dz. U. UE z dnia 18.11.2011 r., L 301/3	8.11.2011
3	Regulamin organizacyjny	Zmiana Regulaminu Parlamentu Europejskiego w związku z realizacją europejskiej inicjatywy obywatelskiej	A7-0148/2012 22.05.2012 r.	Pierwszego dnia najbliższej sesji miesięcznej tj. od 26.06.2012 r.
4	Rozporządzenie	Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 268/2012 z dnia 25 stycznia 2012 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia PE i Rady nr 211.2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej	Dz. U. UE z dnia 27.3.2012 r., L 89/1	28.03.2012 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie treści przedmiotowego rozporządzenia³¹ można wyodrębnić następujące etapy procedury w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz.U. UE z dnia 11.03.2011 r., L 65/1.

Tabela 2

Etapy procedury aplikacji w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Etap				
Wniosku	Kontroli	Analizy	Rozstrzygnięcia	Inne
<p>Kto? – obywatele UE w liczbie co najmniej 1 mln, pochodzący z co najmniej ¼ państw członkowskich, którzy wyrazili poparcie poprzez wypełnienie formularza inicjatywy. Możliwość wspomaganie przez partie polityczne, organizacje pozarządowe.</p> <p>Koordynacja? – komitet obywatelski składający się z obywateli pochodzący z co najmniej 7 państw członkowskich uprawnionych do głosowania w wyborach do PE. Jeśli organizatorami są posłowie do PE, nie liczy się ich do składu komitetu.</p> <p>Rejestracja – na stronie internetowej udostępnionej przez KE – rejestr jest publiczny.</p>	<p>Kontrola pod kątem:</p> <p>a/ ogólnoeuropejskiego charakteru inicjatywy</p> <ul style="list-style-type: none"> – przedmiot i cel opisany w formularzu stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia. <p>KE odmawia rejestracji, jeśli inicjatywa wykracza poza kompetencje KE oraz nie spełnia warunków określonych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia.</p>	<p>a/ publikacja inicjatywy w rejestrze KE</p> <p>b/ spotkanie z organizatorami inicjatywy</p> <p>c/w ciągu 3 m-cy opinia i podjęcie lub niepodjęcie działań każdorazowo z uzasadnieniem decyzji.</p>	<p>a/ wysłuchanie publiczne na forum PE</p> <p>b/ decyzja KE o wszczęciu procedury legislacyjnej właściwej dla danej materii.</p>	<p>a/ KE przedstawi PE i RUE sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia w terminie do 1 kwietnia 2015 r. i następnie co 3 lata.</p>

Tabela 2 cd.

Etap				
Wniosku	Kontroli	Analizy	Rozstrzygnięcia	Inne
<p>Zbieranie poparcia – przez 12 m-cy od daty rejestracji, wśród obywateli UE uprawnionych do głosowania w wyborach do PE. Deklaracje poparcia można zbierać on-line poprzez system zgodny z ISO/EC 27001 i innymi standardami określonymi w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 ustanawiającym specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Deklaracje można zbierać w formie papierowej, wykorzystując załączony do rozporządzenia formularz. Jeśli organizatorzy nie zbiorą wymaganej liczby podpisów lub z innych przyczyn zrezygnują z inicjatyw – mogą ją wycofać.</p>	<p>b/ legalności deklaracji poparcia – dokonują państwa członkowskie w ciągu 3 m-cy od daty otrzymania wniosku o poświadczenie c/ aplikacja do KE na podstawie certyfikatów pozytywnie weryfikujących deklaracje poparcia.</p>			<p>b/ Minimalna liczbę deklaracji poparcia z określonego państwa członkowskiego określa nowela rozporządzenia na mocy Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 268/2012 z dnia 25 stycznia 2012 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia PE i Rady nr 211.2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej.</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszą inicjatywą obywatelską złożoną zgodnie z przedmiotową procedurą jest wniosek o uznanie prawa do wody za kolejne prawo człowieka w Unii Europejskiej. Wśród pozostałych, które mają szanse na dopełnienie obowiązku złożenia minimum 1 mln deklaracji poparcia, mają: inicjatywa w sprawie transportu zwierząt³², legalizacji małżeństw tej samej płci³³, produkcji żywności GMO, zwiększenia wymiany kulturalnej i edukacyjnej w Unii Europejskiej³⁴, a także wyrażająca sprzeciw wobec energii atomowej³⁵. Ta ostatnia z inicjatyw, jako jedna z pierwszych została uznana przez KE za niezasadną. Powodem odrzucenia była niezgodność z przepisami Traktatu Euratom mówiącymi o tym, że dokument zakazuje stosowania inicjatywy obywatelskiej skierowanej przeciwko energii atomowej³⁶.

Pierwsze miesiące obowiązywania przepisów pozwalają na sformułowanie zalet i wad nowej regulacji. Wśród wad blokujących obecnie możliwość zbierania podpisów pod deklaracjami poparcia wszystkich zarejestrowanych przez KE inicjatyw wymienia się: brak jednolitych zasad certyfikowania stron internetowych czy też konieczność poniesienia kosztów związanych z wykupem serwera, hostingiem strony i in.. Ponadto wskazuje się na nieprzygotowanie instytucjonalne i personalne KE do przyjmowania pierwszych inicjatyw oraz brak w niektórych państwach członkowskich zasad, według których weryfikacji podlegają deklaracje. Wśród zalet można wskazać tę, która umożliwiła przeprowadzenie wysłuchania publicznego w PE w obecności przedstawiciela KE, o czym nie było mowy w pierwszej wersji

³² Wśród podobnych spraw wskazujących na potrzebę podjęcia tych kwestii jest Rezolucja PE ws. transportu koni przeznaczonych na rzeź. Wśród posłów popierających znalazła się polska posłanka do PE Sidonia Jędrzejewska.

³³ Istnieje prawdopodobieństwo odrzucenia tej inicjatywy ze względu na brak kompetencji KE. W dalszym ciągu KE stoi na stanowisku, że kwestia regulacji zasad zawierania małżeństw tej samej płci jest wyłączną kompetencją państw członkowskich. Warto jednak podkreślić, że pośrednio KE może zachęcać do podejmowania tego typu inicjatyw np. stając na straży poszanowania zasady niedyskryminacji np. w dostępie do usług medycznych.

³⁴ Zgłoszona przez NGO's Braterstwo 2020.

³⁵ Zgłoszona przez Friends of the Earth of Europe.

