

# Overcoming the crisis in the European integration process through changes in regulations concerning the participation of EU citizens in making and implementing decisions

## Abstract

The main purpose of this paper is to analyse the impact of citizen participation-enabling mechanisms in the EU decision-making process on the legitimacy of the Union. The inquiry measures and categorises participation in the EU, utilising the analytic instruments developed in existing theoretical approaches. The research problem is the evaluation of conditions created in the EU for active participation in the public life for their potential of overcoming the crisis in the European integration process.

The aim of the study has been accomplished in two stages. First, the legislative process in the EU has been presented, with law-making and implementation phases distinguished. Second, the different kinds of participation in the EU have been categorised and their intensity described. The categorisation is adapted from the distinction made by W. Tegtmeier. The author is testing the hypothesis that the multitude of modes of engaging citizens in the decision making process in the EU confirms the Union's legitimacy. She concludes that citizen participation in the decision-making at the EU level could potentially positively contribute to the process of overcoming the crisis of democracy in the EU.

*Keywords: decision making in the European Union, input legitimacy, intensity of participation, participation in decision making*

## Streszczenie

Głównym celem artykułu jest zbadanie wpływu korzystania z mechanizmów umożliwiających partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej na stan jej legitymacji. Przedmiotem badania jest pomiar i klasyfikacja partycypacji w UE przy zastosowaniu instrumentarium wypracowanego w dostępnych koncepcjach teoretycznych. Problemem badawczym jest ocena warunków stworzonych do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym w Unii Europejskiej pod względem potencjału przezwycięzania kryzysu w procesie integracji europejskiej.

Zakładany cel został zrealizowany po pierwsze poprzez prezentację procesu tworzenia prawa w UE z rozróżnieniem etapów stanowienia i stosowania prawa. W drugiej kolejności sklasyfikowano rodzaje partycypacji w UE oraz opisano ich intensywność. W tym celu zaadoptowano koncepcję klasyfikacji partycypacji ze względu na intensywność zaproponowaną przez W. Tegtmeiera. Autorka w artykule weryfikuje hipotezę, że wielość form angażowania obywateli w procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej jest potwierdzeniem legitymacji UE. Stwierdza, że partycypacja obywateli w procesach podejmowania decyzji w UE potencjalnie może mieć pozytywny wpływ na przezwyciężenie kryzysu modelu demokracji w UE.

*Słowa kluczowe: podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, legitymizowanie bezpośrednio, partycypacja w UE, intensywność partycypacji, partycypacja w decydowaniu*

*Marta Witkowska*

*Instytut Europeistyki, WDiNP, Uniwersytet Warszawski*

## **Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji**

### **Wstęp**

Artykuł jest częścią szerszego badania koncentrującego się na źródłach kryzysu systemu politycznego Unii Europejskiej (UE), upatrywanych w braku możliwości zastosowania klasycznych, systemowych i strukturalnych rozwiązań demokratycznych, sprawdzonych w państwach członkowskich UE<sup>1</sup>. Sytuacja ta definiowana jest często jako deficyt demokracji w UE, opisywany w kategoriach ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia i stosowania prawa UE. Badaniem tej sytuacji w ramach Unii Europejskiej i opracowaniem metod jej przeciwdziałania od kilku dekad zajmuje się wiele podmiotów, w tym także państwa członkowskie oraz instytucje unijne<sup>2</sup>.

Głównym celem artykułu jest zbadanie wpływu korzystania z mechanizmów i narzędzi umożliwiających partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej na stan jej legitymacji. Przedmiotem badania są pomiar i klasyfikacja diagnozowanej partycypacji w UE przy zastosowaniu instrumentarium wypracowanego

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/H55/01077. Opracowanie w ramach modułu „Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej”.

<sup>2</sup> Wyrazem tych działań są m.in.: Agenda 2000 Komisji Europejskiej z 1997 r., Deklaracja o przyszłości Unii Europejskiej Rady Europejskiej z 2000 r., Deklaracja z Laeken w sprawie Przyszłości Unii Europejskiej Rady Europejskiej z 2001 r., projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy Konwentu Europejskiego z 2004 r. oraz reforma traktatów założycielskich dokonana Traktatem z Lizbony z 2009 r.

w dostępnych koncepcjach teoretycznych. Problemem badawczym jest ocena warunków stworzonych do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym w Unii Europejskiej pod względem potencjału przezwycięzania kryzysu w procesie integracji UE. Prezentowane rozważania mają charakter teoretyczny i służą przygotowaniu poszerzonych badań empirycznych.

Weryfikacja wpływu wprowadzanych rozwiązań na poziom legitymacji systemu Unii Europejskiej została dokonana przy zastosowaniu koncepcji typów legitymizowania ponadpaństwowego, wielopoziomowego systemu politycznego autorstwa Fritza W. Scharpfa i Marcusa Höretha (Scharpf 1999, Höreth 1998). Wyróżniają oni trzy typy idealne: legitymację pośrednią, bezpośrednią (*input*) oraz skuteczności UE (*output*). Pierwszy typ odwołuje się do pochodzenia od państw i obejmuje formalne aspekty źródeł legitymacji. Drugi typ, częściej tłumaczony jako ocena demokratyzmu Unii na „wejściu do systemu”, wiąże się z zachowaniem reguł demokracji liberalnej i przejawia się poprzez udział w podejmowaniu decyzji reprezentacji społeczeństwa (Parlamentu Europejskiego oraz partycypacji obywateli), a także przez wysoki stopień przejrzystości i odpowiedzialności. Trzeci wyróżniony typ odwołuje się do wyników i skuteczności systemu w realizacji stojących przed nim zadań (Pawłowski 2007: s. 44).

W niniejszym artykule zastosowanie znajdzie drugi z wyróżnionych typów legitymacji UE – bezpośrednia (*input*). Badaniu zostało poddane funkcjonowanie rozwiązań wdrażających zasady demokracji liberalnej, na których opiera się konstrukcja prawno-instytucjonalna Unii Europejskiej. Decydowanie w przestrzeni publicznej w warunkach demokracji liberalnej oznacza udział podmiotów instytucjonalnych (państwowych i pozapaństwowych) oraz spersonifikowanych (poszczególne jednostki i grupy ludzi) (Rydlewski 2011: s. 28).

Pogłębieniem analizy dotyczącej diagnozowanej partycypacji będzie ocena jej intensywności. Zostanie ona dokonana poprzez zaadoptowanie koncepcji klasyfikacji partycypacji ze względu na intensywność zaproponowanej przez Wenera Tegtmeiera (Tegtmeier 1973). Pogrupował on występujące formy partycypacji na dwa typy: partycypację pasywną i aktywną, określając tym samym stopień zaangażowania obywateli w poszczególnych grupach jako: współdziałanie i odpowiednio współdecydowanie. Do każdej z tych dwóch grup przyporządkował formy partycypacji od najmniejszego do największego stopnia intensywności.

Autorka w artykule weryfikuje hipotezę, że wielość form (pośrednich i bezpośrednich oraz formalnych i nieformalnych) zaangażowania obywateli w procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej jest potwierdzeniem legitymacji UE (*input*). Par-

tycypacja obywateli UE w jej formach stawianych najwyżej na skali intensywności zarówno w grupie współdziałania jak i współdecydowania sprzyja uczestnictwu obywateli w procesach podejmowania decyzji w UE, przez co istnieje potencjalna szansa w dłuższej perspektywie czasowej, że będzie miała pozytywny wpływ na przezwyciężenie kryzysu modelu demokracji w UE.

Prócz wspomnianych koncepcji typów legitymacji systemów politycznych w artykule została wykorzystana metoda analizy decyzyjnej. Dostarcza ona przydatnych narzędzi. Są nimi podstawowe kategorie pojęciowe, jak m.in.: ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny, fazy i etapy procesu decyzyjnego w odniesieniu do Unii Europejskiej. Natomiast kwestie poszerzania ośrodka decyzyjnego i udziału w procesach decyzyjnych obywateli UE i ich reprezentacji opisują teorie partycypacji w podejmowaniu decyzji. W artykule zaprezentowano wyniki analizy literatury przedmiotu dotyczące teoretycznych rozważań o formach partycypacji w procesach decyzyjnych i zaproponowano wykorzystanie wybranych koncepcji do wyjaśnienia problemów badawczych.

Ocena wpływu warunków stworzonych do aktywnego uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych UE pod względem potencjału przezwyciężania kryzysu legitymacji UE została dokonana w dwóch częściach.

W pierwszej części artykułu został przybliżony proces tworzenia prawa w UE z różnieniem etapów stanowienia i stosowania prawa. Rozróżnienie to oraz zakreślenie granic procesu tworzenia prawa jest szczególnie istotne dla procesu oceny wpływu partycypacji obywatelskiej na niwelowanie deficytu demokracji w UE.

Następnie, w części drugiej, analizie poddano koncepcje teoretyczne dotyczące partycypacji w procesach decyzyjnych. Autorka proponuje adaptację dostępnego instrumentarium analitycznego i weryfikuje poprawność jego wykorzystania w odniesieniu do Unii Europejskiej. Obrane podejście umożliwia badanie różnych form partycypacji obywateli w UE. Prezentowana analiza charakteryzuje się wyodrębnieniem różnych form i określeniem ich intensywności przy jednoczesnej delimitacji na partycypację w procesie stanowienia oraz stosowania prawa UE. Jest to nowatorskie podejście do badania partycypacji w Unii Europejskiej. W artykule tym autorka dokonuje pewnych uogólnień i stwierdzeń, bowiem badanie dotyczące rozwoju regulacji prawnych i konkretnych form partycypacji w UE zostało dokonane we wcześniejszych publikacjach (Witkowska 2013a, 2013c), co pozwoliło na kontynuację analizy i poruszanych problemów badawczych. Uzyskane wyniki dały podstawę do wyciągnięcia wniosków.

