

ADAM KIRPSZA
Kraków

LEGISLACYJNE PROBLEMY UNII EUROPEJSKIEJ PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Obecny czas jest szczególnie gorący dla Unii Europejskiej. Wybuch kryzysu finansowego w 2007 r. stworzył niekorzystne warunki i nowe wyzwania, z którymi państwa członkowskie starają sobie poradzić, przygotowując traktat międzyrządowy o dyscyplinie fiskalnej. Jednocześnie nastął okres implementacji i testowania postanowień traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Choć uwaga znacznej większości badaczy koncentruje się dzisiaj na problemach wynikających z kryzysu i propozycjach ich rozwiązania, to celem niniejszego artykułu jest analiza mniej dyskutowanych zagadnień legislacyjnych. W ostatnich latach bowiem ujawniły się negatywne zjawiska związane z procesem stanowienia unijnego prawa, których utrwalenie się może grozić, jak mówią instytucjonałści historyczni¹, „niezamierzonymi konsekwencjami” w przyszłości². Wczesna identyfikacja tych zagrożeń oraz przygotowanie właściwego remedium stanowi ważne zadanie dla Unii Europejskiej. Ich odłożenie w czasie nie może być tłumaczone walką z kryzysem finansowym.

Niniejszy artykuł identyfikuje co najmniej sześć problemów natury prawodawczej, z którymi Unia Europejska będzie musiała uporać się w przyszłości. W części pierwszej znajduje się analiza wykazująca, iż traktat z Lizbony pogłębił legislacyjne wykluczenie Parlamentu Europejskiego, zwiększając w wartościach względnych i bezwzględnych liczbę obszarów, w których nie posiada on żadnych kompetencji. Część druga obala pogląd o dominacji zwykłej procedury ustawodawczej, pokazując, iż więcej niż połowa podstaw traktatowych dla uchwalania aktów prawnych zawiera inne procedury przyjęcia. W części trzeciej zostały scharakteryzowane negatywne konsekwencje trilogów, czyli nieformalnych spotkań reprezentantów Parlamentu, Rady i Komisji w początkowych fazach postępowania prawodawczego.

¹ Zob.: C. Hay, D. Wincott, *Structure, Agency and Historical Institutionalism*, „Political Studies” 1998, vol. 46, nr 5, s. 951-957; K. Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, „Annual Review of Political Science” 1999, vol. 2, nr 1, s. 369-403.

² P. Pierson, *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, vol. 29, nr 2, s. 136-139.

Część czwarta rozpatrytuje tzw. wczesne porozumienia legislacyjne, których efektem jest prawie kompletny zanik drugiego i trzeciego czytania oraz przyspieszenie procesu decyzyjnego. Część piąta analizuje skutki degradacji pozycji Komisji Parlamentu w postępowaniu prawodawczym. W ostatniej części znajduje się charakterystyka zjawiska spadku zaangażowania ministrów w pracach legislacyjnych, którego wynikiem jest „Rada Ministrów bez ministrów”.

LEGISLACYJNE WYKLUCZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Dla wielu badaczy Unii Europejskiej wejście w życie traktatu z Lizbony (dalej TL) oznaczało nowy etap w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego. Przede wszystkim podkreślano, iż TL wzmocnił pozycję legislacyjną tej instytucji poprzez rozszerzenie współdecydowania (zmienionego na zwykłą procedurę ustawodawczą – dalej ZPU) na obszary rolnictwa i rybołówstwa, wspólnej polityki handlowej, transportu, funduszy strukturalnych, komitologii, własności intelektualnej czy częściowo byłego III filaru³. Zwracano również uwagę, iż korzystnie dla Parlamentu zreformował procedurę zgody⁴, w szczególności ustanawiając art. 218 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), w myśl którego akceptacji tej instytucji wymagały umowy międzynarodowe UE „dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą”⁵. Siła tego postanowienia ujawniła się w lutym 2010 r., kiedy posłowie nie udzielili zgody dla umowy międzynarodowej między UE i Stanami Zjednoczonymi o przekazywaniu danych finansowych w ramach walki z terroryzmem (tzw. umowa *SWIFT*)⁶. TL zlikwidował również procedurę współpracy, w której europejska legislatura posiadała najslabszą po konsultacji pozycję⁷. W wyniku powyższych

³ J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, s. 118.

⁴ Traktat z Lizbony zmienił anglojęzyczną nazwę procedury zgody z *assent procedure* na *consent procedure*. Choć oba określenia oznaczają to samo, to drugie z nich jest silniejsze. *Assent* można przetłumaczyć jako przyzwolenie, czyli zgodę względną, słabą, podczas gdy *consent* – zgodę bezwzględną, bez której nie można podjąć żadnego działania. W polskiej wersji traktatów nie odnotowano tej zmiany.

⁵ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy UE” z 30 marca 2010 r., C 83, s. 145.

⁶ *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lutego 2010 r. dotycząca wniosku w sprawie decyzji Rady dotyczącej zawarcia Umowy między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu z Unii Europejskiej do Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych do celów Programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (05305/1/2010 REV 1 – C7-0004/2010 – 2009/0190(NLE))*, „Dziennik Urzędowy UE” z 16 grudnia 2010 r., C 341 E, s. 100. Umowa została później zaakceptowana po wprowadzeniu kilku poprawek.

⁷ A. Kreppel, *Moving beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence*, „Comparative Political Studies” 2002, vol. 35, nr 7, s. 807; B. Steunenberg,

postanowień Parlament miał pełnić największą w historii rolę w unijnym systemie prawnym.

Jeśli jednak spojrzeć na traktaty z perspektywy liczby zawartych w nich przepisów przewidujących lub nie kompetencje legislacyjne Parlamentu, to można dojść do zupełnie innego wniosku (wykres 1). Paradoksalnie traktat z Lizbony nie tylko nie zwiększył ogólnej pozycji legislacyjnej tej instytucji, ale wręcz ją osłabił! Od wejścia w życie traktatów rzymskich z 25 marca 1957 r. bezwzględna liczba przepisów prawa pierwotnego, które zawierały jakąkolwiek procedurę z udziałem Parlamentu, konsekwentnie wzrastała i TL wzmocnił ten trend. Jednak o ile od momentu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) wzrostowi uprawnień legislacyjnych tej instytucji nie towarzyszyło wprowadzanie wielu artykułów wykluczających jej kompetencje, o tyle TL (i traktat konstytucyjny) stanowił punkt krytyczny – rzeczony traktat zwiększył liczbę takich przepisów o prawie 2/3 (z 70 artykułów w traktacie nicejskim do 112 artykułów w TL). Powyższe obserwacje może jednak zniekształcać fakt, iż w kolejnych traktatach wzrastała ogólna liczba przepisów i obszarów właściwości unijnej/wspólnotowej, dlatego należy spojrzeć na ten problem z perspektywy liczb względnych. Taka analiza prowadzi do podobnych wniosków – od wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego z 17/28 lutego 1986 r. procentowy udział artykułów prawa pierwotnego nieprzewidujących legislacyjnych uprawnień Parlamentu łagodnie malał, aby ulec podwyższeniu w TL (z 33,8% w TN do 36,8% w TL). Reasumując, choć traktat z Lizbony znacznie poszerza kompetencje unijnej legislatury, to jednocześnie pogłębia obszary decyzyjne, z których jest ona wykluczona, przy czym ten drugi efekt jest dominujący.

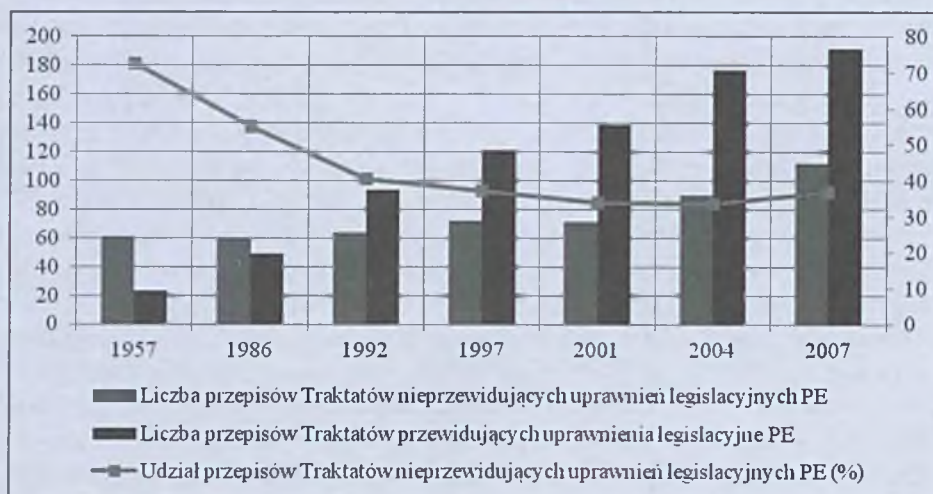
Wykluczenie legislacyjne Parlamentu powoduje, że traci on formalny wpływ na wiele istotnych obszarów. Dotyczy to przede wszystkim Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz częściowo dawnego III filaru⁸, ale także spraw należących wcześniej do pierwszofilarowych polityk unijnych, np. określanie cel wspólnej taryfy celnej (art. 31 TFUE), ustalanie wielkości połowów (art. 43 ust 3 TFUE), ustanawianie innych niż traktatowe kategorii pomocy państwowej dla przedsiębiorstw zgodnych z rynkiem wewnętrznym (art. 107 i art. 108 TFUE) czy

Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1994, vol. 150, nr 4, s. 642-669; C. Crombez, *Legislative Procedures in the European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, vol. 26, nr 2, s. 218-220. Inny pogląd w: G. Garrett, G. Tsebelis, *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*, „International Organization” 1996, vol. 50, nr 2, s. 290.

⁸ Dla niektórych badaczy jest to kolejny argument, że traktat z Lizbony nie zlikwidował struktury filarowej Unii Europejskiej. Zob.: J. Gaspers, *The Quest for European Foreign Policy Consistency and the Treaty of Lisbon*, „Humanitas Journal of European Studies” 2008, vol. 2, nr 1, s. 35; S. Kurpas, *The Treaty of Lisbon – How Much „Constitution” is Left? An Overview of the Main Changes*, „CEPS Policy Brief” 2007, nr 147, s. 2; P. Kiever, *Lisbon and the Lawyers Reflections on What the EU Reform Treaty Means to Jurists*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2007, vol. 14, nr 4, s. 338.