³⁶ *KE odrzuca unijną inicjatywę obywatelską ws. rezygnacji z energii atomowej*, EurActiv, 13.06.2012. Wnioskodawca protestując przeciw decyzji KE wskazywał, że zgłaszane przez inicjatorów żądania odnosiły się do tych aspektów, które reguluje TL a nie TEWEA. Nie ma jednak racji argumentując w ten sposób, gdyż przepisy o inicjatywie obywatelskiej nie precyzują, względem którego z traktatów inicjatywa musi być zasadna. Przyjęto słuszne domniemanie, że całości przepisów prawa pierwotnego UE, a do tego zbioru zaliczamy również TEWEA – funkcjonalnie powiązany z TL.

rozporządzenia RUE i PE. Wprowadzenie tego przepisu zmierza w kierunku zminimalizowania monopolu decyzyjnego KE w sprawie zasadności lub jej braku przedkładanych wniosków.

Nałożony w TL na PE i RUE obowiązek przyjęcia przepisów wykonawczych do zapisów traktatowych, odnoszących się do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, został przez te instytucje wypełniony. Przyjęte rozwiązanie precyzyjnie określa procedurę aplikacji, nakładając na KE ciężar przyjmowania wniosków, ich rozpatrywania i uzasadnienia. Obawy może budzić konieczność dopełnienia przez organizatorów inicjatywy wymogów formalnych, związanych ze zbieraniem deklaracji poparcia za pomocą Internetu. Spełniając wymogi związane z ochroną danych osobowych, mniejsze organizacje wnioskujące mogą napotkać problemy techniczne, które zmniejszą prawdopodobieństwo zebrania wymaganej liczby deklaracji w ciągu 12 miesięcy do daty rejestracji. Przepisy o europejskiej inicjatywie legislacyjnej mogą być z powodzeniem wykorzystywane przez grupy interesu i organizacje lobbystyczne jako dodatkowa możliwość wpływu na bieg procesu legislacyjnego³⁷. Nie ma tu jednak zagrożeń, że przyjęte będą przepisy sprzeczne z duchem traktatów i wartościami UE. Na straży tych wartości stoi KE, która z chwilą pojawienia się takiego wniosku, nawet poprawnego pod względem procedury, powołując się na określone w traktatach i orzecznictwie wartości, dany wniosek może oddalić. To uprawnienie KE może być poddawane kontroli ze strony Komisji Petycji PE. Może ona zająć się odrzuconym wnioskiem nie tylko w sytuacji, gdy organizatorom nie udało się zebrać odpowiedniej liczby deklaracji poparcia, ale również w sytuacji, gdy KE odrzuci wniosek z uwagi na inne uwarunkowania. Należy domniemać, iż w takich sytuacjach obie instytucje będą ze sobą współpracowały w duchu dialogu i poszanowania przedmiotu inicjatywy. Pozwoliłoby to nie tylko w sytuacjach problemów proceduralnych na uniknięcie odwlekania w czasie podjęcia sprawy i tym samym niepożądane manipulowanie inicjatywą.

Europejska inicjatywa obywatelska częściowo, formalnie wzmacnia demokratyczną legitymację systemu politycznego UE. Zwiększa możliwość uczestniczenia obywatelom w życiu demokratycznym UE i wzmacnia obywatelski wymiar integracji europejskiej. Jest również nowym środkiem do wykorzystania przez duże organizacje pozarządowe, organizacje i instytuty lobbystyczne,

³⁷ O ich działalności i wpływie na bieżącą politykę UE: R. Bijman, Y. Lange, *Lobbyści – prawo silniejszych*, „De grone Amsterdammer” z 24.07.2012, www.presseurope.eu z 1.09.2012. Tłumaczenie: M. Rapacki. Zob. również A. Cianciara, *Polski lobbying gospodarczy w Unii Europejskiej 2004–2010. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.

które nie zawsze muszą reprezentować na forum UE często biernych obywateli jej państw członkowskich.

4. W KIERUNKU EUROPEIZACJI KAMPANII WYBORCZEJ DO PE

Przedmiotem dalszych rozważań jest zakres tematyczny Komisji do Spraw Konstytucyjnych PE. W agendzie tej parlamentarnej komisji znalazły się prace nad zmianą dotychczasowych zasad elekcji do PE. Na pierwszy rzut oka można je scharakteryzować jako te, których celem jest prawdopodobne zwiększenie frekwencji w wyborach tej izby, jak również wewnętrzne umocnienie w kontekście nowych uprawnień PE przypisanych na mocy TL. Wśród najważniejszych nowych uprawnień wymienić należy (w ramach):

- a) funkcji wyborczej – zmiana zasady elekcji przewodniczącego KE, który *de facto* jest proponowany przez Radę, która jednak musi uwzględnić wynik wyborów do PE;
- b) funkcji kontrolnej – kontrola nad KE wyrażana chociażby poprzez procedurę przesłuchania kandydatów na komisarzy, czy też prace nad absolutorium dla KE;
- c) funkcji legislacyjnej – poszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury prawodawczej poszerza wpływ PE na współdecydowanie w wielu nowych unijnych politykach;
- d) funkcji budżetowej – wzmocnienie PE w sprawach finansów publicznych UE poprzez np. zniesienie podziału wydatków budżetowych, ko-legislację w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że nowy traktat zmienił formułę mandatu posłów do PE, czyniąc z nich, nie jak w TWE, przedstawicieli narodów państw członkowskich, lecz przedstawicieli obywateli Unii, zaś sam PE w myśl art. 10 ust. 2 TUE jest izbą, w której obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie UE. Ponadto, jak wspomniano, za postępującym w wyniku kolejnych zmian traktatów zwiększaniem wpływów PE na bieżące sprawy UE musi nadążać udoskonalanie zasad elekcji do tej instytucji m.in. poprzez reorganizację okręgów wyborczych; doprecyzowanie zasad głosowania poza krajem pochodzenia; zwiększenie transparentności i sprawozdawczości izby. Wiąże się z doskonaleniem mechanizmów równowagi instytucjonalnej UE, ale również może dodatkowo wpłynąć na integrację europejską poprzez wykazanie realnego znaczenia i roli, jaką odgrywa PE w procesie decyzyjnym m.in. w zwykłej procedurze prawodawczej, czy też w procedurze budżetowej. Tym samym wzmocnienie PE również w wyniku

zmian zasad elekcji posłów umacnia dynamikę międzyrządowych i wspólnotowych cech UE³⁸. Nowe rozwiązania mają zmierzać w kierunku ustanowienia ogólnoeuropejskiej listy kandydatów do PE oraz większego niż dotychczas upolitycznienia w skali europejskiej dokonywanych raz na pięć lat wyborów. Obecny Przewodniczący PE stwierdza jednoznacznie, że „(...) identyfikacja wyborcy z jego tendencją polityczną następuje w warunkach walki konkretnych kandydatów, a nie zawsze na wezwanie do wyboru instytucji, którą się wylania. Teraz wyborcy nie bardzo wiedzą do czego posłuży ich głos, co zrobią deputowani których wybrałem? Co zrobią z moim głosem? To ograniczało wybory europejskie do funkcji pewnego rodzaju testu narodowego. Sądzę, że najbliższym razem będziemy już mieli do czynienia z inną sytuacją. To także poprawi frekwencję i zapewni Parlamentowi Europejskiemu większą legitymację”³⁹.