## Proces stanowienia i stosowania prawa – uwagi generalne

W literaturze przedmiotu popularnym zabiegiem jest sprowadzanie procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej do procedur decyzyjnych oraz trybów podejmowania decyzji w poszczególnych organach decyzyjnych. Dlatego na wstępie autorka zastrzega, że podejmowanie decyzji w UE jest traktowane przez nią szeroko i obejmuje swym zasięgiem nie tylko normy, zasady i procedury, ale także relacje tworzące się między uczestniczącymi podmiotami zarówno tymi formalnie uprawnionymi, jak i współuczestniczącymi. Jest to przyjęcie perspektywy transnarodowej w badaniu, dzięki której możliwe będzie dostrzeżenie i badanie udziału podmiotów pozapaństwowych oraz spersonifikowanych (poszczególnych jednostek i grup ludzi) w podejmowaniu decyzji w UE.

Odejście od klasycznego opisu procesu decyzyjnego w UE jako statycznego obrazu współdziałania, zgodnie z nakreślonymi regułami traktatowo upoważnionych do tego instytucji, powinno zostać przyjęte z dużą aprobatą chociażby z tego powodu, że same instytucje nie działają wyłącznie na podstawie spisanych norm i zasad. Proces decyzyjny cechuje duża wewnętrzna dynamika, oparcie na wzajemnej akceptacji i wytworzonych relacjach między uczestniczącymi stronami oraz dopasowanie reguł do zmieniających się potrzeb. Badanie tych zjawisk i interakcji jest niezbędne dla dokonania oceny jakości obserwowanych przekształceń i ich wpływu na efektywność procesu decyzyjnego w kontekście niwelowania deficytu demokracji w UE.

Zabiegiem niezbędnym do dokonania analizy transnarodowego uczestnictwa obywateli UE w procesie decyzyjnym UE jest wyodrębnienie dwóch etapów: stanowienia i stosowania prawa. Zostaną one dokonane poprzez zastosowanie analogii do podstawowych pojęć z zakresu teorii prawa i procesu jego tworzenia w kontekście prawodawstwa Unii Europejskiej.

Tworzenie prawa definiowane jest jako świadome i celowe kształtowanie prawa przez instytucjonalnie określone podmioty. Na końcowy efekt procedury tworzenia prawa składa się szereg czynności. Można przyjąć, że tworzenie prawa odbywa się w dwóch podstawowych etapach: poprzez stanowienie norm i ich stosowanie (Ziembiński 1993: s. 48).

Stanowienie prawa definiuje się jako świadomą, celową i doniosłą prawnie czynność konwencjonalną dokonywaną przez uprawniony do tego podmiot (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2009: s.141). Wynikiem tego procesu jest nadanie mocy obowiązującej normie lub zespołowi norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (Rot 1990: s. 100). Procedura stanowienia prawa występuje w dwóch postaciach:

jako stanowienie *sensu stricto* lub jako umowa publicznoprawna (prawo konsensualne) (Wróblewski 1989: s. 16).

Dostosowując powyższą definicję do procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej procesem stanowienia norm prawnych w UE nazwiemy zgodne z regułami traktatowymi współdziałanie państw członkowskich bądź instytucji UE w celu przyjęcia norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Do norm o tym charakterze w Unii należą m.in.: umowy międzynarodowe (np. handlowe, stowarzyszeniowe, akcesyjne i inne) z umowami zmieniającymi traktaty włącznie (prawo traktatowe) oraz rozporządzenia i dyrektywy o charakterze ustawodawczym. Zawieranie umów w UE dokonywane jest częściowo przez państwa członkowskie, a w niektórych obszarach kompetencje do zawierania stosunków umownych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego zostały przekazane instytucjom UE. Do instytucji mających kompetencje do stanowienia prawa zalicza się w szczególności Radę i Parlament Europejski (PE). Należy także wspomnieć o instytucji wniosku inicjatywnego. Polega ona na przedstawianiu projektu aktu prawnego lub propozycji zawarcia umowy międzynarodowej przez Komisję Europejską. Wymienione instytucje UE wraz z państwami członkowskimi działające zgodnie z traktatowo uregulowanymi procedurami stanowią ośrodek decyzyjny UE.

Od procesu stanowienia prawa należy odróżnić czynność jego stosowania. Polega ono na wykonywaniu kompetencji prawodawczych. W języku prawniczym jest to korzystanie z upoważnień, których określona norma prawna udziela określonemu podmiotowi (Galster 1998: s. 12). Stosowanie prawa jest odnoszone po pierwsze do ustalania konsekwencji prawnych stwierdzonego stanu faktycznego w sposób wiążący na podstawie prawa obowiązującego lub, po drugie, do konkretyzacji, czyli zastosowania normy generalnej do konkretnej sytuacji i wydania decyzji indywidualnej (Sarkowicz, Stelmach 1996: s. 93–104).

Teoria prawa rozróżnia co najmniej dwa typy stosowania prawa: sądowe i kierownicze (Redelbach, Wronkowska, Ziemiński 1994: s. 235). Pierwsze polega na ustalaniu skutków prawnych pewnego stanu faktycznego. Natomiast stosowanie prawa przez akty typu kierowniczego zachodzi wówczas, gdy organ uzyskuje kompetencje do wydania aktów o treści w ogólnym tylko zarysie wyznaczonej przez normy prawa materialnego (Redelbach, Wronkowska, Ziemiński 1994: s. 235).

Po konfrontacji tych ustaleń z prawem UE do norm prawa stosowanego w UE należy zaliczyć decyzje, akty nieustawodawcze oraz działalność organów kontrolnych i wymiaru sprawiedliwości UE. Należy przy tym mieć na uwadze, że w przypadku wielopoziomowego systemu Unii nie wszystkie normy prawa UE są stosowane przez

instytucje unijne. Ich stosowanie odbywa się przez władzę publiczną państw członkowskich. W niektórych przypadkach do ich stosowania wymagają one specjalnych zabiegów prawnych, jak ratyfikacja, notyfikacja czy implementacja. Ośrodkiem decyzyjnym dla aktów nieustawodawczych jest zwykle Komisja oraz w przypadku polityk realizowanych w oparciu o zasady międzyrządowości – Rada (TFUE: art. 291 ust. 2).

## **Procedury stanowienia prawa w Unii Europejskiej**

Dokonane w poprzednim punkcie rozróżnienie między aktami ustawodawczymi i nieustawodawczymi zostało wprowadzone Traktatem z Lizbony w 2009 r. i jest niezwykle pomocne w charakteryzowaniu procesu decyzyjnego w UE. Rozporządzenia i dyrektywy o charakterze ustawodawczym należy definiować jako jednostronne akty prawne pochodzące od instytucji w ramach ich kompetencji statutowych. Są one przyjmowane w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej przez Radę i Parlament Europejski lub przez Radę z udziałem PE (TFUE: art. 289). Podstawą ich przyjęcia jest norma kompetencyjna zawarta w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wskazująca na podmioty uczestniczące w tej procedurze oraz zakres materialny przyznanej kompetencji. Akty ustawodawcze obligatoryjnie podlegają opiniowaniu przez podmiot wyznaczony w traktacie. W zwykłej procedurze ustawodawczej są to organy konsultacyjne UE, do których zalicza się Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Natomiast w specjalnych procedurach ustawodawczych organem opiniodawczym może być Parlament Europejski. W szczególnych przypadkach może być potrzebna opinia innych organów UE, jak Europejski Bank Centralny, Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet ds. Zatrudnienia itp.

Dodatkowo akty ustawodawcze są objęte szczególnymi postanowieniami dotyczącymi nadzoru ze strony parlamentów narodowych oraz przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości (Protokół nr 1 2012: art. 5). Przekazywane parlamentom narodowym są opiniowane co do jego zgodności z zasadą pomocniczości (Nowak-Far 2012: s. 106–113).

Zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim zostało rozszerzone niemal do wszystkich decyzji z zakresu TFUE, w których przewiduje się konieczność uzyskania większości kwalifikowanej w Radzie UE. Procedura ta sytuuje Parlament Europejski i Radę na równorzędnej pozycji w ramach procesu stanowienia prawa w Unii Europejskiej i przebiega w sposób uregulowany w TFUE, scharakteryzowany poniżej. (TFUE: art. 294).

Przedstawienie przez Komisję Europejską projektu aktu prawnego PE i Radzie rozpoczyna pierwsze czytanie. Może się ono zakończyć przyjęciem aktu prawnego, gdy Rada zaakceptuje propozycje poprawek zgłoszone przez Parlament lub gdy Parlament Europejski w pierwszym czytaniu pozytywnie zaopiniuje przedłożony projekt. Warunkiem formalnym podjęcia ważnej decyzji jest obowiązek zapoznania się z opinią tematycznie zainteresowanego komitetu: Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego lub Komitetu Regionów. Przewodniczący PE i Rady podpisują przyjęty dokument i przesyłają go do opublikowania w Dzienniku Urzędowym UE.

W sytuacji, gdy Rada nie akceptuje wszystkich poprawek PE lub gdy zatwierdzi własne stanowisko rozpoczyna się procedura drugiego czytania. Parlament Europejski, otrzymując stanowisko Rady do zaopiniowania, może obrać trzy różne ścieżki postępowania. Po pierwsze, może wydać pozytywną opinię do tego stanowiska. Po drugie, może zaproponować, większością głosów wchodzących w jego skład członków, poprawki do stanowiska Rady oraz, po trzecie, Parlament może odrzucić taką samą większością to stanowisko (weto). W wariantcie pierwszym przyjęcie stanowiska Rady kończy procedowanie. Decyzja Rady, po spełnieniu warunków formalnych (konsultacje z Komitetem Społeczno-Ekonomicznym lub Komitetem Regionów), może nabrać mocy wiążącej. Uchwalenie przez PE weta, którego Rada UE nie może przegłosować, sprawia, że zwykła procedura ustawodawcza kończy się fiaskiem. Przyjęcie przez Parlament Europejski poprawek do stanowiska Rady oznacza konieczność przekazania ich do Rady i Komisji Europejskiej celem zaopiniowania. Poprawki PE pozytywnie zaopiniowane przez Komisję mogą być przyjęte przez Radę w głosowaniu większością kwalifikowaną. Zaopiniowane negatywnie muszą być przyjęte przez Radę UE po uzyskaniu jednomyślności. Przewodniczący PE i Rady podpisuje przyjęty dokument i przesyła go do opublikowania w Dzienniku Urzędowym UE.