Wykres 1

Bezwzględna oraz względna liczba przepisów traktatów przewidujących i nieprzewidujących uprawnień legislacyjne Parlamentu Europejskiego



Objaśnienia: lewa oś Y – bezwzględna liczba artykułów, prawa oś Y – względna liczba (procentowy udział).

Źródło: obliczenia własne na podstawie traktatów. Daty odnoszą się do terminów podpisania traktatów: 1957 – traktaty rzymskie, 1986 – Jednolity Akt Europejski, 1992 – traktat z Maastricht, 1997 – traktat z Amsterdamu, 2001 – traktat z Nicei, 2004 – traktat konstytucyjny, 2007 – traktat z Lizbony.

stosowanie środków karnych w sytuacji nadmiernego deficytu w danym państwie członkowskim (art. 126 TFUE). W tych sferach monopolistą legislacyjnym jest Rada; pewne uprawnienia prawodawcze uzyskują również inne instytucje i organy UE (w szczególności Rada Europejska i Europejski Bank Centralny), natomiast rola posłów sprowadza się jedynie do nieformalnego wpływu. Brak właściwości Parlamentu w 112 artykułach obecnych traktatów pogłębia również deficyt informacyjny w UE. Efektem udziału tej instytucji w uchwalaniu prawodawstwa jest upublicznienie całej dokumentacji, na której ono bazuje. Wykluczenie unijnej legislatury jest zatem równoznaczne z utratą dostępu do źródeł dotyczących stanowisk decydentów, debat, procesu przygotowawczego czy procedowania, gdyż inne instytucje nie są zobligowane do samodzielnego ogłaszania wszystkich takich dokumentów⁹. Marginalizacja Parlamentu oznacza również zamrożenie debat

⁹ W traktatach funkcjonuje tylko zobowiązanie do lojalnej współpracy (art. 4 ust. TUE, orzeczenie C-204/86 w sprawie *Hellenic Republic v Council* i C-70/88 w sprawie *Chernobyl*) oraz wzajemnej konsultacji (art. 295 TFUE) między instytucjami, jednak nie oznacza to automatycznego obowiązku wymiany informacji. Historia pokazuje, że ta ostatnia kwestia była przedmiotem nieformalnych porozumień. Zob.: R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2000, s. 176 i nast. W UE funkcjonuje jeszcze rozporządzenie o dostępie do dokumentów, ale jest ono

i kontroli opinii publicznej nad kształtem legislacji, co oddala Unię Europejską od obywateli i stwarza niebezpieczeństwo złego, nieodpowiadającego społecznym potrzebom prawodawstwa. Wreszcie prowadzi do wyłączenia roli parlamentów narodowych, gdyż – zgodnie z traktatami – uzyskują one informacje tylko na temat aktów ustawodawczych¹⁰, a więc rozporządzeń, dyrektyw i decyzji przyjmowanych „wspólnie przez Parlament i Radę, przez Parlament z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu”¹¹.

POZORNA DOMINACJA ZWYKŁEJ PROCEDURY USTAWODAWCZEJ

Znaczne poszerzenie przez TL współdecydowania (jako ZPU) o 44 nowych przypadków (30 artykułów przekwalifikowanych z innych procedur i 14 nowych artykułów) zostało pozytywnie przyjęte przez badaczy UE. Przewidywano, iż w wyniku tej reformy w ramach ZPU będzie uchwalane ok. 95% całego prawa wtórnego UE¹². Patrząc na liczbę projektów i aktów prawodawczych przyjmowanych w Unii Europejskiej w latach 1993-2011, można uznać, iż powyższa prognoza była celna (wykresy 2 i 3). Od wejścia w życie traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.) właściwie do 2009 r. dominującą procedurą legislacyjną była konsultacja. Współdecydowanie stanowiło początkowo formułę uchwalania małej liczby regulacji, ale za sprawą postanowień traktatu z Amsterdamu (wszedł w życie 1 maja 1999 r.) znacznie zbliżyło się do konsultacji. Przyczyną tego zjawiska było poszerzenie przez ten traktat współdecydowania z piętnastu do trzydziestu jeden artykułów¹³. Wejście w życie traktatu z Nicei (1 lutego 2003 r.) nie spowodowało wzmocnienia tej procedury, lecz raczej ustabilizowało poziom przyjmowanych w jej ramach regulacji, co potwierdza krytyczne opinie w stosunku do postanowień tego traktatu (słynne hasło *The Treaty of Nice is not so nice*)¹⁴. Przełomem okazał się

restrykcyjne pod względem upubliczniania materiałów politycznych i przygotowawczych w Radzie oraz w innych instytucjach. Zob.: *Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, „Dziennik Urzędowy UE” z 31 maja 2001 r., L 145, s. 43-48.

¹⁰ Zob.: art. 12(a) TUE oraz *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych*, w: *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, „Dziennik Urzędowy UE” z 17 grudnia 2007 r., C 306, s. 148, art. 2.

¹¹ Art. 289 TfUE. Zob.: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej...*, s. 172.

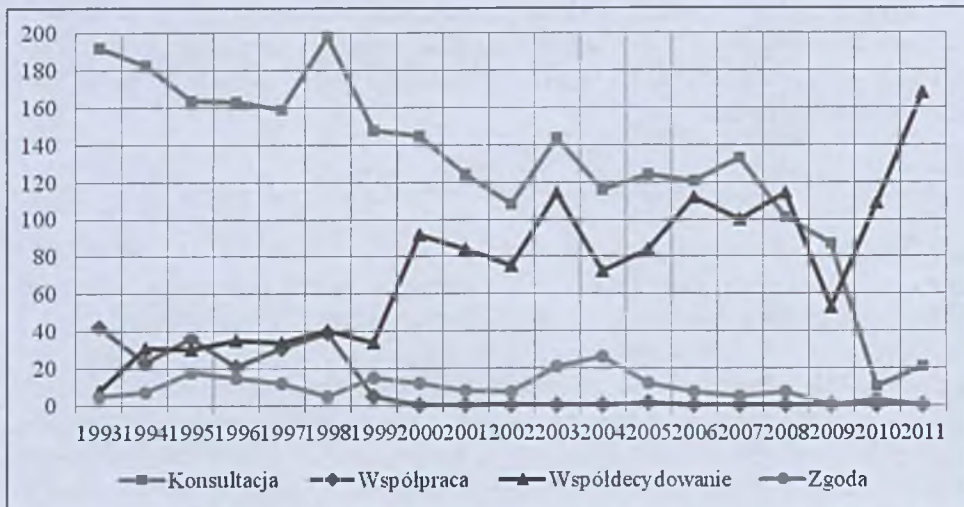
¹² J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 59.

¹³ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *op. cit.*, s. 191.

¹⁴ C. Neuhold, *The European Parliament and the European Commission: 'You Can't Always Get What You Want'*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden 2006, s. 351-367; M. Gray, A. Stubb, *The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, nr 2, s. 5-23; M. Hosli, M. Machover, *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg (2002)*, „Journal of Common Market Studies” 2004, vol. 42, nr 3, s. 497-521.

Wykres 2

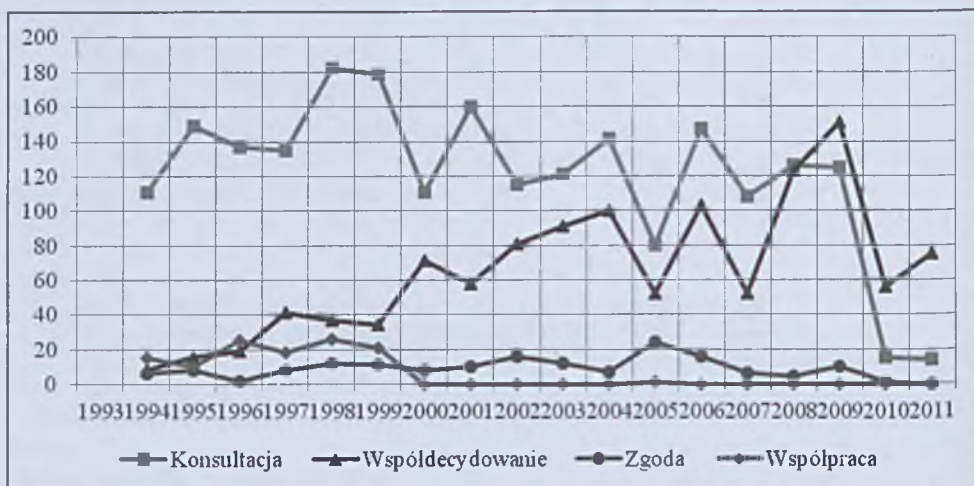
Liczba projektów aktów prawodawczych zaproponowanych przez Komisję w ramach określonych procedur w latach 1993-2011



Źródło: PreLex, baza danych Komisji o procedurach międzyinstytucjonalnych w Unii Europejskiej, <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>.

Wykres 3

Liczba aktów prawodawczych przyjętych w ramach poszczególnych procedur w latach 1993-2011



Źródło: Obserwatorium legislacyjne Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/index.jsp>, obliczenia własne.

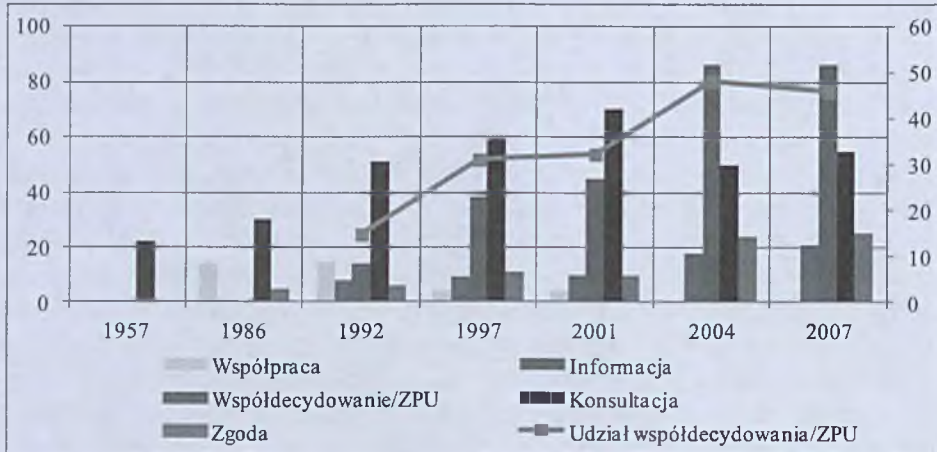
dopiero traktat z Lizbony. Choć w pierwszych latach stosowania jego postanowień nie uwidacznia się prognozowana liczebność ZPU w odniesieniu do uchwalonych aktów prawnych, to już liczba projektów Komisji przedstawionych w 2011 r., które będą rozpatrywane pod koniec siódmej kadencji Parlamentu (2009-2014), pokazuje wyraźną dominację tej procedury nad konsultacją (w 2011 r. ZPU dotyczyło 88,8% projektów).