Na te same potrzeby zwraca uwagę A. Manzella z La Repubblica⁴⁰. W artykule o zbliżających się wyborach do PE w 2014 roku postuluje zdefiniowanie na nowo unii politycznej celem wyeliminowania negatywnej percepcji ograniczeń i kosztów ponoszonych na rzecz „innych” – tych bogatszych albo biedniejszych, zatruwającej europejską przestrzeń publiczną. Recepcie na oszczędności i cięcia wydatków, które utorowały drogę ruchom politycznym kontestującym Unię i jej dziedzictwo, autorka przeciwstawia ideę euro nacjonalizmu, której ważnym elementem miałyby być jednolita w całej UE procedura wyborcza do PE. Nawiązuje również do znanej już z prac Konwentu

³⁸ Na marginesie warto wskazać, że praktyka polizbońska wzmacnia polityzację integracji europejskiej poprzez wzrost znaczenia PE, a także wzmacnia tendencje w UE do obejmowania zainteresowaniem UE coraz to nowszych obszarów polityki, które dotąd były zarezerwowane dla państw członkowskich. Pojęcie ponadnarodowej międzyrządowości wprowadza do polskiego dyskursu politologicznego K. Szczerski, trafnie definiując, iż ponadnarodowa międzyrządowość jest w jakimś sensie skutkiem kryzysu z jakim zmierza się UE. Charakteryzuje się tworzeniem nowych wewnętrznych kręgów silniejszej współpracy, w ramach których następuje hierarchizacja krajów członkowskich. Por. K. Szczerski, *Unia Europejska jako polityczny oksymoron. Wewnętrzne sprzeczności integracji: siła czy słabość?*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak, *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011, s. 60 i n. W podobnym tonie J. Staniszkis „pod wpływem kryzysu wracamy do hierarchizacji porządku geoeconomicznego. (...)” Zmieniający się system międzynarodowy podąża w kierunku złożoności, którą charakteryzować będą wewnętrzne sprzeczności i brak jasnych kryteriów hierarchicznego porządku. Por. J. Staniszkis, op. cit., s. 162 i n.

³⁹ Por. M. Szulz, *Demokracji w Europie trzeba bronić*, Blog, www.presseurope.pl, z 26.07.2012.

⁴⁰ A. Manzella, *W 2014 r. zróbmy prawdziwe europejskie wybory*, „La Repubblica” z 17.08.2012.

Europejskiego idei połączenia stanowisk przewodniczącego KE i przewodniczącego Rady Europejskiej. Koncepcja reformy instytucjonalnej polegającej na złączeniu tych dwóch funkcji jest coraz częściej przypominana w kontekście zwiększenia efektywności antykryzysowych działań UE.

Komisja Spraw Konstytucyjnych w kadencji 2009–2014 PE pracuje nad kolejną nowelizacją opracowanego w 1976 roku i zmienianego ostatnio w 2009 roku aktu dotyczącego wyborów do PE⁴¹. Wśród najważniejszych postulatów europarlamentarzystów, wyrażonych w Sprawozdaniu w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do PE w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 roku⁴², wymienić należy:

- a) przeniesienie terminu wyborów z czerwca na maj,
- b) nowy podział miejsc, celem oddania zmian demograficznych i ewolucji członkostwa w UE i oddania pluralizmu politycznego i solidarności między państwami członkowskimi,
- c) wprowadzenie ogólnoeuropejskich list bez zmiany statusu posłów z nich wybranych,
- d) powołanie na szczeblu UE organu wyborczego koordynującego przeprowadzanie wyborów z list ogólnoeuropejskich oraz weryfikującego ich rezultaty,
- e) opracowywanie najpóźniej w czwartym roku bieżącej kadencji większością głosów posłów do PE decyzji dotyczącej składu izby,
- f) ujednoczenie przywilejów i immunitetów posłów do PE,
- g) zwiększenie reprezentacji kobiet i przedstawicieli mniejszości,
- h) zwiększanie zbieżności systemów wyborczych wyborów do PE w państwach członkowskich,
- i) określenie wspólnego statusu UE dla europejskich partii i fundacji politycznych.

Wśród powyższych propozycji zmian na uwagę zasługuje ustanowienie ogólnoeuropejskiej listy kandydatów w liczbie 25 kandydatów wybieranych z jednego – europejskiego okręgu wyborczego, którzy znaleźli poparcie przynajmniej z 1/3 państw członkowskich. Co prawda powyższa zmiana jest daleka

⁴¹ Mowa tu o: *Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 roku*, 2009/2134 (INI), Dz.U. UE, L 283 z 21.10.2002.

⁴² Por. Sprawozdanie posła sprawozdawcy A. Duff'a, PE472.030v03-00, A7-0027/2012 z dnia 1.02.2012 r.

od regulacji listy krajowej np. w Republice Federalnej Niemiec⁴³, lecz po pierwsze, UE nie jest państwem i wymaga rozwiązań adekwatnych do swej międzynarodowej specyfiki a pod drugie, trudno sobie dzisiaj wyobrazić, by połowa ze składu posłów do PE była wybierana z listy ogólnoeuropejskiej. Nie zmienia to faktu, że wprowadzenie takiej listy mogłoby zwiększyć zainteresowanie wyborami, umocnić wizerunek publiczny PE, a także pośrednio wpłynąć na rekrutację wewnątrzpartyjną kandydatów na urząd przewodniczącego KE, co wychodziłoby naprzeciw nowej procedurze wyboru przewodniczącego, którego desygnuje Rada, biorąc pod uwagę wynik wyborów. Zastosowanie na szczeblu europejskim rozwiązań znanych z systemów wyborczych państw członkowskich może wzmocnić legitymację demokratyczną systemu unijnego pochodzącą od obywateli UE. Dla entuzjastów bezpośrednich wyborów Przewodniczącego Komisji Europejskiej czy Przewodniczącego Rady Europejskiej jest to jedna z godnych uwagi propozycji, zaś dla całej izby może być kartą przetargową w rozmowach o dalszym rozszerzaniu jej uprawnień.