Jeżeli stanowiska Rady i Parlamentu Europejskiego nie są tożsame, wówczas w ciągu sześciu miesięcy powołuje się Komitet Pojednawczy. Procedowanie z udziałem Komitetu Pojednawczego określa się jako trzecie czytanie. W skład Komitetu wchodzi członkowie Rady UE oraz ustalona parytetowo reprezentacja grup politycznych PE. Komitet powinien wypracować tekst porozumienia w wyznaczonym czasie, zwykle przyjmuje się termin trzymiesięczny. Nowe brzmienie projektu decyzji w ciągu sześciu tygodni musi uzyskać akceptację Rady i Parlamentu Europejskiego. Prace Komitetu mogą jednakże zakończyć się brakiem porozumienia i wtedy cała procedura kończy się fiaskiem, a do obowiązków KE należy podjęcie nowej inicjatywy (Witkowska 2011c: s. 206–208).



Akty ustawodawcze mogą być przyjmowane także w procedurach specjalnych, przy czym TFUE nie definiuje ich precyzyjnie. Przyjęło się używać tradycyjne określenia na te procedury, bowiem funkcjonują one od dawna, jeszcze sprzed wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Są to procedury konsultacji i zgody. Przy takiej nomenklaturze pozostał także Parlament Europejski w swoim regulaminie. W pierwszej procedurze decyzję podejmuje najczęściej Rada po konsultacji z Parlamentem. Oznacza to niewiążący charakter opinii PE (negatywna opinia nie blokuje przyjęcia przez Radę decyzji). Natomiast w procedurze zgody do podjęcia decyzji przez Radę wymagana jest pozytywna opinia PE (brak pozytywnej opinii blokuje przyjęcie decyzji). Parlament nie ma możliwości sugerowania poprawek, natomiast jego pozycja jest wzmocniona poprzez wiążący charakter opinii. Traktat przewiduje także sytuacje, w których zgodę na podjęcie decyzji przez Parlament wyraża Rada. Traktaty mogą przewidywać uzupełniająco potrzebę zasięgnięcia opinii przed podjęciem decyzji jednego z komitetów doradczych.

## Procedury stosowania prawa w Unii Europejskiej

W tej części artykułu przybliżony zostanie proces decyzyjny w Unii Europejskiej na jego etapie stosowania. Jak wcześniej zaznaczono, stosowanie prawa odbywa się przez upoważnione do tego instytucje i organy oraz może mieć charakter kierowniczy bądź sądowy. Ten pierwszy przejawia się w wydawaniu aktów o charakterze konkretnym i indywidualnym, do których w Unii Europejskiej zalicza się decyzje i akty nieustawodawcze. Decyzje o charakterze ustawodawczym powstają w procedurze ustawodawczej, natomiast o charakterze nieustawodawczym zostaną omówione poniżej.

Akty nieustawodawcze to zbiorcze określenie o charakterze formalnym na rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez instytucje Unii Europejskiej w drodze innej niż procedury ustawodawcze lub na podstawie upoważnienia wydanego w akcie ustawodawczym. Traktat o funkcjonowaniu UE nie wprowadza zwartego katalogu aktów, które są klasyfikowane do kategorii aktów nieustawodawczych. Określenie to należy stosować konsekwentnie w odniesieniu do wiążących rozstrzygnięć UE nie będących aktami ustawodawczymi<sup>3</sup>. Akt nieustawodawczy może w nazwie zawierać odpowiedni przymiotnik: delegowany lub wykonawczy. Dopuszcza się przyjmowanie tzw. aktów nieustawodawczych bez przymiotnika (Witkowska 2011b: s. 12).

<sup>3</sup> Przykładem jest sformułowanie art. 24 ust. 1 zd. 3: „Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych...”.

Zakładając, że nowy podział wiążących aktów prawnych Unii ma charakter dychotomiczny, do kategorii aktów o charakterze nieustawodawczym należy – oprócz aktów delegowanych (TFUE art. 290) i wykonawczych (TFUE art. 291) – zaliczyć także: 1) akty Rady przyjmowane na podstawie traktatu bez jakiegokolwiek udziału Parlamentu Europejskiego; 2) decyzje Rady i Rady Europejskiej przyjmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB); 3) decyzje „wewnątrzorganizacyjne” Rady i Rady Europejskiej; 4) decyzje Rady Europejskiej podejmowane w ramach uproszczonych procedur rewizji traktatów; 5) decyzje Komisji Europejskiej przyjmowane na podstawie TFUE, które nie są ani decyzjami delegowanymi, ani wykonawczymi; 6) rozporządzenia i decyzje Europejskiego Banku Centralnego (TFUE art. 132) i inne (Barcz 2010: s. 22–24).

Akty nieustawodawcze są przyjmowane przez wskazany w traktacie ośrodek decyzyjny. Akty sygnowane jako „wykonawcze” wymagają opinii w tzw. procedurach komitologicznych. Nazwa tych procedur pochodzi od ustanowionych w tym celu komitetów. Natomiast przy ośrodku międzyrządowym utworzono odrębne instytucje, składające się z krajowych wyższych urzędników, realizujące funkcje doradcze. Są nimi Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (ang. The Political and Security Committee PSC) zgodnie z art. 38 TUE oraz Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ang. The Internal Security Committee, COSI), zgodnie z art. 71 TFUE.

Sądowe stosowanie prawa polega na ustalaniu skutków prawnych pewnego stanu faktycznego. Literatura przedmiotu i orzecznictwo wskazują na bezpośrednie i pośrednie stosowanie prawa Unii Europejskiej, przy czym oba te sposoby nie zostały jednoznacznie zdefiniowane. Stosowanie prawa UE zostało powierzone Trybunałowi Sprawiedliwości UE (TUE: art. 19).

Do kontroli pośredniej kwalifikuje się badanie przez Trybunał wszelkich aktów oraz wynikłych na tym tle sporów pod kątem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. Czynności te Trybunał podejmuje dopiero na skutek wniesienia skargi przez instytucje lub państwo członkowskie, utrzymując w ten sposób pośredni wpływ na kontrolę wykładni i stosowania prawa wspólnotowego. Bezpośrednie stosowanie osiągnąć jest poprzez wykładnię traktatów bądź aktów ustawodawczych w drodze orzeczeń prejudycjalnych na wnioski sądów krajowych (Galster 1998: s. 13).

Szeroko wyznaczone traktatami ramy kompetencyjne Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie stosowania prawa UE można zgrupować w trzy obszary: dokonywania jednolitej wykładni, kontroli stanowienia oraz stosowania prawa UE (tabela 1). Nakreślony podział jest istotny pod względem wzmacniania działań na rzecz demokracji stosunków prawnych Unii Europejskiej.

**Tabela 1. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości UE**

Stosowanie prawa w obszarze	Zakres rzeczowy
Jednolitej wykładni:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozstrzyganie w kwestiach ważności aktów prawnych UE;</li> <li>- dokonywanie interpretacji aktów prawnych;</li> <li>- udzielanie odpowiedzi na zapytania wstępne (pytania prejudycjalne).</li> </ul>
Kontroli stanowienia prawa UE:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opiniowanie o zgodności umowy międzynarodowej z postanowieniami traktatów;</li> <li>- rozstrzyganie w kwestiach legalności aktów prawnych UE.</li> </ul>
Kontroli stosowania prawa UE:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sprawdzanie wypełniania obowiązków państw członkowskich wynikających z prawa UE;</li> <li>- kontrola przestrzegania prawa przez instytucje UE.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Działania te zostały uzupełnione o instrumenty pozasądowej ochrony praw obywatela UE. Należą do nich prawo petycji do PE i skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (ERPO).

### **Formy partycypacji obywateli UE w procesie tworzenia prawa – konceptualizacja pojęć**

W tej części artykułu zostanie przedstawiona koncepcja teoretyczna badania partycypacji obywateli UE w procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, z delimitacją na etap stanowienia i stosowania prawa. Nie ma bezpośrednich propozycji teoretycznych zajmujących się wyjaśnianiem zjawisk i relacji w ujęciu transnarodowym. W literaturze przedmiotu opisuje się i rozwija koncepcje obejmujące procesy partycypacji zachodzące na poziomie państw członkowskich. Ponieważ intencją autorki jest badanie procesów transnarodowych, wykraczających poza granice tych państw, konieczne będzie zaadaptowanie dostępnego instrumentarium teoretycznego.

Obywatele UE mogą w różny sposób uczestniczyć w podejmowaniu decyzji. Ich udział jest inny na różnych etapach procesu decyzyjnego, charakteryzuje się odmienną intensywnością i może przejawiać się w różnorodnych formach. Badaniu empirycznemu

należałoby poddać w konkretnym przedziale czasowym wybrane decyzje, uwzględniając następujące kryteria: sposób udziału, intensywność uczestnictwa, treść decyzji, poziom organizacyjny, na którym jest realizowana partycypacja, zasięg udziału, stopień sformalizowania oraz etapy, na których obywatele są włączeni w podejmowanie decyzji (Stankiewicz, Moczulska 2011: s. 622).

W niniejszym badaniu istotnym warunkiem jest po pierwsze fakt rozróżniania etapu stanowienia i stosowania prawa. Dodatkowo dla uszczegółowienia badania, autorka wyodrębniła fazy w procesie decyzyjnym: a) inicjowania i określania celów, b) formułowania treści decyzji, c) implementacji i wykonania, d) oceny efektów i kontroli wyników (szerzej: Witkowska 2013b: s. 19). Obywatele uczestniczący na różnych etapach procesu decyzyjnego mogą wspierać ośrodek decyzyjny np.: w rozpoznaniu i określeniu problemu, w zbieraniu danych i informacji związanych z sytuacją problemową, w tworzeniu możliwych rozwiązań, w ocenie alternatyw czy także w wyborze rozwiązania albo implementacji decyzji czy też w ocenie jej rezultatów (Stankiewicz, Moczulska 2011: s. 623).