Jednak preponderancja ZPU staje się pozorna, jeśli spojrzeć na liczbę przepisów traktatów, które ją przewidują (wykres 4). Choć w TL, po raz pierwszy w historii UE, ZPU jest zawarta w większej liczbie artykułów niż konsultacja, to procentowy udział tej pierwszej formuły wynosi ok 46%, co oznacza, że więcej niż połowa przepisów prawa pierwotnego reguluje inną procedurę uchwalania aktów prawnych. Informacja i konsultacja, w których Parlament posiada bardzo słabą pozycję¹⁵, dotyczą razem aż 40,6% wszystkich artykułów, co pokazuje pozorność dominacji ZPU. Oczywiście, zacierą się ona w codziennym funkcjonowaniu UE, gdyż przepisy przewidujące tę procedurę generują bardzo dużą liczbę projektów prawnych, jednak sprawy konsultowane i ogłaszane często odnoszą się do rzadko regulowanych, kluczowych obszarów UE, takich jak np.: wykonywanie umów zbiorowych na poziomie europejskim (art. 155 ust. 2 TFUE), zawieszenie stosowania umowy międzynarodowej (art. 218 ust. 9-10 TFUE), zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna (art. 21 ust. 3 TFUE), przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości i dokumentów pobytowych (art. 77 ust. 3 TFUE), transgraniczna współpraca organów sądowych i policyjnych (art. 89 TFUE), dyskryminacja przewoźników w transporcie (art. 95 ust. 3 TFUE), zasady zastosowania zakazów nadużywania pozycji dominującej czy porozumień przedsiębiorstw, które zakłócają rynek wewnętrzny (103 ust. 1 TFUE), harmonizacja podatków pośrednich (art. 113 TFUE), zbliżenie ustawodawstw dotyczących rynku wewnętrznego (art. 115 TFUE), nadzór nad instytucjami finansowymi (art. 127 ust. 6 TFUE), polityka zatrudnienia (art. 148 ust. 2), decyzja o spełnianiu przez państwo aplikujące do strefy euro kryteriów konwergencji (art. 140 ust. 2 TFUE), programy szczegółowe dotyczące badań i rozwoju technologicznego (art. 182 ust. 4 TFUE), środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami

¹⁵ Zob.: C. Crombez, *Legislative Procedures...*, s. 205; S. Napel, M. Widgrén, *Strategic versus Non-strategic Voting Power in the EU Council of Ministers: The Consultation Procedure*, „Social Choice and Welfare” 2011, vol. 37, nr 3, s. 515; R. Scully, *The European Parliament and the Co-decision Procedure: A Reassessment*, „Journal of Legislative Studies” 1997, vol. 3, nr 3, s. 60; B. Steunenberg, *op. cit.*, s. 651; G. Garrett, *From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision-Making in the European Union*, „Electoral Studies” 1995, vol. 14, nr 3, s. 294. W pewnych warunkach i stosując nieformalne mechanizmy Parlament może jednak uzyskać silną pozycję w konsultacji. Zob.: R. Kardasheva, *The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 2, s. 385-409; A. Kirpsza, *Formalnie słaby, nieformalnie silny. Pozycja Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia ustanawiającego zasady dobrowolnej modulacji płatności bezpośrednich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.

Wykres 4

Liczba artykułów traktatów przewidujących zastosowanie określonych procedur prawodawczych



Objaśnienia: lewa oś Y – bezwzględna liczba artykułów, prawa oś Y – względna liczba (procentowy udział).

Źródło: obliczenia własne na podstawie traktatów. Dаты odnoszą się do terminów podpisania traktatów zob. wykres 1

energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (art. 192 ust. 2(c) TFUE), sposoby i procedury stowarzyszania krajów z UE (art. 203 TFUE) czy określanie kategorii zasobów własnych UE (art. 311 TFUE). Słaba pozycja Parlamentu w tych obszarach oznacza, iż są one formalnie regulowane właściwie tylko przez państwa członkowskie.

TRILOG I JEGO KONSEKWENCJE

Wprowadzenie w traktacie z Maastricht procedury współdecydowania spowodowało legislacyjną współzależność między Radą i Parlamentem¹⁶. Pierwszym przejawem tej sytuacji była dyrektywa dotycząca stosowania otwartej sieci do telefonii głosowej (tzw. *ONP to Voice Telephony Directive*)¹⁷, kiedy po nieudanych

¹⁶ M. Shackleton, *The Interinstitutional Balance in the EU: What Has Happened Since 1999?*, „EUSA Review” 2004, vol. 17, nr 3, s. 2-3; M. Shackleton, T. Raunio, *Co-decision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 2, s. 173.

¹⁷ *Proposal for a Council Directive on the application of open network provision (ONP) to voice telephony*, „Official Journal of the European Communities” of 12 October 1992, C 263, s. 20-36, później zmodyfikowana.

negocjacjach w Komitecie Konciliacyjnym Rada postanowiła zaproponować własne wspólne stanowisko jako ostateczną wersję regulacji, wierząc, iż Parlament nie będzie w stanie uzyskać bezwzględnej większości, aby je zawetować (tzw. specjalne trzecie czytanie). Przeliczyła się jednak, gdyż wystarczająca liczba 379 posłów zagłosowała za odrzuceniem projektu, demonstrując silną pozycję Parlamentu we współdecydowaniu¹⁸. Obie instytucje zrozumiały wtedy, że bez bezpośredniej i intensywnej współpracy nie osiągną satysfakcjonujących, efektywnych i szybkich porozumień. Dlatego już w 1995 r. ustanowiły nieformalne spotkania między swoimi reprezentantami, zwane trilogami, organizowane przed posiedzeniem komitetu konciliacyjnego, których celem było wypracowywanie wspólnych porozumień legislacyjnych formalizowanych potem we wspomnianym Komitecie i instytucjach¹⁹. Dalszy wzrost współzależności między Parlamentem i Radą nastąpił za sprawą traktatu z Amsterdamu, który wprowadził możliwość zakończenia współdecydowania już w pierwszym czytaniu (tzw. *fast-track legislation*) oraz zniósł tzw. specjalne trzecie czytanie, przez co Rada nie mogła już narzucać Parlamentowi swojego stanowiska po fiasku koncylacji²⁰. W rezultacie tych postanowień, Rada, Parlament i Komisja zawarły w 1999 r. porozumienie międzyinstytucjonalne, w którym stwierdzały, iż trilogi przedkoncylacyjne okazały się sukcesem i dlatego „praktyka ta powinna być rozszerzona na wszystkie etapy procedury współdecydowania”²¹. W ten sposób trójstronne spotkania stały się zwyczajem także przed pierwszym i drugim czytaniem.

Obecnie trilogi (zwane również trialogami)²² są nieformalnymi spotkaniami przedstawicieli Komisji (szefowie właściwych Dyrekcji Generalnych, czasem komisarze), Rady (delegaci prezydencji, przewodniczący COREPER, szefowie grup roboczych, czasem ministrowie) i Parlamentu (szefowie komisji, sprawozdawcy, sprawozdawcy-cienie, koordynatorzy frakcji politycznych i wiceprezydenci)²³.

¹⁸ M. Shackleton, *The Politics of Codecision*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38, nr 2, s. 327. Projekt dyrektywy został przedstawiony przez Komisję w 1992 r., natomiast odrzucenie wspólnego stanowiska Rady przez Parlament nastąpiło w lipcu 1994 r.

¹⁹ *Ibidem*, s. 334.

²⁰ A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 2, s. 228-230; H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance” 2003, vol. 16, nr 4, s. 589-590; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision-making in the European Union*, paper prepared for the APSA Annual Convention, Washington, 2-5 September 2010, s. 8.

²¹ *Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure (article 251 of the Treaty establishing the European Community)*, „Official Journal of the European Communities” of 28 May 1999, C 148, s. 1.

²² W dokumentach unijnych są stosowane oba terminy. W niniejszym artykule będę używał nazwy „trilog”.

²³ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and the Council of Ministers*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series”, nr 95,

Odbývają się we wczesnych fazach postępowania prawodawczego i ich celem jest wypracowanie projektu porozumienia legislacyjnego, które następnie dwie ostatnie instytucje implementują w dobrej wierze i bez istotnych zmian. O powszechności tego mechanizmu świadczy fakt, iż już w latach 1999-2000 były organizowane w przypadku 41% modyfikowanych aktów prawodawczych przyjętych we współdecydowaniu i co roku udział ten się zwiększał (tabela 1). Punktem kulminacyjnym okazał się 2007 r., kiedy za sprawą nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego²⁴ trilogi zostały zinstytucjonalizowane i od tego roku w ich ramach jest uchwalana cała legislacja w tej procedurze. Pojawiły się również w konsultacji i w procedurze budżetowej, w której są tradycyjnie określane koncertacją (*concertation*)²⁵.

Konsekwencje trilogów dla procesu legislacyjnego są ambiwalentne. Niektórzy badacze podkreślają, że zbudowały one kulturę zaufania i współpracy między reprezentantami instytucji, przez co podejmowanie decyzji jest kooperatywne i opiera się na wzajemnym zaufaniu²⁶. Innym pozytywem jest umocnienie pozycji legislacyjnej Parlamentu – w ramach trilogów posiada on większe niż w izolacji możliwości skutecznego forsowania własnych poprawek, może lepiej wykorzystać strategiczne, negocjacyjne, jak i socjalizacyjne zdolności²⁷. W świetle założeń konstruktywizmu społecznego, wzmacniają one również zjawisko współzależności normatywnej, polegające na redukcji formalnych różnic między procedurami legislacyjnymi²⁸. Wreszcie, trilogi ułatwiają negocjacje międzyinstytucjonalne, przyczyniając się do porozumień już w pierwszym czytaniu²⁹.

March 2004, s. 12; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 1, s. 144; A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents: Intra-organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament*, paper prepared for the EUSA Biannual Meeting, Boston, 3-5 March 2011, s. 7. W trilogach bierze udział do 40 osób. Zob.: *Codecision and National Parliamentary Scrutiny: Report with Evidence*, House of Lords: European Union Committee, 17th Report of Session, London 2009, s. 13.

²⁴ *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)*, „Dziennik Urzędowy UE” z 30 czerwca 2007 r., C 145, s. 5-9.