Ciekawym rozwiązaniem proponowanym przez Komisję Spraw Konstytucyjnych jest możliwość zmiany terminów wyborów do PE z czerwca na maj. Warto zauważyć, że postulat ten koresponduje z innym, który daje możliwość PE do decydowania na rok przed wyborami o swoim składzie. To ostatnie z postulowanych rozwiązań miałyby odzwierciedlać zmiany demograficzne i ewolucję członkostwa w UE, a także jeszcze lepiej odzwierciedlać pluralizm polityczny i solidarność między państwami członkowskimi. Zaś przesunięcie wyborów z czerwca na maj nie wywołuje większych emocji politycznych. Ich przyspieszenie o kilka tygodni wiązałoby się z przyspieszeniem elekcji innych instytucji. Mowa tu o roli wyborczej PE – przyspieszone wybory przyspieszają wybór całej KE, wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i członków innych instytucji. Nie należy się również spodziewać, że przesunięcie wyborów na maj podniesie frekwencję w nich. Co prawda termin wyborów jest jednym z elementów wpływającym na partycypację obywateli, ale bardziej skutecznym mechanizmem ją zwiększającym jest wykazywanie skuteczności i konieczności działania PE i dalsze poprawianie sprawozdawczości, szczególnie z antykryzysowych inicjatyw. Tym samym PE powinien nie tylko raz na pięć lat, ale również w codziennej praktyce pokazywać swoją skuteczność m.in. w walce z kryzysem, jego skut-

⁴³ Por. H. Schreiner, S. Linn, *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*, Rheinbreitbach 2007, s. 10.

kami, swój wpływ na politykę rolną UE oraz wieloletni i roczny budżet tej organizacji.

W przedmiotowym sprawozdanie parlamentarnym na uwagę zasługuje również zapowiedź dążenia do dalszej harmonizacji zasad ordynacji wyborczych w państwach członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększenia liczby okręgów wyborczych, przede wszystkim w państwach o liczbie powyżej 20 mln mieszkańców⁴⁴. Ponadto: ujednolicenie immunitetów i przywilejów poselskich oraz określenie wspólnego statusu dla partii europejskich i fundacji politycznych. Wdrożenie tych rozwiązań w życie wzmocniłoby wspólnotowy wymiar PE i całej Unii Europejskiej. Krajowe partie polityczne już dzisiaj koncentrują część swej działalności politycznej w ramach europejskich rodzin partyjnych. Określenie ich statusu uporządkowałoby reprezentację polityczną w skali europejskiej. Jednak wprowadzanie tych rozwiązań winno iść w parze z podnoszeniem efektywności współpracy na linii PE i parlamenty krajowe. Podstawy do takowej wskazuje TL, ale to każdy z parlamentów krajowych musi wypracować mechanizmy włączenia w sprawy europejskie bezpośrednio konsultowane przez PE i pośrednio konsultowane przez rząd reprezentujący kraj na forum RUE i RE. Dość sceptycznie należy się jednak odnieść do omawianej propozycji jako remedium na kryzys polityczny UE, niską frekwencję i brak zainteresowania działaniami PE.

Kierunek prac Komisji ds. Konstytucyjnych w zakresie zmian aktu o wyborach został dobrze wytyczony. Jednak są to działania, których efekty w postaci wzmocnienia europejskiego systemu partyjnego, zwiększonej frekwencji czy też europeizacji programów wyborczych, będzie można dostrzec w perspektywie długofalowej i bynajmniej nie należą dzisiaj do pierwszej kategorii potrzeb większości obywateli UE. Ich podjęcie może jednak uchronić europejską scenę polityczną przed możliwą destabilizacją powstałą na skutek zwiększonego poparcia dla ugrupowań populistycznych, często o antyeuropejskim nastawieniu.

⁴⁴ Polski ten postulat nie dotyczy, gdyż w odróżnieniu od innych państw członkowskich od pierwszych wyborów do PE z 2004 terytorium kraju jest podzielone na mniejsze okręgi wyborcze, co jest pożądanym przez posłów z komisji rozwiązaniem. Jednak w Polsce trwa dyskusja o zmianie zasad wyborów do PE, której głównym postulatem jest zmniejszenie okręgów wyborczych czy też wręcz objęcie Polski jednym okręgiem wyborczym.

5. UDZIAŁ PARLAMENTÓW KRAJOWYCH W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ.

Zwiększenie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej było jednym z głównych argumentów zwolenników traktatu lizbońskiego, którzy przekonywali, że nowe rozwiązania nieskonsolidowane nawet w TKE a wpisane w TL wzmacniają demokratyczną legitymację i kontrolę nad działaniami UE. Treść art. 12 TUE⁴⁵ przewiduje bowiem aktywność parlamentów narodowych w prawidłowym funkcjonowaniu UE⁴⁶, zwłaszcza m.in. poprzez:

- a) czuwanie nad poszanowaniem zasady pomocniczości,
- b) ocenę polityk unijnych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- c) uczestniczenie w procedurach zmiany traktatów,
- d) konsultowanie wniosków o przystąpieniu do UE,
- e) uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej⁴⁷.

Istotnym uzupełnieniem treści art. 12 TUE jest dołączony do TL Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Dokument odnosi się do kilku kwestii. Po pierwsze, potwierdza, że parlamenty krajowe sprawują kontrolę nad swoimi rządami w sprawach europejskich zgodnie z własną organizacją i praktyką konstytucyjną każdego państwa członkowskiego z osobna⁴⁸. Przepis ten jest istotny z punktu widzenia zmian, jakich należałoby dokonać w krajowych systemach koordynacji polityk europejskich z chwilą wejścia w życie TL. Przykładem tych najdalej idących, a bezpośrednio związanych ze zgodą na ratyfikację TL, wyrażoną w RFN orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, jest umocnienie relacji w sprawach europejskich Bundestagu wobec rządu związkowego. W czerwcu 2009 roku⁴⁹ niemiecki TK wydał dość zawyły w skutkach prawnych wyrok uzależniający zgodę na podpis Prezydenta RFN od przyjęcia przez Bundestag specjalnej

⁴⁵ Por. art. 12 TUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 115, 2008/C 115/01.

⁴⁶ Szerzej: A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, s. 117–118. Zob. również J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej UE w latach 2007–2009*, Księgarnia akademicka 2011.