Po drugie, biorąc pod uwagę sposób współudziału, należy wyróżnić uczestnictwo pośrednie lub bezpośrednie. Pośredniość partycypacji przejawia się przez udział przedstawicieli obywateli w instytucjach i organach UE, jak: Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny czy Komitet Regionów. Do formy pośredniej reprezentacji obywateli na poziomie europejskim należy także zaliczyć europejskie organizacje zrzeszające krajowe centrale związków zawodowych oraz związków pracodawców czy też związków kółek rolniczych, które są stałymi partnerami w procesie decyzyjnym dla instytucji UE. Natomiast partycypacja bezpośrednia to uczestnictwo poszczególnych jednostek (indywidualne) lub grup jednostek (zespołowe). Uczestnictwo indywidualne to jednostkowy udział np. w konsultacjach organizowanych przez Komisję Europejską lub udział w seminarium tematycznym, na którym są dyskutowane interesujące obecnych kwestie, a wyniki dyskusji posłużą następnie do opracowania propozycji legislacyjnej. Zespołowa partycypacja może mieć postać sieci europejskich organizacji pozarządowych zwanych platformami tematycznymi współpracującymi z Komisją Europejską (szerzej: Witkowska 2013c: s. 221–222). Są to tzw. sieci problemowe (ang. *issue networks*). Komisja korzysta także ze współpracy z wybranymi grupami społecznymi, które są zarejestrowane w bazie pod nazwą Rejestr Służący przejrzystości (ang. *Transparency Register*) (Rejestr Służący Przejrzystości: WWW).

Po trzecie, wyróżniając kryterium sformalizowania współudziału obywateli, wyodrębniono partycypację formalną i nieformalną. Udział formalny to obligatoryjne, regulowane prawnie uczestnictwo w podejmowaniu decyzji, natomiast udział nieformalny

to aktywność dobrowolna, często przejawiająca się we wzajemnych relacjach dotyczących procesów zarządzania (Stankiewicz Moczulska 2011: s. 623).

Te trzy wymienione powyżej zmienne pozwalają uporządkować wybrane przejawy uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjny Unii Europejskiej na jednym schemacie (schemat 1).

**Schemat 1. Klasyfikacja form udziału obywateli UE w procesie decyzyjnym**

Partycypacja	Etap stanowienia prawa	Etap stosowania prawa	Partycypacja
Pośrednia	konsultacje z traktatowo powołanymi organami doradczymi, których wysłuchanie ma charakter obowiązkowy (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), Komitet Regionów (KR)); współpraca z partnerami społecznymi, strukturalnymi i tematycznymi; dialog usystematyzowany z przedstawicielami władz regionalnych i lokalnych oraz organizacjami pozarządowymi; <i>Impact Assessment</i>	zasada partnerstwa gwarantem uwzględniania interesu społecznego w podejmowanych decyzjach i monitorowaniu ich realizacji; zbieranie ekspertyz (ciała doradcze, grupy ekspertów, doradców lub komitety doradzające Radzie)	formalna
		studia i analizy zewnętrzne, warsztaty, seminaria itp.	nieformalna
Bezpośrednia		petycja do PE, skarga do RPO, skarga do Komisji	formalna
	konsultacje społeczne (otwarte, internetowe); konsultacje ukierunkowane (dokumenty konsultacyjne, kwestionariusze, spotkania z interesariuszami, publiczne wysłuchania, warsztaty, konferencje itp.; powiązania sieciowe z dużymi grupami interesariuszy (np. SMP, konsumenci, regiony, itp.); panele obywatelskie, debaty obywateli i przedstawicieli instytucji UE		nieformalna

Źródło: opracowanie własne.

## **Intensywność udziału obywateli UE w procesie stanowienia i stosowania prawa w Unii Europejskiej – konceptualizacja badania**

Na potrzeby badania intensywności partycypacji w UE autorka zaadoptowała klasyfikację zaproponowaną przez Wenera Tegtmeiera. Wg tego autora intensywność partycypacji może przejawiać się we współdziałaniu albo we współdecydowaniu. Do każdej z tych dwóch grup wspomniany autor przyporządkował formy partycypacji od najmniejszego do największego stopnia intensywności. Współdziałanie ma postać uczestnictwa biernego i jego wyrazem będą takie formy jak: informowanie, wysłuchanie oraz konsultowanie. Współdecydowanie jest aktywną formą partycypacji i przejawia się w trzech następujących postaciach: prawie sprzeciwu, prawie wyrażenia zgody, we wspólnym lub samodzielnym rozstrzygnięciu (za: Mendel 2001). Powyższa koncepcja zostanie zaadaptowana na potrzeby analizy partycypacji w środowisku Unii Europejskiej poprzez wskazanie jej form biernych i aktywnych występujących rzeczywiście w procesach decyzyjnych w UE.

Do prawidłowego wskazania form biernych partycypacji w UE, nazywanych w tej koncepcji współdziałaniem obywateli w procesach decyzyjnych, i dokonania całościowej ich analizy, autorka posłużyła się zmodyfikowaną, uwspółcześioną koncepcją tzw. drabiny partycypacji<sup>4</sup>, zaproponowaną przez Sherry R. Arnsteina (Arnstein 1969). Obecnie w schemacie zaangażowania społecznego wyróżnia się cztery stopnie: informacja, konsultacja, dialog oraz partnerstwo (Kopijkowski-Goźuch 2013: s. 7). Natomiast formy aktywne mają swoje odpowiedniki w instytucjonalnych rozwiązaniach prawnych jak: prawo petycji do PE, skarga do ERPO, skarga do Komisji, prawo do przedstawienia europejskiej inicjatywy ustawodawczej oraz *onlinową* aktywność Futurians w kształtowaniu polityki 3.0.

Pierwszy z wyróżnianych stopni biernego uczestnictwa w życiu publicznym związany jest z jednostronnym charakterem przekazu informacji ze strony władzy publicznej do społeczeństwa. Administracja decyduje całkowicie jednostronnie i samodzielnie, a obywatele jedynie informuje o podjętych decyzjach lub procedurach. Uzasadnienie tych decyzji jest próbą nakłonienia społeczeństwa do ich akceptacji (Sartorius, Pietras, Mierzejewski 2009: s. 5).

Drugi stopień otrzymał miano konsultacji. Proces wytwarzania i przekazywania informacji ma tutaj charakter dwustronny. Przed podjęciem decyzji administracja aktyw-

<sup>4</sup> Przebiega ona przez następujące stopnie: brak partycypacji (manipulacja), informacja, konsultacja, partnerstwo, do pełnej kontroli społecznej nad władzą.

nie zasięga opinii różnych grup społecznych i ich reprezentantów. Konsultacje mogą mieć postać: kwestionariuszy, publicznych wysłuchań, warsztatów, konferencji czy zbierania ekspertyz. Zgłoszone propozycje i opinie społeczne mogą, lecz nie muszą zostać wykorzystane przez administrację, ponieważ nie mają charakteru wiążącego (Kopijkowski-Gożuch 2013: s. 13).

Kolejnym stopniem jest dialog. W odróżnieniu od konsultacji oznacza on regularność wymiany poglądów między stronami. Może mieć on charakter ogólny lub współpracujący, czyli oparty na wspólnych interesach, dotyczących opracowania konkretnego rozwiązania (Kopijkowski-Gożuch 2013: s. 7).

Najwyższym stopniem zaangażowania i współpracy jest partnerstwo. Zakłada ono podział odpowiedzialności i współpracę pomiędzy administracją a reprezentantami strony społecznej na każdym etapie procesu decyzyjnego (Kopijkowski-Gożuch 2013: s. 7). Wyróżnia się on od poprzednich stopni tym, że nie jest to tylko przekazywanie informacji, uzyskiwanie opinii, lecz proces równoczesnego projektowania rozwiązań i ich konsultowania. Przed podjęciem decyzji administracja współpracuje z partnerami społecznymi w celu podjęcia decyzji opartej na zasadzie konsensusu. Strony wspólnie definiują problemy i szukają rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich (Sartorius, Pietras, Mierzejewski 2009: s. 6).

### **Charakterystyka biernego udziału obywateli UE (współdziałania) w procesie tworzenia prawa w Unii Europejskiej**

W procesie tworzenia prawa UE zarówno na etapie jego stanowienia, jak i stosowania, należy wyróżnić obszary/polityki, w których współdziałanie obywateli UE występuje ze zróżnicowaną intensywnością. W pierwszej kolejności omówione zostaną wybrane przykłady partycypacji charakteryzujące się najmniejszą intensywnością z grupy form pasywnych. Zgodnie z przyjętą koncepcją klasyfikacji form partycypacji pod względem intensywności analizie poddawane będą przykłady zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne ze zwiększającym się stopniem intensywności.

W obszarach, w których ośrodek decyzyjny ma charakter międzyrządowy, jak np. WPZiB, występuje najniższy stopień zaangażowania obywateli definiowany jako informacja. Decyzje są podejmowane przez ośrodek decyzyjny, a opinii publicznej jest przekazywana skrótowa informacja na ich temat. Informacja może

być przedstawiana bezpośrednio opinii publicznej lub na forum Parlamentu Europejskiego. Przykładem traktatowego wymogu informowania Parlamentu są sformułowania dotyczące przekazywania sprawozdań instytucji z realizacji wybranych polityk, jak gospodarcza, spójności, energetyczna, w których udział PE jest ograniczony.

Stopień drugi, zwany konsultacją, jest w Unii Europejskiej bardzo spopularyzowany. Został wzmocniony poprzez obligatoryjny wymóg konsultowania aktów ustawodawczych Rady i Parlamentu Europejskiego przez komitety konsultacyjne, do których należą m.in. EKES oraz KR. Formy konsultacji w Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zostały rozbudowane. Prócz zbierania opinii od ustanowionych traktatowo organów konsultacyjnych, reprezentujących interesy poszczególnych grup społecznych, występują inne formy, jak np. zielone księgi, wysłuchania publiczne czy seminaria. W ostatniej dekadzie wprowadzono także procedurę *Impact Assessment* (IA)<sup>5</sup> (European Commission: WWa). Ponadto instytucje UE mogą korzystać z opinii doradców czy analiz ekspertów oraz innych ciał o charakterze komitetowym (szerzej Witkowska 2013a: s. 40–48). Konsultacje występują zarówno w fazie inicjowania i określania celów, dla sondowania opinii zainteresowanych podmiotów i wypracowania kompromisowego rozwiązania, jak i w kolejnych fazach procesu decyzyjnego (Witkowska 2013b: s. 20–28). Przykładowe formy konsultacji występujące w różnych fazach procesów decyzyjnych w UE zostały przedstawione na schemacie nr 2.