²⁵ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *op. cit.*, s. 183.

²⁶ M. Shackleton, *The Politics of...*, s. 333, 335-336; H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation...*, s. 13-14.

²⁷ B. Steunenberg, T. Selck, *Testing Procedural Models of EU Legislative Decision-Making*, w: R. Thomson, F. Stokman, T. König, C. Achen (red.), *The European Union Decides: Testing Theories of European Decision Making*, Cambridge 2006, s. 81; F. Häge, M. Kaeding, *Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures*, „Journal of European Integration” 2007, vol. 29, nr 3, s. 357; H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal...*, s. 594.

²⁸ Zob.: A. Kirpsza, *Formalnie słaby, nieformalnie silny...*

²⁹ R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *Sprawozdanie z działalności delegacji do komitetu pojednawczego, 1 maja 2004 r. – 13 lipca 2009 r. (szósta kadencja)*, PE427.162v01-00, s. 12.

Tabela 1

Występowanie trilogów we współdecydowaniu i konsultacji w latach 1999-2007

	Współdecydowanie			Konsultacja		
	Trilogi	Brak trilogów	Udział trilogów (%)	Trilogi	Brak trilogów	Udział trilogów (%)
1999/2000	18	26	41%	0	53	0%
2000/2001	48	28	63%	3	76	4%
2001/2002	44	26	63%	0	75	0%
2002/2003	48	13	79%	1	73	1%
2003/2004	69	15	82%	1	77	1%
2004/2005	54	3	96%	5	43	10%
2005/2006	50	0	100%	12	51	19%
2006/2007	28	0	100%	4	29	12%
Ogółem	359	111	76%	26	477	5%

Objaśnienia: czasowy od 1 maja danego roku do 30 kwietnia roku następnego.

Źródło: R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999-2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics, April 2009, s. 26.

Trilogi generują jednak wiele negatywnych zjawisk. Przede wszystkim prowadzą do elitaryzacji procesu legislacyjnego. W trilogach partycypuje mała grupa reprezentantów trzech instytucji (naukowo określanych *relais actors* – przekaznikami³⁰), w których rękach koncentruje się cała kontrola nad przebiegiem i efektami postępowania prawodawczego. Powoduje to trzy istotne konsekwencje.

Po pierwsze, pojawia się asymetria między członkami Rady i Parlamentu, gdyż pozostali ministrowie i posłowie nie mogą wpływać jednakowo na proces legislacyjny. Trilogi rozbijają silnie zakorzenioną w obu instytucjach normę proporcjonalnego udziału w podejmowaniu decyzji, tworząc kategorie podmiotów silnych i słabych. W przypadku Rady nieformalne negocjacje wzmacniają prezydencję, a w szczególności przewodniczącego *COREPER I*, który może w trójstronnych spotkaniach kształtować projekt zgodnie ze swoimi preferencjami, o czym pozostali ministrowie nie są w stanie się dowiedzieć³¹. Natomiast w Parlamencie zwycięzcami są przewodniczący komisji, sprawozdawcy, koordynatorzy oraz posłowie z dużych frakcji, ponieważ to oni partycypują w trilogach lub decydują o ich uczestnikach, podczas gdy przewodniczący, wiceprzewodniczący PE, posłowie

³⁰ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation...*, s. 14.

³¹ *Ibidem*, s. 17.

z małych frakcji i komisje są przegranymi z racji ograniczenia dostępu do tych spotkań³².

Po drugie, dominująca i elitarna pozycja *relais actors* pozwala tym podmiotom wymykać się spod władzy ich mocodawców. Przejawem takich sytuacji może być m.in. przekraczanie mandatu negocjacyjnego, forsowanie rozwiązań zgodnych z własnymi preferencjami czy stosowanie taktyki *fait accompli*, a więc przedstawiania instytucjom projektu porozumienia z adnotacją, że inny nie wchodzi w grę³³. W rezultacie Rada i Parlament nie są w stanie kontrolować i monitorować aktywności swoich agentów, lecz dla dobra legislacji muszą pogodzić się z ich rolą „legislacyjnych pośredników”.

Po trzecie, elitarność procesu prawodawczego może zdeformować silnie zakorzenioną w Radzie kulturę konsensu polegającą na wypracowywaniu kompromisów legislacyjnych akceptowanych przez wszystkich członków Rady³⁴. Uczestniczący w trilogach reprezentant prezydencji jest odizolowany od środowiska instytucjonalnego Rady, przez co może szukać z delegatami Parlamentu rozwiązań szczególnie korzystnych dla swojego państwa, które wykluczałyby preferencje innych krajów. Już na etapie trójstronnych spotkań konstruowałyby z członkami Rady koalicję posiadającą wymaganą większość głosów, a następnie implementowały ją w fazie formalizacji. Taka strategia byłaby szczególnie możliwa w przypadku państw dużych, o znacznym potencjale ludnościowym dysponujących dużą siłą głosu³⁵.

Trilogi generują również problemy koordynacyjne, w szczególności rywalizację między negocjatorami danej instytucji³⁶. Główną przyczyną tego zjawiska jest pkt 8 porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2007 r., który stanowi, iż trilogi „mogą być organizowane z udziałem przedstawicieli różnych szczebli, w zależności od

³² *Ibidem*, s. 14-16; A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents...*, s. 11-15.

³³ N. Yordanova, *Plenary 'Amendments' to Committee Reports: Legislative Powers of the European Parliament Committees*, paper presented at the APSA 2009 Toronto Meeting and the EUSA 2009 Los Angeles Meeting, version: August 2010, s. 6.

³⁴ D. Heisenberg, *The Institution of „Consensus” in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, nr 1, s. 65-90; J. Lewis, *Is the „Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36, nr 4, s. 479-504; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 1, s. 163; A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, „Studia Polityczne” 2012, nr 28, s. 321-322.

³⁵ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, „SIEPS Report” 2003, nr 7, s. 31.

³⁶ *Ibidem*, s. 11; H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational negotiation...*, s. 19; P. Hausemer, *Participation and Political Competition in Committee Report Allocation: Under What Conditions Do MEPs Represent Their Constituents?*, „European Union Politics” 2006, vol. 7, nr 4, s. 505-530; N. Yordanova, *The Effect of Inter-institutional Rules on the Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation versus Codecision Reports*, Paper prepared for the 11th Biannual Conference of the European Union Studies Association Los Angeles, California, 23-25 April 2009.

przewidzianej debaty”³⁷. O tym, jakie są to szczeble, decydują przeważnie ustalenia nieformalne między koordynatorami frakcji. Problem rywalizacji dotyczy w szczególności Parlamentu, który w trakcie procedur jest reprezentowany przez wiele silnie umocowanych podmiotów pochodzących z kilku, bywa że opozycyjnych, grup politycznych³⁸. Skomplikowane relacje między tymi funkcjami mogą prowadzić do negatywnych skutków dla procesu legislacyjnego, czego egzemplifikację stanowi *casus* rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej³⁹. W czasie jego uchwalania główny sprawozdawca, Miroslav Mikolašik z Grupy Europejskiej Partii Ludowej – Europejskich Demokratów (*EPP-ED*, dziś *EPP*), wszedł w spór ze sprawozdawcami-cieniami z Grupy Europejskich Socjalistów (*PES*, dzisiaj *S&D*), Grupy Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (*ALDE*) i Grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordyckiej Zielonej Lewicy (*GUE/NGL*) na temat „etycznych” poprawek do powyższego projektu. Nie uzyskując dla nich poparcia w trakcie rokowań z Radą i Komisją, postanowił zerwać negocjacje, grożąc przedłużeniem procedury i drugim czytaniem. Jednakże sprawozdawcy-cienie postanowili kontynuować trilogi bez Mikolašika i wypracowali w ich ramach nowe porozumienie legislacyjne, nieprzewidujące „etycznych” poprawek. Następnie przedstawili je w formie sprawozdania na plenum Parlamentu i – mimo że zawierało ono modyfikacje niekonsultowane z komisją i głównym sprawozdawcą – uzyskało duże poparcie ze strony posłów, stając się później prawem⁴⁰. Zdarzają się również sytuacje odwrotne – w czasie negocjacji nad rozporządzeniem w sprawie dostępu do dokumentów instytucji UE⁴¹ pojawił się impas wynikający ze sprzeciwu sprawozdawców-cieni, postanowiono więc wyłączyć ich z trilogów, dzięki czemu osiągnięto porozumienie⁴². Konflikty między negocjatorami utrudniają koordynację stanowiska Parlamentu, co zwiększa pozycję negocjacyjną Rady, którą reprezentuje jeden lider – zastępca ambasadora kraju prezydencji (przewodniczący *COREPER I*)⁴³.

³⁷ *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących...*, s. 6.

³⁸ P. Settembri, C. Neuhold, *op. cit.*, s. 141-143.

³⁹ *Rozporządzenie (WE) nr 1394/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniające dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004*, „Dziennik Urzędowy UE” z 10 grudnia 2007 r., L 324, s. 121-137.

⁴⁰ D. Judge, D. Earnshaw, 'Relais Actors' and Co-decision First Reading Agreements in the European Parliament: The Case of the Advanced Therapies Regulation, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 1, s. 59-66.

⁴¹ *Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, „Dziennik Urzędowy UE” z 31 maja 2001 r., L 145, s. 43-48.

⁴² T. Bunyan, *Secret Trilogues and the Democratic Deficit*, Statewatch Viewpoint, September 2007, s. 9.

⁴³ M. Shackleton, T. Raunio, *op. cit.*, s. 174-176.

Trilogi stanowią również zagrożenie dla transparentności, proporcjonalnej reprezentacji i demokracji⁴⁴. Odbywają się „za zamkniętymi drzwiami”, przez co media, narodowe parlamenty czy organizacje pozarządowe nie znają ich przebiegu, tym samym nie są w stanie kontrolować procesu prawodawczego⁴⁵. Ponadto trilogi zmniejszają wpływ na legislację najsłabszych frakcji parlamentarnych. Ich posłowie rzadko uczestniczą lub odgrywają istotną rolę w trójstronnych spotkaniach i są pomijani przez negocjatorów z Rady, którzy wolą kontaktować się z przedstawicielami dużych grup politycznych, gdyż gwarantują oni odpowiednie poparcie w Parlamencie dla przyjętych ustaleń⁴⁶. Trilogi wykluczają także posłów z państw, które wstąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. i 2007 r. Jeśli w 2006 r. i 2007 r. w trójstronnych spotkaniach brało udział ok. 6% deputowanych z tych krajów, to od 2008 do 2010 już żaden⁴⁷. Jest to przede wszystkim związane z dyskryminacją nowych posłów w alokacji stanowiska sprawozdawcy – w szóstej kadencji PE (2004-2009) pełnili oni tę funkcję tylko w przypadku 9% wszystkich współdecydowań, mimo że stanowili łącznie 22% deputowanych w Parlamencie⁴⁸.