⁴⁷ Por. art. 12 TUE, ibidem.

⁴⁸ Por. Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Ibidem.

⁴⁹ Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009; A. Schmidt, *The raison d'être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions to the finalite of the EU, Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue*, TEPSA, Bruxelles 2009.

ustawy regulującej, zabezpieczającej kompetencje parlamentu związkowego w sprawach związanych z Unią Europejską. Tym samym Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania postawione we wniosku dwóch polityków niemieckich, i określił zasady reprezentowania interesu Niemiec na forum UE i obszary, w których rząd federalny jest zobligowany na konsultacje swego stanowiska z parlamentem. Trybunał wypowiedział się również na temat zasad pierwszeństwa unijnego prawa na terenie RFN⁵⁰.

Powyższe ma duże znaczenie w kontekście roli parlamentów narodowych m.in. przewidzianą treścią art. 48 ust. 6 TUE uproszczoną procedurą zmiany traktatów. Również w sytuacji art. 48 ust 7 TUE akapit pierwszy i drugi, tj. w sytuacji zmiany sposobu głosowania Rady z jednomyślnego na większość kwalifikowaną, parlamenty narodowe są informowane o takiej inicjatywie co najmniej 6 miesięcy przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji⁵¹. Nowa rola parlamentów lokalnych powinna doprowadzić do podniesienia skuteczności tej części systemu koordynacji polityki europejskiej, która odpowiada za szybkie konsultacje i współpracę na linii rząd – parlament⁵², ale również na linii parlament – instytucje unijne oraz współpracy międzyparlamentarnej ws. europejskich. W tym układzie należy szukać nowych obszarów wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE. Stąd od krajowych systemów koordynacji i ich twórców należy oczekiwać profesjonalizacji i standaryzacji działań oraz podjęcia rozwiązań systemowych adekwatnych do systemu politycznego danego państwa. Ich sprawność będzie przydatna m.in. w sytuacjach określonych art. 1 omawianego Protokołu, zakładającego obbligo konsultowania projektów aktów prawodawczych⁵³ PE; Rady, KE i in. określonych w art. 2.

⁵⁰ Generalna teza TK brzmi, że TL nie jest niezgodny z Konstytucją RFN, wymagane jest jednak wzmocnienie odpowiedzialności parlamentu. Parlament będzie musiał każdorazowo udzielać zgody na wejście prawa unijnego w życie na terenie Niemiec w obszarze prawa karnego czy misji zagranicznych. Zob. *Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z 1.07.2009, s. A11; *Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z 1.07.2009, s. 8; J. Rokita, *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z 30–31.06.2009, s. 2.

⁵¹ Por. art. 6, Protokół nr 1..., op. cit. *De facto* parlamenty mogą sprzeciwić się takiej decyzji modyfikującej traktat.

⁵² W ramach reformy polskiego systemu koordynacji uchwalono Ustawę z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 213 poz. 1395.

⁵³ W literaturze przedmiotu procedura ta jest określana mianem żółtej kartki, której celem jest nie tylko informowanie parlamentów o bieżących pracach legislacyjnych w UE, ale również dopełnienie procedury kontroli *ex ante* zgodności z zasadą pomocniczości. Szerzej, A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie ...*, op. cit., s. 119.

z parlamentami krajowymi⁵⁴. Inne zadania tych instytucji będą uzależnione od systemu politycznego państwa i wypracowanych na drodze orzecznictwa konstytucyjnego i/lub precedensów uprawnień parlamentów.

5.1. Przykład Polski – nowa ustawa o współpracy rządu z parlamentem ws. europejskich, ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej ws. Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego

Pośrednia legitymacja demokratyczna UE na poziomie państw członkowskich jest zapewniona m.in. poprzez współpracę krajowych organów przedstawicielskich zarówno bezpośrednio z instytucjami UE, jak i w ujęciu horyzontalnym w ramach współpracy międzyparlamentarnej np. na forum grupy COSAC. Tym samym ważnym zadaniem krajowych systemów koordynacji jest objęcie procedurami konsultacji, współdecyzji, kontroli całości działań władzy wykonawczej w zakresie prowadzonej polityki europejskiej. W ten sposób włączone w proces decyzyjny w UE parlamenty narodowe, wybrane z woli obywateli danego państwa, poszerzają spektrum oddziaływania integracji europejskiej, obejmując swym zasięgiem wszystkich obywateli UE. Parlamente narodowe stają się tym samym jednym z ośrodków demokratycznego wpływu na integrację europejską, potencjalnie zwiększającym również udział w nim obywateli. Z tego wynika konieczność europeizacji programów politycznych krajowych partii i ich konieczna troska o jak najwyższą frekwencję w wyborach do ciał przedstawicielskich czy to na szczeblu krajowym, czy też regionalnym.

Szczegółowe zasady współpracy parlamentów krajowych w sprawach europejskich z władzą wykonawczą danego państwa zależą od kilku czynników m.in. od formy państwa, rodzaju parlamentu (bikameralizm, unikameralizm); tradycji współpracy obu władz; politycznego porozumienia, a także od specyfiki

⁵⁴ W polskim systemie koordynacji polityki europejskiej konsultacje z Sejmem odbywają się w ramach Komisji ds. Unii Europejskiej. W bieżącej kadencji SUE konsultowała m.in. w trybie art. 4.1 lub 7.1 Ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 20 aktów prawodawczych UE. Wśród nich znalazły się m.in. konsultacje ws. informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dot. produktów leczniczych stosowanych przez ludzi, wydawanych na receptę lekarską; ws. wspólnych zasad dot. tymczasowego przywrócenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych; ws. rozporządzenia ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro, *Komisja do Spraw Unii Europejskiej (SUE)*, www.sejm.gov.pl; z 8.08.2012.

systemu politycznego. W większości państw członkowskich elementem uzupełniającym rządową koordynację polityki europejskiej jest podejmowanie z inicjatywy rządu lub parlamentu, lub na skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ustaw regulujących zakres współpracy obu władz w tym aspekcie.

Warto podkreślić, że systemy koordynacji nie są statycznymi zbiorami zachowań przedstawicieli obu władz i stałych wzorców współpracy z instytucjami europejskimi. Stanowią bowiem dynamiczny i podatny na zmiany zbiór reguł dookreślanych formalnie poprzez przepisy zmieniających się traktatów podstawowych UE, ich przepisów wykonawczych oraz nieformalnie poprzez praktykę działań.