### **Schemat 2. Formy konsultacji na różnych etapach procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej**

Faza inicjowania i określania celów
<ul style="list-style-type: none"><li>• zielone księgi;</li><li>• konsultacje internetowe (Your voice in Europe);</li><li>• konsultacje ukierunkowane;</li><li>• Impact Assessment;</li><li>• opinie od komitetów społeczeństwa obywatelskiego</li></ul>

<sup>5</sup> Narzędzie analityczne umożliwiające przeprowadzanie wyczerpującej oceny *ex-ante* projektowanej na szczeblu unijnym regulacji. W polskich regulacjach urzędnicy posługują się określeniem Ocena skutków regulacji (OSR).



#### Faza formułowania treści decyzji

- konsultacje z Parlamentem Europejskim w procedurach konsultacji i zgody;
- konsultacje obowiązkowe z Komitetem Regionów i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym w ramach procedur ustawodawczych;
- powoływanie grup eksperckich;
- zasięganie opinii komitetów eksperckich powoływanych przez Radę np. Komitetu ds. Zatrudnienia, Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu ds. Transportu.

Źródło: opracowanie własne.

Stopień konsultacji istnieje także w przypadku procedur zawierania umów. Należy wydzielić procedury: zmian traktatów, zawierania umów o członkostwo oraz zawierania pozostałych umów. W procedurach tych różny jest stopień udziału Parlamentu Europejskiego jako pośredniej reprezentacji obywateli. Jego udział polega na wyrażeniu opinii bądź zgody. Istnieją jednak sytuacje przewidziane traktatami, w których opinia Parlamentu nie jest wymagana (np. umowy handlowe).

Ta forma pośredniej, formalnej partycypacji jest mało efektywna ze względu na niską jej częstotliwość występowania oraz brak instrumentów skutecznego wpływu na opiniowane decyzje. Dotyczy to niestety również formuły zwołania Konwentu Europejskiego w procedurze zmiany traktatów, która od czasu jej wprowadzenia nigdy nie została zastosowana, pozostając nadal rozwiązaniem alternatywnym. Dokonana zmiana obowiązujących traktatów miała miejsce na mocy decyzji Rady Europejskiej – tzw. procedura kładki.

W UE częstą formą zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne jest dialog, klasyfikowany w badaniu jako bardziej intensywnej formy partycypacji. Pierwsze jego przejawy miały miejsce w polityce społecznej pod nazwą dialogu z partnerami społecznymi. Komisja Europejska wskazała europejskie zrzeszenia krajowych organizacji związków zawodowych i pracodawców oraz grup biznesu, z którymi prowadzi uregulowany dialog. W chwili obecnej formułą dialogu objęto ponad czterdzieści grup zawodowych. Jest to sektorowy dialog społeczny w Unii Europejskiej prowadzony przez przedstawicieli pracodawców i pracowników europejskich podzielnym według sektora działalności gospodarczej. Partnerzy społeczni danego sektora zawodowego wspólnie występują z wnioskiem o ustanowienie komitetu dialogu sek-

torowego. Dialog polega na dyskusji połączonej z negocjacjami, umożliwiając tym samym lepsze zrozumienie problemów poszczególnych sektorów (Komisja Europejska 2010: s. 6-10).

W oparciu o doświadczenia płynące z dialogu sektorowego wprowadzono podobne rozwiązania w polityce regionalnej, nazywanej zamiennie strukturalną lub spójności. Stąd nosi on miano dialogu strukturalnego. Jego przedmiotem jest wypracowanie kompromisowych rozwiązań dotyczących celów, instrumentów oraz metod realizacji polityki spójności UE na poziomie europejskim, krajowym oraz subregionalnym. Uczestniczą w nim przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych oraz zainteresowani reprezentanci organizacji pozarządowych, m.in. wypracowując spójne reguły pozyskiwania unijnej pomocy i korzystania z funduszy.

Forma dialogu funkcjonującego w tych dwu ważnych i znaczących społecznie politykach ustabilizowała się także w innych obszarach działań podejmowanych przez Unię Europejską. Nosi on miano dialogu usystematyzowanego/zorganizowanego (ang. *structured dialogue*) i dotyczy wybranej dziedziny, a w dialogu uczestniczą zainteresowani partnerzy. W ramach tej nowej formuły wyróżnia się dialog ogólny – dotyczący kwestii natury ogólnej (np. rocznego programu prac Komisji) oraz dialog tematyczny – oscylujący wokół konkretnej dziedziny polityki unijnej (np. polityki rolnej, konkurencji czy morskiej). Przykładem działań podejmowanych w ramach tego dialogu w obszarze polityki wobec młodzieży były konsultacje dotyczące programu Erasmus+ (Młodzież w działaniu: WWW).

W ostatnim czasie zaczęła krystalizować się nowa formuła w ogólnoeuropejskiej komunikacji pod nazwą dialogu obywatelskiego. Obejmuje ona tzw. panele tematyczne organizowane w różnych miastach państw członkowskich UE z udziałem ograniczonej liczby obywateli UE. W trakcie spotkań dyskutowane są ważne kwestie związane z interesem publicznym. W spotkaniach na pytania obywateli odpowiadają właściwi merytorycznie komisarze europejscy. Wiodącymi tematami w ostatnich latach były takie kwestie jak: kryzys, prawa obywateli i przyszłość Europy. W ponad 50 zorganizowanych spotkaniach dialogu obywatelskiego uczestnicy rozmawiali o tym, jak wzmocnić struktury demokratyczne Unii Europejskiej (European Commission: WWWb).

Najwyższym stopniem biernego zaangażowania i współdziałania obywateli w ramach procesów decyzyjnych jest partnerstwo. Ta forma partycypacji w UE została podniesiona do rangi zasady. Tak jak zasada subsydiarności czy solidarności obowiązuje zasada partnerstwa. Jej funkcjonowanie w Unii jest kwestią problematyczną

ze względu na wielopoziomowy charakter systemu politycznego UE, z którego wynikają ograniczenia procesu stosowania prawa UE. We fragmentarycznym zakresie należy ono wyłącznie do kompetencji instytucji UE. Stosowanie prawa o charakterze kierowniczym (administracyjnym) polega na przyjmowaniu aktów nieustawodawczych, które następnie wymagają wdrożenia do porządków krajowych państw członkowskich i stosowania przez organy krajowe. Drugi rodzaj stosowania prawa UE (sądowy) także wymaga współdziałania poziomu krajowego z ponadnarodowym. Przykładowo sądy krajowe zadają pytania prejudycjalne, na które odpowiada Trybunał Sprawiedliwości UE. Natomiast skarga przeciwko państwu członkowskiemu wymaga przeprowadzenia długotrwałej procedury przedsądowej, w której Komisja ocenia stan działań organów władzy publicznej państwa członkowskiego i żąda przedkładania odpowiednich dokumentów.

Istnieje jeden przykład realizacji partnerstwa w UE, który miał miejsce w trakcie prac nad reformą traktatów założycielskich w ramach Konwentu Europejskiego. Staraniem koalicji organizacji pozarządowych uczestniczących w pracach grup roboczych Konwentu wprowadzono do traktatów postanowienia o demokracji partycypacyjnej w UE. Po pierwsze, dotyczyły one wprowadzenia regulacji w brzmieniu obecnego art. 152 TFUE o partnerach i dialogu społecznym na poziomie Unii (Bouza 2010: s. 98) oraz, po drugie, wprowadzenia regulacji dotyczącej europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO) (Lamassoure 2004: s. 423–425).

Prace legislacyjne i związane z nimi konsultacje obejmujące rozporządzenie dotyczące EIO są także ilustracją partnerstwa między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE. Wynegocjowane rozwiązania proceduralne EIO wzmacniają udział obywateli UE w ramach trójkąta instytucjonalnego podejmującego najważniejsze decyzje (Szeligowska, Mincheva 2012: s. 52). Niestety wspomniana wielopoziomowość systemu UE i przyjętych rozwiązań stosowania prawa spowodowała, że powstał rozdźwięk między wypracowanymi rozwiązaniami na poziomie ponadnarodowym, a ich aplikacją na poziomie krajowym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest to wynikiem niedostatecznej mobilizacji ze strony krajowych partnerów sieci organizacji aktywnych na poziomie europejskim (Sudbery 2003).

Stąd Unia Europejska zabiega o tworzenie regulacji gwarantujących udział partnerom, z którymi decyzje były konsultowane w procesie ich realizacji. Tak jest przykładowo w polityce spójności. Partnerzy dialogu strukturalnego uczestniczą w nim na każdym poziomie zarówno w negocjowaniu celów i instrumentów polityki, jak i w monitorowaniu i rozliczaniu z ich wykonania (np. zasiadając w komitetach koordynują-

cych i monitorujących). W innych dziedzinach udział partnerów także zależy od standardów krajowych i wewnątrz krajowych regulacji. Przykładowo w komunikacie Komisji dotyczącym wzmocnienia pozycji samorządów lokalnych znajdujemy zalecenie dla państw członkowskich. Dotyczy ono wsparcia partnerstwa na poziomie lokalnym osób zainteresowanych i mechanizmów dialogu, w którym uczestniczą przedstawiciele samorządów lokalnych, inne lokalne podmioty i obywatele, gdyż jest to sposób na podjęcie dialogu z właściwymi organami władz centralnych i zakomunikowanie swoich potrzeb i obaw, a także dopilnowanie, że będą one brane pod uwagę (Komisja Europejska 2013: s. 5).

Zestawienie analizowanych biernych form zaangażowania obywateli UE w procesy decyzyjne z uwzględnieniem ich intensywności dokonano w tabeli 2.