Trilogi grożą również powstaniem relacji między posłami i rządami z tych samych państw, co może wpływać na efekty procesu prawodawczego. Na przykład, biorąc pod uwagę fakt, iż Niemcy posiadają największą delegację narodową w Parlamencie, a ich posłowie zajmują kluczowe stanowiska w tej instytucji⁴⁹, rząd tego kraju może liczyć na olbrzymie poparcie w europejskiej legislaturze i wykorzystywać je do forsowania własnych preferencyjnych regulacji w negocjacjach międzyinstytucjonalnych⁵⁰. Znamienny jest tutaj *casus* dyrektywy w sprawie ofert przejęcia (tzw. *Takeovers Directive*)⁵¹. Niemcy sprzeciwiły się projektowi, ale nie udało im się zbudować grupy blokującej w Radzie, która w efekcie przyjęła

⁴⁴ T. Bunyan, *op. cit.*, s. 9; B. Petkova, T. Dumbrovsk, *Conciliation in the Sixth European Parliament: Formal Transparency vs. Shadowy Legislating*, paper presented at UACES Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 September 2010, s. 3 i nast. Odmienny pogląd w: A. Rasmussen, *Early Conclusion in Bicameral Bargaining: Evidence from the Co-decision Legislative Procedure of the European Union*, „European Union Politics” 2011, vol. 12, nr 1, s. 61-62.

⁴⁵ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation*, s. 8.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 25; M. Shackleton, T. Raunio, *op. cit.*, s. 177-178; H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal...*, s. 592.

⁴⁷ B. Petkova, T. Dumbrovsk, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁸ M. Kaeding, S. Hurka, *Where are the MEPs from the accession countries? Rapporteurship assignments in the European Parliament after Enlargement*, „EIPASCOPE” 2010, nr 2, s. 23.

⁴⁹ Posłowie niemieccy kierują obecnie 3 z 7 frakcji Parlamentu: S&D (Martin Schulz), Zieloni (Rebecca Harms) i GUE/NGL (Lothar Bisky). Są również nadreprezentowani w najważniejszych stanowiskach przewodniczących komisji i koordynatorów grup politycznych. Zob.: *ibidem*, s. 23; A. Kirpsza, *Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Politologiczny” 2012, t. 16, nr 4.

⁵⁰ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, s. 9; A. Rasmussen, *op. cit.*, s. 13.

⁵¹ *Proposal for a 13th European Parliament and Council Directive on company law concerning takeover bids*, COM/95/0655 final, „Official Journal of the European Communities” of 6 June 1996, C 162, s. 5-8, później zmodyfikowana.

porozumienie wypracowane w Komitecie Konciliacyjnym. Jednak regulacja została odrzucona przez Parlament, gdyż sprawozdawca, Niemiec Klaus-Heiner Lehne, skutecznie zabiegał o odpowiednie poparcie posłów⁵². Tego rodzaju współpraca narodowa jest tym bardziej możliwa, gdy w trilogach uczestniczą przedstawiciele prezydencji i sprawozdawcy pochodzący z tego samego państwa lub partii – badania pokazują, iż zgodność preferencji sprawozdawcy uczestniczącego w trilogu i ministra prezydencji, co często ma miejsce w przypadku tożsamości politycznej i narodowej, znacznie zwiększa szanse finalizacji porozumienia legislacyjnego⁵³.

„ŚMIERĆ” DRUGIEGO I TRZECIEGO CZYTANIA

Efektem trilogów są porozumienia legislacyjne przyjmowane w początkowych fazach procedur legislacyjnych. W literaturze określa się je mianem wczesnych porozumień (*early agreements*), ponieważ dochodzi do nich, zanim Parlament przyjmie rezolucję legislacyjną a Rada wspólne stanowisko (*first-reading early agreements*) albo między uchwaleniem przez posłów rezolucji a przyjęciem wspólnego stanowiska przez Radę (*second-reading early agreements*)⁵⁴. Oczywiście nie każdy trilog kończy się wczesnym porozumieniem, jednak analizy ilościowe pokazują, iż w ostatnich latach do takiej sytuacji dochodzi często. Jeśli w piątej kadencji PE (1999-2004) 20% aktów prawnych przyjętych w pierwszym czytaniu i 6% w drugim wynikało z wczesnych porozumień, to w szóstej kadencji PE powyższe wartości wynosiły kolejno 72% i 18%⁵⁵. Uwidacznia to ogromną skuteczność trilogów w doprowadzaniu do kompromisów legislacyjnych.

Wczesne porozumienia spowodowały pewne przemodelowanie procesu prawodawczego, czego przejawem jest kompletne załamanie się traktatowego systemu trzech czytań w ramach ZPU⁵⁶. Nie jest to efekt przypadkowy, gdyż w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego z 1999 r. Rada i Parlament zobowiązały się, iż będą współpracowały ze sobą „w dobrej wierze w celu możliwie najszerszego uzgodnienia zajmowanych stanowisk, tak aby tam, gdzie jest to możliwe, akty prawne mogły zostać przyjęte w pierwszym czytaniu”⁵⁷. W rezultacie, dramatycznie spadła liczba aktów prawnych przyjmowanych w drugim i trzecim czytaniu. Krytycznym momentem był ostatni rok szóstej kadencji Parlamentu (2008-2009), w którym uchwalono największą liczbę regulacji we współdecydowaniu (177 aktów

⁵² H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, s. 28.

⁵³ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *op. cit.*, s. 34; A. Rasmussen, *op. cit.*, s. 55.

⁵⁴ *Codecision and National Parliamentary Scrutiny...*, s. 12.

⁵⁵ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *op. cit.*, s. 9.

⁵⁶ Zob.: art. 294 TFUE.

⁵⁷ *Joint Declaration on Practical Arrangements...*, s. 1, pkt I.1; *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących...*, s. 6, pkt 11.

prawnych)⁵⁸, kiedy akty prawne przyjęte w pierwszym czytaniu stanowiły 80% wszystkich (drugie czytanie – 16%, trzecie – 4%)⁵⁹. Trend ten utrzymał się także po wejściu w życie traktatu z Lizbony, co oznacza, iż w UE nastąpiła nieformalna „śmierć” drugiego i trzeciego czytania.

Dyktat pierwszego czytania powoduje, iż przedstawione instytucjom projekty porozumień są właściwie niemożliwe do modyfikacji. Wypracowany kompromis jest przesyłany przez przewodniczącego *COREPER I* szefowi właściwej komisji Parlamentu w formie listu zawierającego poprawki do projektu, w którym zaznacza się, iż Rada „zamierza zaakceptować takie zmiany, z zastrzeżeniem weryfikacji prawno-lingwistycznej, o ile zostaną one zatwierdzone w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym”⁶⁰. Oznacza to, iż Parlament jest politycznie ograniczony w proponowaniu modyfikacji, gdyż taki krok grozi zerwaniem kompromisu oraz długą procedurą wypaczającą ducha umowy międzyinstytucjonalnej i naruszającą wzajemne zaufanie. Ponadto porozumienia wypracowane przez elitarną grupę przedstawicieli stawiają ministrów i posłów w trudnej sytuacji: albo zaakceptują ustalenia trilogowe albo je zmodyfikują, czyli *de facto* odrzucają, ryzykując brakiem jakiegokolwiek legislacji (*take it or leave it*). W takich warunkach pojawia się presja, aby zaakceptować efekty trójstronnych negocjacji, mimo że nie odpowiadają one reprezentacji poglądów w instytucji, ale są lepsze niż krytyka fiaska rokowań i skutki luki prawnej⁶¹.

Osiąganie wczesnych porozumień przed przyjęciem wspólnych stanowisk przez Radę i Parlament oraz ich sztywność powoduje także, że negocjacje nie bazują na żadnym punkcie odniesienia⁶². Mandat prezydencji nie opiera się na formalnej decyzji Rady⁶³, natomiast delegaci Parlamentu nie muszą kierować się mandatem komisji, toteż delegaci instytucji mają olbrzymią swobodę w osiąganiu kompromisów legislacyjnych. W rezultacie kontrola publiczna procesu prawodawczego jest nie tylko, jak już pokazano, niemożliwa w przypadku trilogów, ale również gdy trójstronne ustalenia są implementowane na forach instytucji. Prowadzone wtedy gorące debaty i społeczne konsultacje stanowią grę pozorów, gdyż wszystko jest

⁵⁸ R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁹ W latach 2009-2010 udział aktów prawnych przyjętych w pierwszym czytaniu wyniósł nawet 97%, ale w tym czasie uchwalono małą liczbę aktów prawnych, co widać na Wykresie nr 3.

⁶⁰ *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących...*, s. 6.

⁶¹ C. Reh, *The Informal Politics of Co-decision: Towards a Normative Assessment*, paper prepared for the UACES Conference on Exchanging Ideas on Europe, University of Edinburgh, 1-3 September 2008, s. 26; A. Rasmussen, M. Shackleton, *The Scope for Action of European Parliament Negotiators in the Legislative Process: Lessons of the Past and for the Future*, paper prepared for the Ninth Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Austin, Texas, March 31-April 2, 2005, s. 17.

⁶² M. Shackleton, T. Raunio, *op. cit.*, s. 178.

⁶³ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational negotiation...*, s. 13. Czasami jego podstawą mogą być nieformalne porozumienia polityczne ministrów.

wcześniej ustalone. Głosowania są wtedy tylko uroczystym przypieczętowaniem porozumień wypracowanych w tajnych, nieformalnych warunkach.

Finalizacja procedur w pierwszym czytaniu doprowadziła również do przyspieszenia ZPU – jeśli w okresie 1999-2000 r. czas uchwalenia jednego aktu prawnego w tej formule wynosił średnio 729 dni, to w 2006-2007 r. już tylko 310 dni⁶⁴. Efektem tej zmiany jest zmniejszenie czasu na deliberacje, debaty z partnerami społecznymi czy polityczne targi dotyczące kształtu projektu legislacyjnego⁶⁵. Co prawda, niektórzy badacze zwracają uwagę, iż trilogi trwają bardzo długo w przypadku propozycji szczególnie ważnych, co daje możliwość dyskusji⁶⁶, jednak nie dostrzegają zmiany ich miejsca – odbywają się one w zamkniętych pokojach, nie zaś na forach publicznych czy w instytucjach.

