

Anna Czepiel

Analiza CEP: Subsidiarność i demokratyczna kontrola działań Unii Europejskiej

(na podstawie „EU-Indikator: EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle”,
http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Indikator/cepStudie_Jaehrlicher_EU-Indikator_2017.pdf)

Poziom demokratycznej kontroli nad instytucjami UE oraz przestrzeganie zasady subsidiarności to tematy najnowszych badań przeprowadzonych przez Centrum für Europäische Politik. Okazuje się, że w latach 2010-2016, w porównaniu z okresem 2003-2009, znacząco wzrósł poziom posługiwania się przez Unię Europejską rozporządzeniami, czyli przepisami obowiązującymi bezpośrednio – bez konieczności ich transponowania przez krajowy system prawny. Podczas gdy w latach 2004-2004 relacja między liczbą dyrektyw a rozporządzeń stanowiła mniej więcej 50:50, to w 2016 r. aż 73 proc. aktów prawnych przyjmowanych przez UE stanowiły właśnie rozporządzenia, a 27 proc. – dyrektywy wymagające transpozycji do prawa krajowego. Dane z 2017 r. (stan na październik) wskazywały nawet na 85 proc. udziału rozporządzeń. Oznacza to, że coraz rzadziej parlamenty narodowe mają szansę na wypowiedzenie się w sprawie unijnego prawa, np. korzystając z procedur żółtej i pomarańczowej kartki oraz z możliwości transpozycji, która dostosowuje unijne prawo do warunków krajowych.

Przypomnijmy, że wprowadzona w 2009 r. procedura żółtej kartki pozwala parlamentom na wychwytywanie ewentualnych niezgodności projektu unijnej dyrektywy (ale już nie rozporządzenia) z zasadą subsidiarności, według której Unia może podjąć działanie tylko wtedy, jeżeli zajmie się tym efektywniej niż władze krajowe (zasada ta zabezpiecza przed niebezpiecznym rozrostem władzy UE). Jeżeli jedna trzecia izb parlamentów narodowych zgłosi wątpliwości, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Natomiast „pomarańczowa kartka” to sytuacja, kiedy wątpliwości zgłosi zwykła większość izb parlamentów narodowych; wówczas Komisja Europejska do swojego postanowienia o ponownym przeanalizowaniu projektu dołącza uwagi zgłoszone przez parlamenty. Mimo że korzystanie parlamentów narodowych z mechanizmu kontroli przestrzegania subsidiarności jest na relatywnie niskim poziomie, to jednak w ostatnich latach obserwowalny jest tutaj wzrost. Jak pisze autor raportu, Bert Van Roosebeke, „od poprzedniego raportu CEP na ten temat [od 2015 r.] liczba zastrzeżeń uruchamiających «żółtą kartkę» została uzyskana tylko raz. (...) Jednak o ile w latach 2010-2014 parlamenty zgłosiły podejrzenie złamania subsidiarności tylko w przypadku 1,5 proc. objętości proponowanych unijnych przepisów, odsetek ten wzrósł w latach 2015-2017 do 1,74 proc., a jeśli liczyć tylko lata 2016-2017, wyniósł nawet 2,4 proc. W 2015 r. poziom zastrzeżeń był najniższy w historii istnienia procedury (0,44 proc.); w 2017 zaś – wysoki jak nigdy dotąd (3 proc.)”. Jako powód relatywnie rzadkiego zgłaszania zastrzeżeń analiza CEP wymienia częsty brak wiedzy parlamentów narodowych o planowanych przez Unię zmianach. Wina za to niedoinformowanie leży jednak, zdaniem autora raportu, jedynie po stronie parlamentów. Jak czytamy, uniknięcie niedoinformowania jest możliwe dzięki temu, że Komisja co roku publikuje harmonogram prac na następny rok. Dlatego Centrum für Europäische Politik proponuje, żeby krajowe parlamenty zaczęły z wyprzedzeniem analizować pomysły Komisji Europejskiej dotyczące nowych dyrektyw, rozdzielając

monitorowanie konkretnych zmian prawnych między parlamentarne komisje o odpowiedniej tematyce.