**Tabela 2. Bierne formy uczestnictwa obywateli UE w procesie decydowania Unii Europejskiej z uwzględnieniem ich intensywności**

Intensywność partycypacji	Etap stanowienia prawa	Etap stosowania prawa
partnerstwo	udział w Konwencji Europejskiej	partnerzy uczestniczący w dialogu na etapie stanowienia prawa
dialog	dialog społeczny, europejski dialog sektorowy, dialog strukturalny, dialog usystematyzowany (ogólny i tematyczny), dialog obywatelski	dialog strukturalny
konsultacja	konsultowanie zawieranych umów, konsultowanie przyjmowanych aktów ustawodawczych, <i>Impact Assessment</i> , zielone księgi, konsultacje otwarte i ukierunkowane, zasięgnięcie opinii i zbieranie ekspertyz	
informacja	informowanie PE o stopniu realizacji celów w wybranych politykach (np. WPZiB, gospodarczej) czy ustaleń dokonanych na posiedzeniach RE	jawność procesu komitologicznego (dostępność opinii i dokumentów)

Źródło: opracowanie własne.

## **Charakterystyka aktywnego udziału obywateli UE (współdecydowania) w procesie tworzenia prawa w Unii Europejskiej**

Charakteryzując formy aktywnej partycypacji w UE należy wskazać: prawo do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, poinformowanie Komisji Europejskiej o niewywiązywaniu się przez państwo członkowskie z zobowiązań traktatowych, prawo złożenia skargi o zbadanie legalności aktów ustawodawczych (TFUE: art. 263), prawo do przedstawienia europejskiej inicjatywy ustawodawczej oraz *onlinową* aktywność Futurian w kształtowaniu polityki 3.0.

Pierwszą formą aktywnego korzystania z praw przysługujących mieszkańcom państw członkowskich UE są petycje przesyłane do członków komisji petycji PE. Petycje mogą być składane indywidualnie lub łącznie w porozumieniu z innymi osobami. Muszą dotyczyć kwestii wchodzących w zakres działalności Unii Europejskiej i bezpośrednio dotyczyć osób czy też grup je składających. Petycja może mieć formę skargi bądź wniosku oraz dotyczyć kwestii leżących w interesie prywatnym lub publicznym. Może także zawierać indywidualny wniosek, skargę lub komentarz dotyczący stosowania prawa UE, lub też wezwanie PE do przyjęcia stanowiska w danej sprawie (Witkowska 2012: s.158).

Obywatele chętnie korzystają z prawa składania petycji, czynią to często za pośrednictwem strony internetowej lub mailowo. We wszelkich raportach forma ta jest wysoko oceniana pod względem skuteczności i stopnia wykorzystania przez obywateli UE w komunikacji z instytucjami (Komisja Petycji 2014/2008(INI)).

Drugą formą jest skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedmiotem skargi mogą być przypadki niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (TFUE: art. 228). Zarzut niewłaściwego administrowania obejmuje sytuacje działania niezgodnego z prawem, nierespektującego zasad dobrej administracji lub naruszające prawa podstawowe. Działanie instytucji, organu lub jednostki administracyjnej o takim charakterze może przyjąć formę nieprawidłowości administracyjnej, niesprawiedliwości, dyskryminacji, nadużycia władzy, braku działania, nieudzielenia informacji lub zbędnej zwłoki. Prawo skargi do ERPO wypełnia dwie funkcje. Z jednej strony jest formą partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym w jej fazie kontroli. Z drugiej strony jawi się jako środek pozasądowej ochrony praw obywateli oraz innych podmiotów przed

działaniami instytucji, organów i innych jednostek administracyjnych Unii sprzecznych z prawem, w tym z prawem do dobrej administracji (Skomerska-Muchowska, Wyrozumska 2010: s. 125).

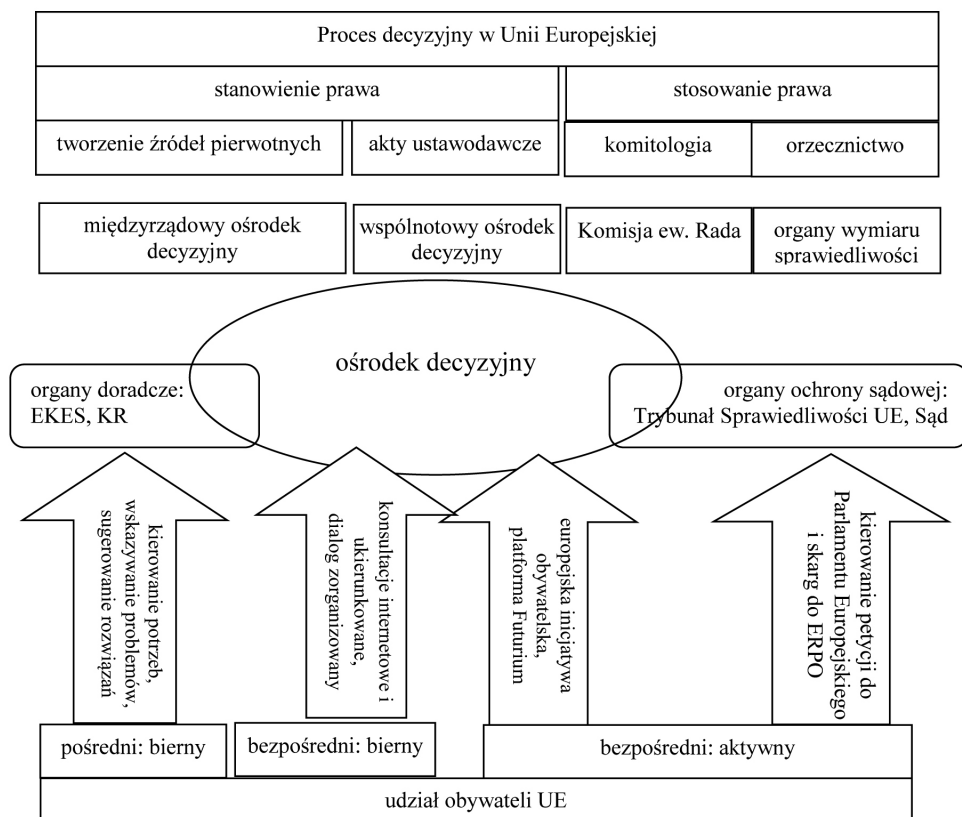
Trzecią, jedyną nieformalną, możliwością jest wniesienie skargi do Komisji Europejskiej o naruszeniu zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie. Skarga może być wniesiona na formularzu dostępnym na stronie internetowej. W celu zwiększenia przejrzystości procedur, utrzymania terminowości i ułatwienia przepływu dokumentów uruchomiony został program „EU Pilot” (więcej: European Commission: WWWc). Liczba zgłoszeń nie jest publikowana. Na uwagę zasługuje udostępnienie tej możliwości i jej skuteczność. Przykładem może być zgłoszenie poczynione ze strony koalicji polskich organizacji pozarządowych: Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków – WWF – Polska Zielona Sieć o niedociągnięciach przy organizacji procesu planistycznego i budowie trasy Via Baltica (Skarga do Komisji Europejskiej: WWW). W efekcie zgłoszeń obywatelskich Komisja zajęła się sprawą, podjęła czynności etapu przedsądowego procedury skargi przeciwko państwu członkowskiemu, a następnie sprawa zakończyła się precedensowym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE (Komisja Europejska 2006).

Czwartą, najnowszą i od razu bardzo popularną formą aktywnej partycypacji bezpośredniej w procesie stanowienia prawa w Unii Europejskiej, jest europejska inicjatywa obywatelska (EIO). Została ona wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony. Zapis art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej zobowiązał instytucje UE zaangażowane w proces legislacyjny do doprecyzowania zasad i warunków skutecznego wystąpienia z inicjatywą obywatelską. Nastąpiło to w 2011 r., a z inicjatywą można było wystąpić dopiero od maja 2012 r. (Rozporządzenie 211/2011). Od chwili uruchomienia obywatelom tej możliwości aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych zgłoszono ponad 30 projektów aktów prawnych, a wiele zostało odrzuconych z przyczyn formalnych. W praktyce obywatele UE nie posiadają porównywalnej z krajowymi systemami inicjatywy ustawodawczej. EIO wyposaża obywateli UE w instrument umożliwiający im wywieranie wpływu na aktywność Komisji Europejskiej w zakresie inicjowania projektów aktów ustawodawczych (szerzej: Witkowska 2013d). Inicjatywa ta tworzy platformę dla dyskusji o charakterze ogólnounijnym. Ze względu na zaangażowanie społeczeństwa i odmienną od dotychczasowego dialogu międzyinstytucjonalnego formę komunikacji, będzie ona wzbudzać coraz większe zainteresowanie mediów. W dłuższej perspektywie może to wpłynąć na rozpowszechnienie wiedzy o nowej formie aktywności obywatelskiej (Gostyńska 2012).

Od 2011 r. istnieje także internetowa platforma komunikacji sieciowej z obywatelami UE pod nazwą Futurium (European Commission: WWWd). Aktywni uczestnicy platformy określane są mianem futurian (ang. *Futurizens*). Platforma ta wykorzystuje zaangażowanie zainteresowanych do współtworzenia przyszłości i idei polityk zawierając w sobie mechanizm działania nieformalnych sieci społecznych. Ta forma udziału obywateli w kształtowaniu polityki otrzymała nazwę *policy making 3.0* (Komisja Europejska 2012).

Powyższe rozważania dotyczące partycypacji w UE zarówno jej form pasywnych, jak i aktywnych, prezentuje całościowo schemat 3.

### Schemat 3. Formy udziału obywateli UE w procesie stanowienia i stosowania prawa



Źródło: opracowanie własne.

## Zakończenie

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule był rozwój mechanizmów i instrumentów umożliwiających aktywny udział obywateli UE w procesach decyzyjnych. Autorka weryfikowała hipotezę, że partycypacja obywateli UE w jej formach stawianych najwyżej na skali intensywności zarówno w grupie współdziałania (formy bierne), jak i współdecydowania (formy aktywne) sprzyja uczestnictwu obywateli w procesach podejmowania decyzji w UE, przez co istnieje potencjalna szansa w dłuższej perspektywie czasowej, że będzie miała pozytywny wpływ na przezwycięzenie kryzysu modelu demokracji w UE.