Wczesne porozumienia niosą za sobą również negatywne konsekwencje dla demokracji na poziomie narodowym. Traktat z Lizbony znacznie wzmocnił pozycję parlamentów narodowych, aby proces podejmowania decyzji w UE był bliżej obywateli każdego kraju⁶⁷. W legislaturach państw członkowskich powstały specjalne komisje ds. UE, które mają sprawować kontrolę stanowiska rządowego i ustaleń na szczeblu europejskim. Jednakże wczesne porozumienia powodują, że formacje te właściwie nie mogą monitorować procedur i rządów, ani zdobywać informacji o przebiegu międzyinstytucjonalnych negocjacji, ponieważ kluczowe decyzje zapadają nieformalnie i jeszcze zanim Rada czy państwa wypracują wspólne stanowiska. Gdy zatem minister prezentuje parlamentowi narodowemu formalną decyzję Rady w pierwszym czytaniu, jej ocena przez posłów jest bez znaczenia, ponieważ wszystko zostało już wcześniej ustalone⁶⁸.

SPADEK ZNACZENIA KOMISJI PARLAMENTARNYCH

Organami, które odgrywają kluczową rolę w procesie legislacyjnym, są komisje Parlamentu Europejskiego określane niekiedy mianem „legislacyjnego kręgosłupa”

⁶⁴ R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999-2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics, April 2009, s. 27; S. Hix, *Memorandum, w: Codecision and National Parliamentary Scrutiny...*, s. 92. W porównaniu do piątej kadencji (1999-2004) średni czas przyjmowania aktu prawnego we współdecydowaniu w szóstej kadencji PE był krótszy o 1,3 miesiąca. Zob.: R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *op. cit.*, s. 14.

⁶⁵ J. De Clerck-Sachsse, P. Kaczynski, *The European Parliament – More Powerful, Less Legitimate?*, „CEPS Working Document” 2009, nr 314, s. 11; C. Reh, *op. cit.*, s. 14.

⁶⁶ D. Toshkov, A. Rasmussen, *Time to Decide: The Effect of Early Agreements on Legislative Duration in the EU*, <http://www.dimiter.eu/articles/codecision%20duration%2029092011.pdf>, s. 19. Przeciwny pogląd w: C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *op. cit.*, s. 32.

⁶⁷ E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, t. 18, nr 5, s. 157-174; J. Węć, *The Influence of National Parliaments on the Decision-Making Process in the European Union. New Challenges in the Light of the Lisbon Treaty*, „Politeja” 2008, t. 10, nr 1, s. 187-208.

⁶⁸ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, s. 8.

tej instytucji. To właśnie w tych strukturach kształtuje ostateczne stanowisko prawne legislatury⁶⁹. Z zasady bowiem poprawki komisji do projektów są bez większych modyfikacji akceptowane na forum Parlamentu⁷⁰. Komisje odgrywają również ważną rolę w związku z deficytem demokracji. Ich spotkania są jawne, a nawet bezpośrednio transmitowane przez Internet⁷¹, poza tym dokumentacja ich działania jest publicznie dostępna, co ma szczególne znaczenie, gdyż zawiera materiały przesłane z Komisji czy Rady. Silna pozycja komisji PF jest zatem pozytywnym elementem procesu podejmowania decyzji.

Jednakże w ostatnich latach nastąpiło osłabienie statusu tych formacji przejawiające się spadkiem poziomu akceptacji ich poprawek na plenum Parlamentu. Głównym powodem tego zjawiska są wczesne porozumienia. Analiza projektów prawnych rozpatrywanych w szóstej kadencji PE pokazuje, że w sytuacji, gdy takie porozumienie miało miejsce przed przyjęciem sprawozdania przez komisję, średnio 90% poprawek było aprobowanych na plenum, ale gdy występowało ono po uchwaleniu sprawozdania, poziom ten wynosił zaledwie 31%⁷². Najbardziej dramatyczny spadek nastąpił w trzech komisjach: *ECON*, *ENVI* i *TRAN*, a więc strukturach zajmujących się obszarami tradycyjnie generującymi najwięcej kontestacji ze strony Parlamentu⁷³, natomiast najmniejszy w *ITRE* i *EMPL*, co może być wynikiem socjalizacji i głębokiego poczucia wspólnoty zaobserwowanych między członkami tych formacji⁷⁴. Nieformalne kompromisy po przyjęciu sprawozdania przez komisję są sytuacją dominującą – w szóstej kadencji PE dotyczyły one 75,2% wszystkich wczesnych porozumień⁷⁵. Oznacza to, iż w przypadku znacznej liczby projektów prawnych komisje tracą funkcję „legislacyjnego kręgosłupa” Parlamentu⁷⁶.

⁶⁹ M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, London – New York 1994, s. 191-192.

⁷⁰ K. Collins, C. Burns, A. Warleigh, *Policy Entrepreneurs: The Role of European Parliament Committees in the Making of EU Policy*, „Statute Law Review” 1998, vol. 19, nr 1, s. 6; S. Bowler, D. Farrell, *The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization, and Coordination*, „British Journal of Political Science” 1995, vol. 25, nr 2, s. 234; V. Mamadouh, T. Raunio, *The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 2, s. 348; G. McElroy, *Committee Representation in the European Parliament*, „European Union Politics” 2006, vol. 7, nr 1, s. 10-13.

⁷¹ Na stronie telewizji internetowej Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.tv.europa.eu/pl/home.aspx>.

⁷² W przypadku, gdy porozumienie jest osiągnięte przed przyjęciem sprawozdania, poziom akceptacji poprawek komisji na plenum wynosi średnio 99%.

⁷³ R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *op. cit.*, s. 34-35; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *op. cit.*, s. 171.

⁷⁴ C. Neuhold, „*We Are the Employment Team*”: *Socialisation in European Parliament Committees and Possible Effects on Policy-Making*, paper presented at EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, 17-19 May 2007.

⁷⁵ N. Yordanova, *Plenary 'Amendments' to Committee Reports:...*, s. 10.

⁷⁶ A. Kirpsza, „*Legislacyjny kręgosłup*” czy *techniczny organ pomocniczy? Pozycja komisji Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2011, nr 4.

Jednak wczesne porozumienia nie są jedynym czynnikiem osłabiającym legislacyjną pozycję komisji. W ostatnich latach bowiem pojawiają się nieformalne mechanizmy przenoszące negocjacje nad projektem poza ramy komisji. Dobrą egzemplifikacją jest tutaj dyrektywa usługowa (zwana też dyrektywą Bolkesteina)⁷⁷. W trakcie jej przyjmowania powołano dwie grupy negocjacyjne składające się z pięciu do sześciu posłów z dwóch największych grup politycznych, *EPP* i *PES*, którzy zostali proporcjonalnie wybrani spośród państw „starej” i „nowej” Unii oraz kraju pełniącego wówczas prezydencję (Austria). Spotykały się one raz w tygodniu w celu przygotowania kompromisu legislacyjnego w sprawie dyrektywy usługowej. W efekcie przedmiotem głosowania na plenum Parlamentu była wypracowana przez nie propozycja zmian do projektu, nie zaś sprawozdanie komisji⁷⁸. Innym zjawiskiem jest tworzenie nieformalnych struktur *ad hoc* składających się z posłów oraz reprezentantów pozaparlamentarnych grup interesów. Dyrektywa Bolkesteina jest ponownie dobrym przykładem. Aby osiągnąć porozumienie w jej sprawie, w *EMPL* powołano Grupę Koordynacyjną Związków Zawodowych (*Trade Union Intergroup*) zrzeszającą po jednym lub dwóch deputowanych z wszystkich frakcji oraz delegatów Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (*European Trade Union Confederation – ETUC*). Jej ustalenia istotnie wpłynęły na kształt sprawozdania komisji, co świadczy o ograniczeniu autonomii tego organu⁷⁹.

Powyższe zjawiska ograniczające pozycję komisji niosą ze sobą wiele negatywnych konsekwencji dla procesu legislacyjnego. Po pierwsze, poszerzają możliwości wymykania się uczestników trilogów spod władzy Parlamentu, ponieważ w przypadku, gdy właściwy proces prawodawczy przenosi się poza ramy legislatury, komisje nie są w stanie kontrolować i sankcjonować *relais actors*. Po drugie, zaburzają konsensualny charakter podejmowania decyzji w Parlamencie. Badania pokazują, iż średnia większość, z jaką uchwała się sprawozdania w komisjach, wynosi ok. 95%⁸⁰, co oznacza, iż przyjęte poprawki są prawie zawsze legitymizowane przez wszystkie frakcje. Konsens pozwala zatem partycypować w legislacji również mniejszym frakcjom, osłabiając dyktat wielkiej koalicji *EPP-S&D*⁸¹ oraz umożliwiając deliberację zamiast spotykanej w modelu demokracji westministerskiej⁸²

⁷⁷ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, „Dziennik Urzędowy UE” z 27 grudnia 2006 r., L 376, s. 36-68.

⁷⁸ P. Settembri, C. Neuhold, *op. cit.*, s. 145.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 143.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 137; P. Settembri, *Is the European Parliament Competitive or Consensual... „And Why Bother”?*, paper presented to the Federal Trust Workshop ‘The European Parliament and the European Political Space’, 30 March 2006, London, s. 19.

⁸¹ S. Hix, A. Kreppel, A. Noury, *The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 2, s. 318.

⁸² Zob.: A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven 1984; Idem, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven 1999.

rywalizacji większościowej między grupami politycznymi. Jednak przeniesienie miejsca negocjacji z komisji do elitarnych trilogów prowadzi do załamania konsensu – poprawki komisji nie są już szeroko akceptowane na plenum, gdyż przegrywają z modyfikacjami ustalonymi w trójstronnych spotkaniach. W efekcie stanowisko Parlamentu nie odpowiada proporcjonalnej reprezentacji poglądów wszystkich posłów, lecz jest wynikiem targów między największymi trzema frakcjami (*EPP*, *S&D* i *ALDE*), które zawiązują między sobą zwycięskie koalicje⁸³. Po trzecie, degradacja pozycji komisji stwarza problem z ekspertyzą dla posłów. Ponieważ większość prawodawstwa UE posiada techniczny i regulacyjny charakter⁸⁴, deputowani, aby racjonalnie podejmować decyzje, potrzebują fachowych instrukcji. Dotychczas były one dostarczane przez komisje, które redagowały je przy współudziale organizacji publicznych, poprzez wysłuchania zainteresowanych stron, zapraszanie specjalistów czy zlecanie zadań urzędnikom własnych sekretariatów⁸⁵. Trilogi powodują jednak, iż odizolowani od tych formacji reprezentanci Parlamentu nie otrzymują wymaganej ekspertyzy, przez co w zderzeniu z Radą i Komisją, które dysponują szerokim gronem specjalistycznym (w Radzie urzędnicy Sekretariatu Generalnego, w Komisji pracownicy Dyrekcji Generalnych), są w trudnej pozycji negocjacyjnej. Po czwarte, wykluczenie komisji oznacza również pogłębienie deficytu demokracji, ponieważ to w tych formacjach koncentrują się publicznie dostępne debaty nad projektami oraz kontakty z innymi instytucjami UE.