Nie tylko w kontekście przygotowań Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie UE, ale również na skutek zmiany traktatów UE, polski rząd poddał reformie funkcjonujący od 1996 roku system koordynacji polityki europejskiej. Ustawą z sierpnia 2009 roku likwidacji uległ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, zaś za całość polityki europejskiej odpowiada Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁵⁵. Na skutek powyższych zmian znowelizowano ustawę o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵⁶. Ustawa określa zasady i formy udziału Sejmu i Senatu we współtworzeniu polskiej polityki europejskiej poprzez m.in. w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE, współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej oraz zasady współpracy w przypadku zmiany traktatów UE przewidzianej art. 48 ust. 3 TUE lub art. 48 ust. 7 TUE⁵⁷.

Dowodem na konieczność opracowania nowych lub dopracowanie już obowiązujących regulacji w tej materii jest spór, który powstał wokół kwestii procedury ratyfikacji tzw. paktu fiskalnego. Nowe uwarunkowania gospodarcze,

⁵⁵ Do niezauważalnej szerszemu gronu zmiany doszło przy okazji zmiany osoby na stanowisku Sekretarza Stanu ds. Europejskich. Nowy minister Serafin w odróżnieniu od poprzednika M. Dowgielewicza nie podlega Ministrowi Spraw Zagranicznych, lecz jest bezpośrednio podległy Prezesowi Rady Ministrów. Ta niezauważalna zmiana jest oczekiwanym przez środowisko uporządkowaniem polskiego systemu koordynacji.

⁵⁶ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213 poz. 1395.

⁵⁷ Ustawa przewiduje znacznie szerszy katalog uprawnień Sejmu i Senatu w sprawach polityki europejskiej. Odnieść można jednak wrażenie, że są to jednak uprawnienia skromne w kontekście analizy wpływu Bundestagu na Bundesregierung w tym obszarze.

w jakich znalazła się UE na skutek pogłębiania się kryzysu gospodarczego, znacznie przyspieszyły zmianę niedawno przyjętego TL. Pierwszy raz skorzystano z nowych w TL przepisów określających uproszczoną procedurę zmiany traktatów⁵⁸. Mowa w tym kontekście o nowelizacji art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest strefa euro. Przyjęta w pierwszym kwartale decyzja Rady Europejskiej w tej sprawie⁵⁹, aby mogła zacząć obowiązywać, musi zostać przyjęta przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Polska konstytucja przewiduje dwa sposoby procedowania w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych. Przedmiotowa decyzja Rady Europejskiej dokonuje zmian w traktatach i w tym trybie została przesłana do państw członkowskich celem ratyfikacji, stąd jej kwalifikacja w polskim porządku konstytucyjnym jako umowa międzynarodowa⁶⁰. Dla przykładu, treść art. 89 ust 3 Konstytucji określa, że ratyfikacja jest możliwa na podstawie zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej. Zaś treść art. 90 Konstytucji określa sposób procedowania w sytuacji, gdy przedmiotem umowy jest przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach⁶¹. Przedmiotem sporu w Sejmie jest kwalifikacja decyzji Rady do jednego z powyższych przypadków. Wnioskujący w trybie art. 118 ust 1 Konstytucji rząd argumentuje, że decyzja Rady wyczerpuje przesłanki art. 89 Konstytucji i w jego trybie winna być głosowana. Zaś opozycja wnioskująca w trybie art. 33 Regulaminu Sejmu RP wnosi projekt uchwały kwalifikujący decyzję Rady jako umowę międzynarodową ratyfikowaną w trybie art. 90 Konstytucji.

Tęm powstałego sporu jest nadal nierozwiązany problem zmian w Konstytucji RP koniecznych celem dostosowania jej treści do przepisów nowego traktatu UE⁶². Warto w tym momencie wskazać na zgłaszane jeszcze w poprzedniej kadencji dwa projekty ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypo-

⁵⁸ Chodzi oczywiście o procedury przewidziane art. 48 ust 6 TUE.

⁵⁹ Mowa o Decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE.

⁶⁰ Teoretycznie istniała możliwość wpisana noweli art. 136 TFUE do traktatu akcesyjnego Chorwacji. Jednak przeciwnicy takiego rozwiązania argumentowali, że może to opóźnić akcesję Chorwacji do UE, a przez to opóźnić wprowadzenie koniecznych rozwiązań przewidzianych w EMS.

⁶¹ Por. art. 90 ust 1. Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Znajduje również zastosowanie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K18/04.

⁶² Mowa m.in. o dopisaniu do konstytucji prawa i procedury wystąpienia z UE i in.

spolitej Polskiej. Pierwszy⁶³, złożony 26 listopada 2011 to poselski⁶⁴ projekt zmian w ustawie zasadniczej, których celem ma być dodanie do konstytucji nowego rozdziału Xa regulującego zasady przekazywania kompetencji władzy państwowej organizacji międzynarodowej, przewidywany tryb procedowania w sytuacji wystąpienia z takiej organizacji lub odstąpienia od przekazania kompetencji.

Drugi, to projekt prezydencki⁶⁵ złożony 12 listopada 2011 r. Autor propozycji zmian potrzebę ich wprowadzenia motywował wprowadzeniem rozwiązań ułatwiających efektywne wykonywanie prawa UE przez pełną realizację zobowiązań zaciągniętych w Traktacie akcesyjnym i w zakresie akcesji Polski do strefy Euro. Ponadto wskazywał na konieczność wprowadzenia trybu przyjmowania stanowiska Polski w nowych procedurach unijnych i unormowania trybu podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE.

Obie propozycje były rozpatrywane przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanymi. Niestety, w nowej kadencji komisja przestała już działać, a brak efektów jej prac, jakże pożądanym w polskiej konstytucji, przekłada się na spór o sposobie ratyfikacji tzw. paktu fiskalnego UE. Spór między rządem a opozycją dotyczy *de facto* interpretacji skutków prawnych podpisanej umowy i tym samym trybu ratyfikacji. Strona rządowa argumentuje, iż decyzja spełnia przesłanki, m.in. art. 12 ust 2a Ustawy o Umowach Międzynarodowych, i może być ratyfikowana w trybie art. 89 ust. 1 Ustawy Zasadniczej – za zgodą wyrażoną w ustawie. Opozycja zaś argumentuje, że Europejski Mechanizm Stabilności powstały na skutek decyzji Rady Europejskiej jest tworzony przez państwa strefy Euro, a zatem obejmuje również Polskę jako państwo, które ma derogację czasową na wprowadzenie wspólnej waluty na własny rynek. Ponadto sposób zarządzania mechanizmem wiąże się z koniecznością przekazania na rzecz Rady Zarządzającej i Rady Dyrektorów kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy. Stąd wniosek o tryb art. 90. Konstytucji RP.