W bogatej literaturze przedmiotu zostało już szeroko teoretycznie i empirycznie dowiedzione, że demokratyczny charakter Unii Europejskiej można identyfikować na różne sposoby. W niniejszym badaniu został obrany kierunek oceny dokonywany poprzez badanie demokratycznej reprezentatywności, powszechności i jakości uczestnictwa w działaniach politycznych oraz oceny przebiegu procesu podejmowania decyzji. Nosi on miano poszukiwań demokracji na „wejściu do systemu” (*input*). Alternatywną ścieżką jest ocena skuteczności rozpoznawania i równej troski o realizację potrzeb obywateli UE (*output*).

Intensywność partycypacji oceniano przy zaadaptowaniu klasyfikacji zaproponowanej przez Wenera Tegtmeiera. Wyróżniono partycypację bierną (współdziałanie) i aktywną (współdecydowanie). W pierwszej grupie wyróżniono stopnie intensyfikacji partycypacji od informacji, przez konsultację, dialog do partnerstwa. Do drugiej grupy zaklasyfikowano prawo sprzeciwu, wyrażenia zgody oraz wspólne rozstrzygnięcie.

W pierwszej części badania scharakteryzowano dwa podstawowe etapy procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej: stanowienia i stosowania. Następnie poszukiwano form partycypacji w każdym z tych etapów. W procesie stanowienia norm europejskich ośrodek może mieć charakter międzyrządowy bądź wspólnotowy. W pierwszym przypadku najczęściej korzysta się z formy informowania bądź zasięgnięcia opinii instytucji reprezentującej społeczeństwa państw członkowskich – Parlamentu Europejskiego. W drugim przypadku, gdy ośrodek decyzyjny ma charakter wspólnotowy a efektem podjęcia decyzji są akty ustawodawcze, stwierdzono bardziej intensywny udział obywateli UE. Organizowane są otwarte konsultacje w różnych formach. Opinie są zbierane od zainteresowanych podmiotów zarówno w fazie inicjowania i określania celów, jak i w kolejnych fazach procesu decyzyjnego, w których uczestniczą już tylko organy przedstawicielskie czy doradcze. Prowadzenie konsultacji społecznych nie spełnia



wszystkich oczekiwań aktywnej części obywateli. Przede wszystkim w trakcie konsultacji można wyrażać jedynie opinie na zadane tematy i oceniać przedkładane propozycje. Nie można zadawać pytań, ani zgłaszać problemowych kwestii (Witkowska 2013c: s. 224). Wyrażone opinie społeczne nie są dla decydentów wiążące. Stąd w wybranych obszarach decyzyjnych podczas tworzenia aktów ustawodawczych wprowadzono dialog, cechujący się nieco wyższym natężeniem wzajemnych kontaktów i uregulowanym mechanizmem komunikacji. Staje się on coraz bardziej powszechny w procesie stanowienia prawa i jest wykorzystywany przez Komisję Europejską do komunikacji z obywatelami. Omówione powyżej rozwiązania, umożliwiające bierny udział obywateli w kształtowaniu życia publicznego UE, różnią się między sobą intensywnością, ale mają dwie cechy wspólne. Po pierwsze, wymagają zaangażowania ze strony obywateli, ponieważ stwarzają wyłącznie potencjał do partycypacji, nie zaś faktyczne narzędzia wywierania wpływu. Po drugie, wymagają również dobrej woli ze strony decydentów, ponieważ w przeciwnym razie nawet najbardziej aktywni obywatele nie będą mogli wywrzeć żadnego realnego wpływu (Ignys 2014: s. 31).

Natomiast etap stosowania prawa UE, który ma miejsce na poziomie europejskim, ma charakter ekspercki, urzędniczy i sądowy. W stosowaniu prawa o charakterze niesądowym uczestniczą komitety składające się z przedstawicieli państw członkowskich, organizacji tematycznych i innych wyspecjalizowanych jednostek, których zadaniem jest konsultowanie decyzji Komisji. Nie można tych działań zaliczyć do umożliwienia czynnej partycypacji obywateli UE, ale zwiększenie ich przejrzystości i jawności oznacza pośrednio realizację zasad demokracji. Obywatele zyskali możliwość kontroli pracy urzędników krajowych i europejskich, co także pozytywnie wpływa na zwiększenie samokontroli ze strony administracji na etapie stanowienia prawa w UE. Do tego należy dodać udział przedstawicieli obywateli w procesie kontroli, monitoringu i wdrażania stosowania prawa przez państwa członkowskie. Analiza możliwych form aktywnej i nieformalnej partycypacji obywateli UE wskazuje, że ujawniają się one na etapie stosowania prawa. Można je przypisać do fazy kontroli i oceny, bowiem z reguły pełnią podwójną funkcję, będąc także instrumentem pozasądowej ochrony prawnej. Całościowo mechanizm ten należy ocenić jako zachowanie reguł demokracji liberalnej na etapie stosowania prawa. Zatem zmiany wprowadzone w procedurach komitologicznych wraz z regułami obowiązującymi w sądowej i pozasądowej ochronie prawa w UE wzmacniają legitymację Unii Europejskiej.

Z przeprowadzonego badania wynika wniosek, że obserwowane zmiany zachodzące w procesie stanowienia i stosowania prawa w Unii Europejskiej legitymizują jej sys-

tem polityczny. Źródłem tej legitymacji jest wdrażanie modelu rządzenia europejskiego opartego na teorii dobrego rządzenia (ang. *good governance*). Model ten został szeroko opisany w Białej księdze w sprawie rządzenia w Europie (Komisja Europejska 2001). Przyczynia się on do demokratyzacji systemu rozumianej jako przejrzystość i transparentność funkcjonowania władzy publicznej i administracji, a także zdolność do włączania obywateli na zasadach odpowiedniej reprezentacji i pluralizmu oraz zapewnienia uczestnictwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa (Witkowska 2013a: s. 35). Model europejskiego rządzenia jest coraz częściej i w zwiększającej się materii prawnej kształtowany w rezultacie stosowania procedur konsultacyjnych, umożliwiających negocjowanie rozwiązań. W świetle wcześniejszych analiz europejski proces tworzenia prawa niemal nie odbiega od idealnego wzorca pożądanego, opisywanego jako: zapewnianie praworządności procesu prawodawczego, wyznaczanie sposobów dochodzenia do akceptowanego społecznie zespołu wartości stanowiących podstawę prawa, zapewnianie społecznej legitymizacji decyzji prawodawczych, minimalizowanie ryzyka podejmowania nietrafnych rozstrzygnięć legislacyjnych, sprzyjanie ekonomicznemu przebiegowi stanowienia prawa, zapewnianie skutecznego uczestnictwa w tworzeniu prawa europejskiego (Piotrowski 2011: s. 35).

Stwierdzone w badaniu współdziałanie europejskiego ośrodka decyzyjnego z obywatelami w regulowaniu kwestii publicznych ma charakter legitymizujący proces decyzyjny w UE. Różnorodność reguł tego współdziałania jest cechą szczególną tego systemu. Nie ma jednego modelu, niejako wzorca. W poszczególnych demokracjach w państwach członkowskich występuje wielość rozwiązań, wynikająca z określonej koncepcji ról głównych aktorów sceny politycznej. Zbiór tych reguł warunkuje rzeczywisty wpływ władzy i obywateli na zakres problemów i sposobów ich rozwiązywania w sferze publicznej (Miształ 2013: s. 234). Prawo obywateli do uczestniczenia w życiu publicznym w okresach między wyborami stanowi alternatywny sposób uzupełniania niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej. Całokształt form aktywności obywatelskiej i współuczestniczenia w procesach decyzyjnych w UE określany jest mianem demokracji partycypacyjnej (Fazi, Smith 2006: s. 12–15). Należy stwierdzić intensywność i sprawność rozwiązań przewidzianych w regulacjach prawnych (*de iure*).

W artykule autorka przyjęła założenie, że jeżeli pozytywnie zostanie zweryfikowana teza o legitymowaniu Unii na „wejściu do systemu” (*input*), to właściwe będzie badanie wpływu obserwowanych form partycypacji o coraz większej intensywności, w tym pogłębiona analiza jej form biernych i aktywnych na przezwyciężanie kryzysu modelu demokracji w UE. Przeprowadzone badanie potwierdza istnienie

wielości form partycypacji biernej, zwłaszcza pośredniej. Wśród nich interesującą dla prowadzonego badania jest partycypacja bezpośrednia, ponieważ ma ona wymiar transnarodowy. Współczesne rozwiązania technologiczne sprzyjają rozwojowi transnarodowych kontaktów i uczestnictwu obywateli UE w procesach decyzyjnych bez konieczności przemieszczania się. Obywatele chętnie podejmują się zadania udzielania opinii w konkretnej sprawie przy konsultowaniu decyzji, dotyczących ich zainteresowania czy obszaru aktywności zawodowej. Czynią to poprzez konsultacje internetowe oraz w innej formie wyrażania swojego stanowiska, udzielając elektronicznie odpowiedzi na pytania Komisji.

Wyniki wskazują także na właściwe funkcjonowanie rozwiązań partycypacji aktywnej. Wpływ tej formy, zwłaszcza prawa sprzeciwu ze względu na jego walory kontrolne względem procesu decyzyjnego w UE, należy oceniać jako przyczyniające się do przezwycięzania kryzysu modelu demokracji w UE. Z uznaniem należy podchodzić do zaangażowania obywateli w wykrywanie nieprawidłowości i zgłaszanie ich w postaci petycji i skarg czy informowanie Komisji o działaniach krajowej władzy publicznej w procesie stosowania prawa UE. Podobnie jest w przypadku prawa do wspólnego rozstrzygnięcia, którego urzeczywistnieniem w Unii jest EIO. Zainteresowanie, jakim cieszy się ta forma zaangażowania obywatelskiego wskazuje, że narzędzie to wypełniło istniejącą lukę. Nie można powiedzieć, że jest to martwy przepis, z którego się nie korzysta. Dwie inicjatywy zebrały wymagane minimum podpisów, a jest to wysoce problematyczne i skomplikowane. Należy uznać je za zakończone sukcesem. Obywatele kontaktują się na odległość, wcześniej się nie znając i potrafią zmotywować do wspólnych akcji odbywających się ponad granicami państwowymi.