Parlament starał się walczyć z tymi zjawiskami. W 2004 r. przyjął wytyczne dotyczące dobrych praktyk we współdecydowaniu, które wzmacniały kontrolne funkcje komisji nad uczestnikami trilogów⁸⁶. Miały one jednak charakter niewiążący i operowały takimi słowami jak „powinni” czy „mogą”, w efekcie nie były powszechnie implementowane. Dalsza próba reformy nastąpiła w 2009 r., kiedy w ramach tzw. sprawozdania Corbetta dokonano nowelizacji Regulaminu PE i wprowadzono do niego załącznik nr XXI, w którym znalazł się opracowany przez grupę roboczą ds. reformy parlamentarnej kodeks dotyczący postępowania w trak-

⁸³ Zob.: S. Hix, *What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?*, „SIEPS Report” 2009, nr 8, s. 11; *Voting in the 2009-2014 European Parliament: Who Holds the Power?*, „Votewatch Report”, July 2011, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/07/votewatch_report-july-2011-who-holds-the-power.pdf, s. 4.

⁸⁴ Projekty regulacyjne i administracyjne stanowiły 55,7% wszystkich propozycji legislacyjnych przedstawionych przez Komisję w latach 1999-2007. Zob.: R. Kardasheva, *Legislative Package Deals...*, s. 116.

⁸⁵ C. Neuhold, *The „Legislative Backbone” Keeping the Institution Upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process*, „European Integration online Papers” 2001, vol. 5, nr 10, s. 8-9.

⁸⁶ *First and second reading agreements: guidelines for best practice within Parliament*, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guidelines_en.pdf. Omówienie wytycznych w: A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents...*, s. 22-23.

cie współdecydowania/ZPU⁸⁷. Wprowadził on cztery istotne uprawnienia komisji pozwalające jej kontrolować trilogi i zmniejszyć niezależność *relais actors*. Po pierwsze, komisja uzyskała status organu właściwego w trakcie trójstronnych negocjacji, który decyduje o przystąpieniu do trilogu (pkt 1 i 2 Kodeksu). Po drugie, komisja mogła również określać skład zespołu negocjacyjnego PE w trilogach, który zasadniczo powinien opierać się na równowadze politycznej między frakcjami (pkt 3 Kodeksu). Była to ważna zmiana, gdyż dotychczas o składzie zespołu decydowali koordynatorzy grup politycznych⁸⁸. Po trzecie, przed trilogami komisja miała przyjmować mandat dla zespołu negocjacyjnego PE, którego podstawę stanowiłyby poprawki przyjęte w komisji lub podczas posiedzenia plenarnego oraz priorytety i czas trwania negocjacji określone przez komisję (pkt 4 Kodeksu). Po czwarte, komisje uzyskały możliwość kontroli przebiegu trilogów; po każdym posiedzeniu trójstronnym zespół negocjacyjny miał informować komisję o wyniku negocjacji oraz udostępniać projekt porozumienia, który był potem przez nią rozpatrywany. Komisja mogła także uaktualnić mandat zespołu negocjacyjnego w sytuacji, gdy wymagane były dalsze negocjacje (pkt 6 Kodeksu).

Trudno jednak stwierdzić, czy powyższe zmiany podniosły status komisji. Przede wszystkim niektóre postanowienia Kodeksu stoją w sprzeczności z Regulaminem PE. Kodeks mówi, iż decyzja o przystąpieniu do trilogów jest podejmowana przez komisję w ramach „szerokiego konsensu”, podczas gdy art. 70 ust. 2 Regulaminu, że większością głosów. Ten sam przepis Regulaminu zakłada, iż przed trilogami komisja powinna przyjąć „mandat, kierunki **lub** priorytety”, natomiast w Kodeksie jest mowa o zdefiniowanym mandacie i priorytetach (pkt 4.1 Kodeksu). Kodeks wprowadza również zespół negocjacyjny PE o enigmatycznym składzie, co wchodzi w konflikt z przepisami Regulaminu nadającymi sprawozdawcy istotne i niezależne uprawnienia legislacyjne. Ponadto Kodeks zawiera wiele wyjątków poważnie ograniczających pozycję komisji. Na przykład, jeśli z uwagi na czas nie jest możliwe rozpatrzenie przez komisję projektu porozumienia (szybkie porozumienie zakończone przed głosowaniem komisji lub porozumienie pilne), „decyzja w jego sprawie jest podejmowana przez sprawozdawcę i sprawozdawców posiłkowych, w razie konieczności wspólnie z przewodniczącym komisji i koordynatorami” (pkt 6.2 Kodeksu), a więc bez wpływu całej komisji. Podobnie, gdy trilogi odbywają się przed głosowaniem w komisji, nie określa ona już mandatu, lecz tylko udziela wskazówek zespołowi negocjacyjnemu PE (pkt 4.2 Kodeksu). Kodeks operuje także takimi pojęciami jak „co do zasady”, „zgodnie z ogólną zasadą”, „w miarę możliwości”, „w wyjątkowym przypadku”, „jeśli nie jest to

⁸⁷ Załącznik XXI: Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej, w: *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, siódma kadencja – styczeń 2012 r. (dalej kodeks). Nowelizacja zaczęła obowiązywać od początku siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego.

⁸⁸ A. Héritier, C. Reh, *Co-decision Transformed: Informal Politics, Power Shifts and Institutional Change in the European Parliament*, paper prepared for the UACES Conference on Exchanging Ideas on Europe, Ecole Supérieure des Sciences Commerciales d'Angers, 3-5 September 2009, s. 25.

możliwe” czy „w razie konieczności”, co świadczy o swobodzie w implementacji jego przepisów. Egzemplifikacją takiej sytuacji jest np. zdanie: „co do zasady, poprawki przyjęte w komisji lub podczas posiedzenia plenarnego stanowią podstawę mandatu zespołu negocjacyjnego PE”, co oznacza, iż w niezdefiniowanych sytuacjach partykularnych można odejść od tej reguły. Istotne jest również częste stosowanie terminów związanych z powinnością, a nie przymusem, np. „Decyzja (komisji – przyp. A.K.) o dążeniu do wypracowania porozumienia na wczesnym etapie procesu ustawodawczego powinna być podejmowana odrębnie dla każdego przypadku, przy uwzględnieniu odrębnych cech charakterystycznych poszczególnych spraw” (pkt 2 Kodeksu), a więc komisja nie musi badać każdego projektu w kontekście partycypacji w trilogu, lecz może przyjąć ogólną zasadę każdorazowego udziału. Reasumując, kodeks nie tylko nie rozwiązuje wielu opisanych problemów, lecz potęguje nieformalny charakter trilogów z wszelkimi negatywnymi konsekwencjami dla komisji⁸⁹. Z jednej strony grozi to „geometryczną legislacją” – niektóre komisje wypracują wewnętrzny kompromis w sprawie kontrolnych uprawnień w trilogach, podczas gdy inne nie będą w stanie tego osiągnąć, umacniając tym samym rolę *relais actors*. Z drugiej strony zaś, utrzymanie się nieformalnego statusu trilogów grozi efektem „zależności od ścieżki” (*path-dependance*)⁹⁰, czyli nieodwracalnym i zakorzenionym zjawiskiem degradacji faktycznej funkcji legislacyjnej komisji.

RADA MINISTRÓW BEZ MINISTRÓW

Z wcześniejszych rozważań wynika, że Parlament jest wyłączony z wielu obszarów unijnych, w rezultacie najważniejszym legislatorem w UE pozostaje Rada⁹¹. Bierze ona udział we wszystkich procedurach prawnych, a w niektórych z nich, np. w konsultacji czy informacji, dysponuje formalnym monopolem legislacyjnym. Kwestią zasadniczą z punktu widzenia transparentności jest zatem zdobycie pełnej informacji o procesie decyzyjnym, jaki zachodzi w tej instytucji. Nie jest to jednak proste, gdyż zależy od wewnętrznego procesu podejmowania decyzji w Radzie.

Choć formalnie Rada składa się z przedstawicieli ministerstw, to w rzeczywistości posiada skomplikowaną strukturę organizacyjną zbudowaną z trzech poziomów: grup roboczych (szczebel najniższy), komitetów specjalnych (*COREPER* i *SCA* – szczebel średni) i ministrów (szczebel najwyższy). Wykształcił się w niej

⁸⁹ A. Héritier, C. Reh, *Co-decision Transformed:...*, s. 28.

⁹⁰ P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „*American Political Science Review*” 2000, vol. 94, nr 2, s. 251-267.

⁹¹ Zob.: S. Hagemann, B. Høyland, *Bicameral Politics in the European Union*, „*Journal of Common Market Studies*” 2010, vol. 48, nr 4, s. 811-833.

specyficzny system podejmowania decyzji oparty na punktach A, B, I i II, zgodnie z którym porozumienia legislacyjne wypracowane na niższych szczeblach są automatycznie i bez dyskusji formalizowane przez ministrów (jako punkty A w agendzie ich spotkania), podczas gdy projekty problematyczne i nierozstrzygnięte na dolnych poziomach Rady stanowią przedmiot faktycznych decyzji i debat ministerialnych (jako punkty B)⁹². Biorąc pod uwagę fakt, iż tylko posiedzenia ministrów są publicznie dostępne, społeczeństwo może kontrolować projekty uchwalane wyłącznie w drugim przypadku. Gdy zaś propozycje legislacyjne są rozstrzygnięte na dolnych poziomach Rady, nadzór obywatelski jest niemożliwy, gdyż posiedzenia grup roboczych i *COREPER* są tajne, a rozpatrywane na nim dokumenty co do zasady poufne.