Dobłą informacją jest zauważalny w UE spadek całościowej liczby przyjmowanych aktów prawnych. Jak można przeczytać w raporcie, „Uderzający jest niski poziom «intensywności regulacyjnej» w roku 2016 (66 dyrektyw i rozporządzeń). W 2016 r. liczba wprowadzanych unijnych regulacji była dobrych 15 proc. poniżej rocznej średniej z lat 2000-2014. Kiedy Juncker objął stanowisko [przewodniczącego Komisji Europejskiej], UE zeszła z widocznej jeszcze w latach 2013 i 2014 ścieżki intensywnego przyjmowania regulacji. Wstępne szacunki potwierdzają, że trend niskiej «intensywności regulacyjnej» utrzymał się także w 2017 r.”. Obserwując demokratyczną kontrolę nad UE, autor raportu, Bert Van Roosebeke, przygląda się także zdaniu obywateli europejskich krajów, widocznym w badaniach opinii publicznej. Zauważa, że według badań Pew Research Center opatrzonych tytułem „Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU”, obserwowalny był wzrost obywatelskiego poparcia dla Unii Europejskiej wiosną 2017 r. w porównaniu z wiosną 2016 r. w 9 z 10 najważniejszych politycznie i gospodarczo krajach UE (za wyjątkiem Włoch, gdzie poparcie to spadło z 58 do 57 proc.). Przykładowo, w Niemczech poparcie dla UE wzrosło z 50 do 68 proc., w Polsce z 72 do 74 proc., a w Grecji z 27 do 34 proc. Istnieje jednak druga strona medalu: prowadzone przez samą UE badania „Eurobarometer”, które mierzą poparcie dla Unii we wszystkich jej 28 państwach członkowskich. Jak zauważa Centrum für Europäische Politik, „Mimo że zaufanie respondentów wobec Unii wzrosło z 37 proc. do 42 proc. od czasu objęcia stanowiska szefa Komisji przez Junckera [w listopadzie 2014 r.], w międzyczasie Unia doświadczyła dużego spadku zaufania jesienią 2015 r. [poziom zaufania 33 proc.], który nadrobiła dopiero później. Tak czy inaczej, zaufanie wobec Unii Europejskiej jest obecnie znacznie poniżej poziomu, jaki osiągało na początku tysiąclecia [w 2004 r. wynosiło 50 proc.]”.

Komentarz Anny Czepiel, analityka FOR:

Demokratyczny deficyt w Unii Europejskiej to niezmiernie ważny temat do analizowania – to przecież od interesujących się unijną polityką obywateli oraz ich przedstawicieli zależy ewentualne wywarcie nacisku na brukselskie instytucje, aby nie wprowadzały np. szkodliwych dla gospodarki rozwiązań. Cenna jest rada Centrum für Europäische Politik – między innymi dla polskiego Sejmu i Senatu – że krajowe parlamenty powinny z wyprzedzeniem analizować legislacyjne propozycje Komisji Europejskiej, aby nie obudzić się zbyt późno, gdy już raczej nic nie można zrobić. Tylko czy polscy parlamentarzyści, często narzekający i oburzający się na Unię – będą chcieli do swojej emocjonalnej krytyki dołączyć również bardziej wnikliwe analizy? Miejmy nadzieję, że tak. Mechanizm kontroli subsydiarności nie pozwala jednak na zwalczenie innego problemu, na jaki wskazuje raport CEP: zastępowania dyrektyw rozporządzeniami, niepodlegającymi demokratycznej kontroli. Być może przyczyna tego wzrostu udziału rozporządzeń już teraz tkwi w tym, że jest to próba umknienia Unii w sytuacji obserwowalnego już teraz wzrostu (w 2017 r. do 3 proc.) liczby zgłaszanych przez parlamenty krajowe zastrzeżeń do projektów dyrektyw? Kontrola subsydiarności nie dotyczy przecież rozporządzeń. Być może zahamowanie dominacji rozporządzeń jest zadaniem dla samych obywateli, którzy mogą, np. za pośrednictwem Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, zwrócić uwagę na ten problem.