⁶³ Pierwszym wnioskiem o zmianę ustawy zasadniczej w związku z członkostwem Polski w Unii był poselski projekt ustawy z dnia 6 listopada 2009 r. Celem projektu miało być znowelizowanie przepisów Konstytucji RP dotyczących kompetencji Trybunału Konstytucyjnego co do przedmiotu orzekanych spraw, przepisów dotyczących publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz skutków niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁴ *Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, druk 3687.

⁶⁵ *Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, druk nr 3598.

Jak zatem widać problem proceduralny, ale również interpretacyjny dotyczący sensu powołania EMS i jego konsekwencji w odniesieniu do kompetencji władczych powoduje, że do dzisiaj Polska nie ratyfikowała decyzji Rady Europejskiej.

Powyższe spory konstytucyjne mogą być postrzegane w kategoriach politycznych, których tłem są nadal obecne w polskiej świadomości politycznej różnice zdań o roli i miejscu prezydenta RP w polityce zagranicznej RP i sposobach realizacji polskiego interesu narodowego w UE. Można również spojrzeć na powstały spór z punktu widzenia wzmocnienia roli i wpływu polskiego parlamentu na kreowanie i realizację polskiej polityki europejskiej. Takie spojrzenie wymaga jednak ponadpolitycznej refleksji o systemie zabezpieczenia przed zbyt szeroką na dzień dzisiejszy autonomią rządu w tym obszarze. Warto również zwrócić uwagę na rosnącą rolę polskich parlamentarzystów krajowych w kreowaniu bieżącej polityki UE, również tej kreującej scenariusze wyjścia z kryzysu. Przykładem na to jest tryb konsultacji, ale również udział w procedurze ratyfikacyjnej polskiego parlamentu. Złożone ustawy zmieniające Konstytucję RP celem dostosowania jej zapisów do nowego unijnego traktatu są potrzebne i konieczne do efektywnego funkcjonowania Polski w strukturach UE. Różnice między obiema propozycjami, oprócz spraw proceduralnych, wywołują konieczność udoskonalenia modelu koordynacji polityki europejskiej w Polsce

6. WNIOSKI

- Zapowiedziany przez Komisję Europejską na 2013 r. rok obywateli ma być w jej przekonaniu okazją do odświeżenia wizerunku UE i jej instytucji w ich oczach. Z całą pewnością czas ten będzie można wykorzystać w celu wypromowania nowych instrumentów wpływu obywateli i ich zrzeczeń na proces decyzyjny UE m.in. za pomocą zawartej w przepisach traktatu z Lizbony o europejskiej inicjatywie legislacyjnej. Będzie to również dobra okazją do zainaugurowania europejskiej kampanii wyborczej w roku poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego. Przy ich okazji być może zostaną wprowadzone w życie nowe przepisy modyfikujące dotychczasowe zasady elekcji posłów do PE.
- Wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych na poziomie ponadnarodowym: inicjatywy legislacyjnej; ogólnoeuropejskiej listy kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego i in. jest krokiem we właściwym kierunku zmierzającym nie tylko do podniesienia partycypacji politycznej

wszystkich Europejczyków, czy też większego związania mandatem posłów do PE, ale również środkiem zmierzającym do ustabilizowania równowagi międzyinstytucjonalnej i dalszego umacniania w trójkącie legislacyjnym pozycji PE. Elementem równowagi w jakiejś mierze osłabiającym innowacyjność tych rozwiązań jest uzależnienie ich efektywności w pierwszej kolejności od innych instytucji, jak np. Komisji Europejskiej, lub od państw członkowskich.

- Europejska inicjatywa obywatelska częściowo, formalnie wzmacnia demokratyczną legitymację systemu politycznego UE. Zwiększa możliwość uczestniczenia obywateli w życiu demokratycznym UE a przez to wzmacnia obywatelski wymiar integracji europejskiej. Jest również nowym środkiem do wykorzystania przez duże organizacje pozarządowe, organizacje i instytuty lobbystyczne, które nie zawsze muszą reprezentować na forum UE często biernych obywateli jej państw członkowskich.
- Kierunek prac Komisji ds. Konstytucyjnych PE w zakresie zmian aktu o wyborach został dobrze wytyczony. Jednak są to działania, których efekty w postaci wzmocnienia europejskiego systemu partyjnego, zwiększonej frekwencji czy też europeizacji programów wyborczych, będzie można dostrzec w perspektywie długofalowej i bynajmniej nie należą dzisiaj do pierwszej kategorii potrzeb większości obywateli UE. Ich podjęcie może jednak uchronić europejską scenę polityczną przed możliwą destabilizacją powstałą na skutek zwiększającego się poparcia dla ugrupowań populistycznych, często o antyeuropejskim nastawieniu.
- Warto podkreślić, że systemy koordynacji polityk europejskich nie są statycznymi zbiorami zachowań przedstawicieli obu władz i stałych wzorców współpracy z instytucjami europejskimi. Stanowią bowiem dynamiczny i podatny na zmiany zbiór reguł dookreślanych formalnie poprzez przepisy zmieniających się traktatów podstawowych UE, ich przepisów wykonawczych oraz nieformalnie poprzez praktykę działań.
- Nowa rola parlamentów lokalnych powinna doprowadzić do podniesienia skuteczności tej części systemu koordynacji polityki europejskiej, która odpowiada za szybkie konsultacje i współpracę na linii rząd – parlament, ale również na linii parlament – instytucje unijne oraz współpracy międzyparlamentarnej ws. europejskich. W tym układzie należy szukać nowych obszarów wzmacniania legitymacji demokratycznej UE. Stąd od krajowych systemów koordynacji i ich twórców należy oczekiwać profesjonalizacji i standaryzacji działań i podjęcia rozwiązań systemowych adekwatnych do systemu politycznego danego państwa.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 roku, 2009/2134 (INI), Dz.U. UE, L 283 z 21.10.2002.

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk 3687.

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 3598.

Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz.U. UE z dnia 11.03.2011 r., L 65/1.

Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji, Monitor Integracji Europejskiej, nr 49, 2002 r.

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 213 poz. 1395.

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 115, 2008/C 115/01.

Sprawozdanie posła sprawozdawcy A. Duff'a, PE472.030v03-00, A7-0027/2012 z dnia 1.2.2012 r.

European governance. A white paper, KE, Bruksela, 25.7.2001, COM (2001) 428 final.

Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009; A. Schmidt, The raison d'être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions to the finalite of the EU, Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue, TEPSA, Bruxelles 2009.