Wnioski wynikające z poczynionych analiz prowadzą do konkluzji, iż relacje powstałe między ogólnie ujmowaną sferą organizacji społeczeństwa obywatelskiego a ośrodkiem decyzyjnym Unii należy charakteryzować w kategoriach transnarodowych. Są one nietrwałe, okazjonalne, spontaniczne, nieprzewidywalne, indywidualne. Stanowią jednak istotną podbudowę legitymacji systemu demokratycznego Unii. Należy je traktować za alternatywę dla modelu demokracji przedstawicielskiej, który jest trudny do zaadoptowania w warunkach wielopoziomowego, niepaństwowego systemu UE. Są one często stymulatorem procesów tworzenia agendy programowej czy dyskusji wokół idei polityki, co można odczytać za działanie innowacyjne. W odróżnieniu od poczynionych zapisów prawnych stan *de facto* funkcjonowania modelu demokracji w UE należy uznać za mający jeszcze niedoskonałości.

**Bibliografia:**

- ARSTEIN Sherry R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, "AIP Journal" Vol. 35, No. 4, s. 217, <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf> (20.08.2013).
- BARCZ Jan (2010, red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- CHAUVIN Tatiana, STAWECKI Tomasz, WINCZOREK Piotr (2009), *Wstęp do prawnictwa*, Warszawa.
- EUROPEAN COMMISSION (WWWa), *Impact Assessment*, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm) (27.10.2014).
- EUROPEAN COMMISSION (WWWb), *Dialog z obywatelami*, [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_pl.htm) (26.10.2014).
- EUROPEAN COMMISSION (WWWc), *Eu Pilot*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm) (31.10.2014).
- EUROPEAN COMMISSION (WWWd), *Digital Agenda for Europe, Futurium*, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/futurium/en> (26.10.2014).
- FAZI Elodie, SMITH Jeremy (2006), *Civil Dialogue: Making It Work Better*, Commissioned by the Civil Society Contact Group, <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf> (26.10.2014).
- BOUZA Garcia L. (2010), *From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 6(1).
- GALSTER Jan (1998), *Teoretyczne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w porządku krajowym*, w: Cezary Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej*, Toruń.
- GOSTYŃSKA Agata (2012), *Głos obywateli w procesie decyzyjnym UE*, [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120530\\_europejska\\_inicjatywa\\_obywatelska\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120530_europejska_inicjatywa_obywatelska_pl.htm) (26.10.2014).
- HÖRETH Marcus (1998), *The Trilemma of Legitimacy, Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „Discussion Paper” C11/1998.
- IGNYŚ Agnieszka (2014), *Zaangażowanie pracowników w doskonalenie przedsiębiorstw - bezpośrednia partycypacja pracownicza*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr (357).

- KOMISJA EUROPEJSKA (2001), *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Dz.Urz. C nr 287 z dnia 12.10.2001.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2006), *Komisja podejmuje kolejne kroki prawne wobec Polski z powodu naruszenia dyrektyw w zakresie ochrony środowiska*, Bruksela, dnia 12 grudnia 2006 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-1757\\_pl.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1757_pl.htm?locale=en) (26.10.2014).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2010), *Dokument roboczy w sprawie funkcjonowania oraz potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego* z dnia 22 lipca 2010 r., SEC(2010) 964 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2012), *Digital Futures, final report, A journey into 2050 visions and policy challenges*, [https://ec.europa.eu/digital-agenda/futurium/sites/futurium/files/DF\\_final\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/futurium/sites/futurium/files/DF_final_report.pdf) (8.11.2014).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2013), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wzmocnienie pozycji samorządów lokalnych w krajach partnerskich w celu poprawy zarządzania i zwiększenia skuteczności w dziedzinie rozwoju*, COM (2013) 280 final, Bruksela 15.5.2013.
- KOMISJA PETYCJI (2014/2008(INI), *Sprawozdanie w sprawie wyniku działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2013*, A7-0131/2014, Bruksela 19.2.2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+PDF+V0//PL> (14.04.2014).
- KOPIJKOWSKI-GOŻUCH Artur (2013), *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa*, Warszawa.
- LAMASSOURE Alain (2004), *Histoire secrète de la Convention européenne: lettre aux dirigeants européens*, Paris, [http://www.cvce.eu/obj/alain\\_lamassoure\\_histoire\\_secrete\\_de\\_la\\_convention\\_europeenne\\_lettre\\_aux\\_dirigeants\\_europeens-fr-18ce345d-615d-4b8b-9ddb-dc3133d3444d.html](http://www.cvce.eu/obj/alain_lamassoure_histoire_secrete_de_la_convention_europeenne_lettre_aux_dirigeants_europeens-fr-18ce345d-615d-4b8b-9ddb-dc3133d3444d.html) (8.11.2014).
- MENDEL Tadeusz (2001), *Partycypacja pracowników w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Poznań.
- MISZTAŁ Wojciech (2013), *Legitymizacja czy instrumentalizacja dialogu obywatelskiego w Polsce?*, w: Jerzy Jachnowski, Robert Wiszniewski (red.), *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*, tom 1, Toruń.
- MŁODZIEŻ W DZIAŁANIU (WWW), *Archiwum konsultacji dialogu usystematyzowanego*, <http://www.mlodziez.org.pl/archiwum-konsultacji-dialogu-usystematyzowanego> (26.10.2014).

- NOWAK-FAR Artur (2012), *Unia Europejska jako czynnik demokracji*, w: Jolanta Szymańska, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- PAWŁOWSKI Jarosław (2007), *Przebudowa instytucjonalna Unii Europejskiej wobec potrzeb legitymacji*, „Studia Europejskie” nr (2).
- PIOTROWSKI Ryszard (2011), *Efektywność stanowienia prawa, systemu wymiaru sprawiedliwości i praw konsumenta warunkiem sprawnego państwa* [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/SRK/Ekspertyzy\\_aktualizacja\\_SRK\\_\\_1010/Documents/Ekspertyza\\_dr\\_Piotrowskiego\\_PRAWO\\_12012011.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK__1010/Documents/Ekspertyza_dr_Piotrowskiego_PRAWO_12012011.pdf) (1.11.2014).
- PROTOKÓŁ nr 1 (2012), Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (uwzględniające zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim), Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012.
- REDELBACH Andrzej, WRONKOWSKA Sławomira, Zygmunt ZIEMBIŃSKI (1994), *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa.
- REJESTR SŁUŻĄCY PRZEJRZYSTOŚCI (WWW), [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm) (31.10.2014).
- RICHARDSON Jeremy, GUSTAFSSON Gunnel, JORDAN Grant (1982), *The concept of policy style*, w: J.J. Richardson (red.), *Policy Styles in Western Europe*, Londyn.
- ROT Henryk (1990), *Stanowienie i uznanie prawa*, w: Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań.
- ROZPORZĄDZENIE 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 16.02.2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65/1 z 11.03.2011.
- RYDLEWSKI Grzegorz (2011, red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa.
- SARKOWICZ Ryszard, STELMACH Jerzy (1996), *Teoria prawa*, Kraków.
- SARTORIUS Witold, PIETRAS Katarzyna, MIERZEJEWSKI Marcin (2009), *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa, [http://ngo.chorzow.eu/\\_DOKUMENTY/Partycypacja\\_spoleczna.pdf](http://ngo.chorzow.eu/_DOKUMENTY/Partycypacja_spoleczna.pdf) (26.10.2014).
- SCHARPF Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Londyn.
- SKARGA DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ (WWW), *Skarga do Komisji Europejskiej w sprawie drogi ekspresowej Via Baltica*, <http://www.ekointerwencje.org.pl/index.php?id=218&lang=pl> (26.10.2014).
- SKOMERSKA-MUCHOWSKA Izabela, WYROZUMSKA Anna (2010, red.), *Obywatel Unii*, Warszawa.

- STANKIEWICZ Janina, MOCZULSKA Marta (2011), *Konsekwencje społeczne bezpośredniej partycypacji pracowników w świetle wyników badań*, w: Sławomir Banaśzak, Kazimierz Doktor (red.), *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, Poznań.
- SUDBERY Imogen (2003), *Bridging the Legitimacy Gap in the EU: Can Civil Society Help to Bring the Union Closer to its Citizens?*, "Collegium" nr 26, <https://www.coleurope.eu/content/publications/pdf/Collegium26.pdf> (9.11.2014).
- SZELIGOWSKA Dorota, MINCHEVA Elitsa (2012), *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, w: Luis Bouza Garcia, Victor Cuesta-López, Elitsa Mincheva a, Dorota Szeligowska (red.), *The European Citizens' Initiative – A First Assessment*, "Bruges Political Research Papers" nr (24), [https://www.coleurope.eu/system/files\\_force/research-paper/wp24\\_eg.pdf?download=1](https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/wp24_eg.pdf?download=1) (0.11.2014)
- TEGMEIER Werner, (1973) *Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer*, Göttingen.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012.
- WITKOWSKA Marta (2011a), hasło: *akty ustawodawcze*, w: Konstanty A. Wojtaszczyk, Piotr Wawrzyk (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Słownik*, Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2011b), hasło: *akty nieustawodawcze*, w: Konstanty A. Wojtaszczyk, Piotr Wawrzyk (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Słownik*, Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2011c), hasło: *zwykła procedura ustawodawcza*, w: Konstanty A. Wojtaszczyk, Piotr Wawrzyk (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Słownik*, Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2012), *Obywatel UE i jego prawa a deficyt demokracji*, w: Szymańska Jolanta, Wojtaszczyk Konstanty A. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2013a), *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne”, nr 4.
- WITKOWSKA Marta (2013b), *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski”, nr 4.
- WITKOWSKA Marta (2013c), *Development of Transnational Participatory Processes in the European Union as a Way to Prevent the Democratic Deficit: The Neo-Neo-*

*functionalist Approach*, "Yearbook of Polish European Studies", nr 16.

WITKOWSKA Marta (2013d), *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, w: Anna Olejniczak, Łukasz Zamecki (red.), *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, Warszawa.

WRÓBLEWSKI Jerzy (1989), *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa.

ZIEMBIŃSKI Zygmunt (1993), *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zesz. 4.