Problem polega na tym, iż w ostatnich latach uwidacznia się znaczny spadek aktywności ministrów w procesie legislacyjnym w Radzie. Jeśli w 1994 r. ministrowie faktycznie decydowali w przypadku 61% wszystkich projektów, to w 2006 r. ten udział spadł do zaledwie 15%. Oznacza to, że coraz większy ciężar wypracowywania wspólnych stanowisk Rady jest przekazywany grupom roboczym i *COREPER* – w ostatnich pięciu latach (2003-2007) aż 76% aktów prawnych było *de facto* rozstrzygniętych przez te formacje (punkty A w agendzie ministerialnej). W rezultacie możliwości kontroli procesu legislacyjnego ulegają poważnemu ograniczeniu. Staje się on nietransparentny, co zwiększa deficyt demokracji i tworzy przestrzeń dla niekontrolowanego lobbingu europejskich koncernów.

Oprócz wpływu na procedury demokratyczne z funkcjonowania „Rady Ministrów bez ministrów” wynikają jeszcze inne konsekwencje. Dominacja niższych poziomów, zwłaszcza grup roboczych, w skład których wchodzi eksperci, nie zaś politycy czy dyplomaci, prowadzi do technokratyzacji unijnego prawa⁹³. Wypracowane na tym szczeblu porozumienia legislacyjne są często przeregulowane, zawiłe oraz niezrozumiałe dla przeciętnego obywatela. Skomplikowany charakter prawa unijnego powoduje wzrost znaczenia prawników i lingwistów. Z jednej strony, ich pomoc w rozstrzyganiu abstrakcyjnych problemów jest kluczowa, ale z drugiej strony zapewnia im możliwości wykorzystywania własnego autorytetu i ekspertyzy do interpretacyjnych manipulacji regulacjami według własnych preferencji. Socjologowie coraz częściej zwracają uwagę na obecność w UE tzw. prawniczego *social field*⁹⁴, czyli wysoko zorganizowanego,

⁹² Zaprezentowany podział pracy legislacyjnej w Radzie jest uproszczony, gdyż istnieje w nim mnóstwo wyjątków. Zob.: F. Häge, *Politicising Council Decision-Making: The Effect of European Parliament Empowerment*, „West European Politics” 2011, vol. 34, nr 1, s. 18-47; idem, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” 2008, vol. 46, nr 3, s. 533-558.

⁹³ A. Harcourt, C. Radaelli, *Limits to EU Technocratic Regulation?*, „European Journal of Political Research” 1999, vol. 35, nr 1, s. 107-122; W. Wallace, J. Smith, *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, „West European Politics” 1995, vol. 18, nr 3, s. 137-157.

⁹⁴ P. Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*, „Hastings European Law Review” 1986, vol. 38, nr 5, s. 805-835.

profesjonalnego i wyizolowanego środowiska legalistów, które posiada symboliczną władzę nad wiedzą i procedurami, dzięki której może „kolonizować” nieprawniczy świat⁹⁵. Przykład roli Służb Prawnych Sekretariatu Generalnego Rady w przygotowywaniu traktatów oraz aktów prawnych stanowi potwierdzenie tej tezy⁹⁶.

KONKLUZJE

W artykule zidentyfikowano co najmniej sześć problemów legislacyjnych, z którymi Unia Europejska będzie musiała sobie poradzić w przyszłości. Pierwszym jest legislacyjne wykluczenie Parlamentu Europejskiego. Choć traktat z Lizbony poszerzył prawodawcze kompetencje tej instytucji, to jednocześnie powiększył do ok. 37% liczbę obszarów, w których nie ma ona żadnych formalnych uprawnień. Dotyczy to w szczególności dawnego II (WPZiB) i częściowo III filaru, ale także wielu istotnych elementów polityk pierwszofilarowych. W rezultacie, w sferach tych panuje monopol legislacyjny Rady, dostęp do informacji jest niemożliwy, demokratyczna kontrola nad procesem decyzyjnym – ograniczona, a zdolności kontrolne parlamentów narodowych – prowizoryczne.

Drugie wyzwanie stanowi pozorna dominacja zwykłej procedury ustawodawczej. Choć po wejściu w życie TL w jej ramach jest przyjmowanych ok. 90% całej legislacji, to głębsza analiza prowadzi do wniosku, iż przewiduje ją 46% przepisów prawa pierwotnego. Pozostałe zawierają inne formuły prawodawcze, przy czym aż 41% artykułów dotyczy konsultacji i informacji, w których formalna pozycja Parlamentu jest słaba. Obie procedury dotyczą obszarów cechujących się małą częstotliwością regulacji, jednak o dość istotnym znaczeniu. W powyższych sprawach monopol Rady jest mniejszy, a możliwości kontroli publicznej większe niż przy wykluczeniu, jednakże wpływ legislacyjny Parlamentu wciąż pozostaje poważnie ograniczony.

Trzecim zagadnieniem jest postępująca deformalizacja procesu legislacyjnego. Jej przejawem jest organizacja tzw. trilogów, czyli nieformalnych spotkań przedstawicieli Rady, Parlamentu i Komisji we wczesnych fazach procedur prawodawczych w celu osiągnięcia porozumienia legislacyjnego. Choć potęgują one współ-

⁹⁵ A. Stone Sweet, *Integration and Constitutionalism in the European Union*, w: A. Cohen, A. Vauchez (red.), *La Constitution Européenne. Elites, Mobilisations, Votes*, Bruxelles, s. 12-13.

⁹⁶ Zob.: D. Beach, *The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11, nr 3, s. 408-439; T. Christiansen, S. Vanhoonacker, *At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat*, „West European Politics” 2008, vol. 31, nr 4, s. 751-770; M. Mangenot, *L'affirmation du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne: les transformations du rôle d'une institution non codifiée*, „L'institutionnalisation de l'Europe”, Table-ronde no 5, VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille, 18-21 septembre 2002.

pracę i współzależność między instytucjami, to jednocześnie wywołują rewolucyjne efekty: przenoszą miejsce negocjacji poza instytucje, elitaryzują proces prawodawczy, nadając małej grupie przedstawicieli funkcję „legislacyjnych pośredników”, wprowadzają asymetrię między członkami Rady i Parlamentu w kształtowaniu prawodawstwa, redukują transparentność, stwarzają problemy koordynacyjne i kontrolne nad trilogowymi negocjatorami oraz zwiększają znaczenie relacji narodowych pomiędzy reprezentantami Rady i Parlamentu w trakcie uchwalania regulacji. Zjawiska te deformują formalny obraz procesu legislacyjnego wynikający z traktatów, przez co staje się on nieprzewidywalny i trudny do monitorowania.

Czwartym wyzwaniem jest poważne przyspieszenie procedur prawodawczych, przejawiające się w zawieraniu tzw. wczesnych porozumień oraz „śmiercią” drugiego i trzeciego czytania. Efektem tych zjawisk jest polityczne i formalne ograniczenie członków Rady i Parlamentu w proponowaniu poprawek do projektów na forum tych instytucji, ograniczenie kontroli publicznej nad procesem legislacyjnym także na poziomie plenarnym obu instytucji, poważne zmniejszenie czasu na deliberacje, debaty z partnerami społecznymi czy polityczne targi dotyczące kształtu projektu oraz zablokowanie uprawnień monitorujących parlamentów narodowych.

Piątym wyzwaniem jest degradacja roli komisji w procesie legislacyjnym. W ostatnich latach w sytuacji, gdy po przyjęciu sprawozdania przez komisję ma miejsce trilog zakończony wczesnym porozumieniem – co jest częste – stopień akceptacji poprawek komisji na plenum Parlamentu spada z 90% do 31%. Parlament ogranicza również pozycję tych formacji, tworząc nieformalne grupy *ad hoc*, składające się z parlamentarnych i pozaparlamentarnych przedstawicieli, których celem jest wypracowanie trudnych kompromisów legislacyjnych w sposób tajny i poza komisjami. Ponadto komisje tracą wpływ na proces legislacyjny z powodu trilogów, ponieważ ich skład i ramy negocjacyjne są w gestii koordynatorów grup. Osłabienie statusu komisji oznacza, iż uczestnicy trójstronnych spotkań wymykają się spod władzy Parlamentu, dochodzi do zaburzenia konsensualnego charakteru podejmowania decyzji w Parlamencie, zmniejsza się legitymizacja poprawek przez wszystkie, nawet najmniejsze frakcje, posłowie nie dysponują ekspertyzą, co stawia ich w trudnej sytuacji w trakcie negocjacji w trilogach oraz pogłębia się deficyt demokracji. Parlament próbował zredukować powyższe zjawiska reformą Regulaminu z 2009 r., wydaje się jednak, iż nie polepszy ona pozycji komisji. Wprowadzone regulacje są bowiem zbyt otwarte i nieostre, ponadto, nieformalne normy i relacje silnie się ugruntowały, przez co są trudne do naruszenia.

Szóste wyzwaniem legislacyjne stanowi znaczny spadek zaangażowania ministrów w procesie legislacyjnym. W latach 2003-2007 ok. 76% projektów było rozstrzyganych na niższych szczeblach struktury organizacyjnej Rady, podczas gdy ministrowie tylko formalizowali je bez dyskusji. Efektem tego zjawiska jest technokratyzacja prawa unijnego, wzrost znaczenia prawników i lingwistów oraz pogłębienie deficytu demokracji.

Wymienione zjawiska prowadzą do przemodelowania dotychczasowego procesu legislacyjnego, relacji między instytucjami oraz między instytucjami a obywatelami UE. Unia Europejska musi zatem szybko odpowiedzieć na te wyzwania, wykształcając odpowiednie formalne i nieformalne reguły postępowania. Brak takich działań może oznaczać głębokie zakorzenienie się niekorzystnych efektów, tym samym niemożność ich odwrócenia w przyszłości. A to byłby olbrzymi problem dla instytucjonalnej i publicznej kontroli nad procesem legislacyjnym.

ABSTRACT

The purpose of the article is to identify the legislative challenges of the European Union that became apparent after implementation of the Treaty of Lisbon provisions. At least six such threats are diagnosed. Firstly, the Treaty of Lisbon has deepened the European Parliament legislative exclusion by increasing the number of areas where it does not have any formal powers. Secondly, more than half of the treaty basis for enacting legislation includes procedures other than the ordinary legislative procedure which relatively weakens the position of the Parliament. Thirdly, the habit of trilogues – informal meetings between the Council, Commission and Parliament in the early stages of the legislative procedure – generates serious consequences for the status of institutions and democracy in the EU. Fourthly, the custom of so-called early agreements results in almost complete disappearance of the second and third reading and quicken the decision-making process at the expense of its transparency. Fifthly, trilogues and early agreements degraded the role of the European Parliament's committees in legislative proceedings. Sixthly, there is a declining involvement of ministers in the legislative process, resulting in technocratic and secret decision making.