Artykuły i opracowania zwarte

Bachmann K., *Deliberatywny supranacjonalizm*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Benhabib S., *Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, [w:] S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference*, Princeton 1996, s. 77.

Bijman R., Lange Y., *Lobbyści-prawo silniejszych*, „De grone Amsterdammer” z 24.07.2012, www.presseurope.eu z 1.09.2012.

- Cianciara A., *Polski lobbying gospodarczy w Unii Europejskiej 2004–2010. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
- Fiszer J.M., *Globalny kryzys finansowy i jego społeczno-polityczne konsekwencje dla Polski*, „Przegląd Politologiczny”, 2009, nr 3, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2009.
- Goeler D., Marhold H., *Die Konventsmethode*, „Integration”, 4/03, November 2003, s. 317–329.
- Habermas J., Bofinger P., Nida-Rümelin J., Habermas, *Uratujemy Europę*, „Gazeta Wyborcza” z 18–19.08.2012.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993.
- Joerges Ch., *Zur Legitimität der Europäisierung des Privatrechts. Überlegungen zu einem Recht-Fertigungs-Recht für das Mehrebenensystem der UE*, EUI Working Papers, 2003, nr 2.
- KE odrzuca unijną inicjatywę obywatelską ws. rezygnacji z energii atomowej*, EurActiv z 13.06.2012.
- Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z 1.07.2009.
- Łazowski A., Łabędzka A., *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010.
- Manzella A., *W 2014 r. zróbmy prawdziwe europejskie wybory*, „La Repubblica” z 17.08.2012.
- Mik C., *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Mouffe Ch., *Paradoks demokracji*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z 1.07.2009.
- O’Brien D., *Europą nie będą rządzili ekstremiści*, „The Irish Times” z 31.07.2012, www.presseurope.eu z 2.08.2012.
- Pięciak W., *Czy Europa się rozpadnie*, „Tygodnik Powszechny”, nr 33(3292) z 12.08.2012.
- Rokita J., *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z 30–31.06.2009.
- Schreiner H., Linn S., *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*, Rheinbreitbach 2007.
- Shapiro J., *Stan teorii demokracji*, PWN, Warszawa 2006.
- Staniszki J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 226.

- Swartz R., *Europejczycy – zbyt różni, aby mogli się porozumieć*, „Dagens Nyheter” z 22.08.2012, www.presseurope.eu.
- Szczerski K., *Unia Europejska jako polityczny oksymoron. Wewnętrzne sprzeczności integracji: siła czy słabość?*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak, *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011.
- Szulz M., *Demokracji w Europie trzeba bronić*, Blog, www.presseurope.pl, 26.07.2012 .
- Węc J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej UE w latach 2007–2009*, Wydawnictwa Akademickie 2011.
- Wielowieyski A., *Deficyt tożsamości europejskiej-przyczyną kryzysu w Unii*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak, *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju, Tom IV, Kraków 2011.
- Wimmel A., *Die demokratische Legitimität europäisches Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang*, „Integration”, nr 1/2008, November 2008, s. 48–64.
- Zgiep M., *Pojęcie deliberacji. Próba ujęcia pojęciowego*, „Studia Polityczne” nr 29, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.

STRESZCZENIE

Nie ulega wątpliwości, iż w wyniku kryzysu finansów publicznych, z którym borykają się wszystkie państwa strefy euro, także niektóre z pozostałych państw członkowskich, instytucje Unii Europejskiej kolejny raz stają do walki o swoją wiarygodność, zarówno na arenie europejskiej, jak i międzynarodowej. Formalne podstawy do zmierzających w tym kierunku zmian daje implementowany traktat lizboński przewidujący w swych zapisach m.in. ustanowienie obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej; zmianę zasad wyborczych do PE czy też zwiększające uprawnienia parlamentów krajowych w unijnym procesie decyzyjnym. Przedmiotem szczególnej troski powinno być dołożenie wszelkich starań celem pokazania obywatelom UE, że forum Unii Europejskiej może być realną i efektywną formułą wspólnego poszukiwania dróg wyjścia z kryzysu. Stawka, o którą toczy się gra, jest stosunkowo wysoka, gdyż *de facto* sięga do kwestii przyszłości integracji europejskiej jako Unii wzmocnionej współpracy politycznej wokół rynku wewnętrznego i strefy euro, czy też Unii osłabionej nacjonalizmem zachowawczym skupiającym się na już słyszalnych w poszczególnych państwach głosach o konieczności poszukiwania alternatywnych do UE dróg walki z kryzysem.

SUMMARY

There is no doubt that, as a result of the public finance crisis in all the Euro zone countries and also some other European Union member states, the European Union institutions once again strive to confirm their reliability both in Europe and on the global arena. The Treaty of Lisbon, which is being implemented, built formal foundations of changes that are aimed at that direction. It provides that the European Citizens' Initiative will be introduced, there will be a change in the European Parliament election system and national parliaments will be given more rights in the European Union decision-making process. Special attention should be paid to sparing no effort to show the European Union citizens that the European Union can be a real and effective formula for finding remedies for the crisis. The stakes are high in this game. In fact, it is the question regarding the future of the European integration, i.e. whether it will be the Union of strengthened political cooperation around home market and the Euro zone or the Union weakened by conservative nationalism focusing on suggestions made in some states that it is necessary to search for alternative to the European ways of fighting against the crisis.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Не подлежит сомнению, что в результате кризиса государственных финансов, с которым борются все государства зоны евро, а также некоторые другие государства-члены, организации Европейского Союза в очередной раз встают на страже своего доброго имени как на европейской, так и международной арене. Формальные основы для движущихся в этом направлении изменений заложены в действующем лиссабонском трактате, предусматривающем в своих положениях среди прочего установление гражданской законодательной инициативы, изменение избирательных принципов в Европейский Парламент, а также расширение полномочий национальных парламентов в процессе принятия решений на уровне ЕС. Важно приложить все усилия для того, чтобы показать гражданам Европейского Союза, что форум Европейского Союза может служить реальным и эффективным гарантом решения проблемы выхода из кризиса. Ставка, о которой идёт речь, относительно высока, поскольку *de facto* обращена к проблеме будущего европейской интеграции в качестве ЕС, укреплённого благодаря политическому сотрудничеству в сфере внутреннего рынка и зоны евро, либо же ЕС, ослабленного

консервативным национализмом, основанным на уже произнесённых в отдельных государствах утверждениях о необходимости поисков путей борьбы против кризиса, альтернативных Европейскому Союзу.