

Deficyt czy nadmiar demokracji w Unii Europejskiej? Analiza stosowania procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w latach 2010-2016.

Słubice, 3 lutego 2017 r.

Dr Michał Dulak

Katedra Studiów nad Procesami Integracyjnymi

Wydział Stosunków Międzynarodowych i Politycznych UJ



**UNIwersytet JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE**

Problematyka deficytu demokracji

- „Wersja standardowa” (Weiler et al. 1995)
- PE nie zapewnia wystarczającej reprezentacji społecznej (Hix, Føllesdal 2006; Hix, Marsh, 2011)
- UE jest zbyt dużą i nieefektywną organizacją (Dhal 1998)
- Deparlamentaryzacja polityki (Raunio 2009; Dudzińska 2015)
- Problem deficytu demokracji w UE nie istnieje (Majone 1998, 2006; Moravcsik 2002)

„Strażnicy zasady pomocniczości”

- Od systemu ad hoc pozwalającego stworzyć więzi proceduralne między parlamentami narodowymi i instytucjami unijnymi do systemu włączającego parlamenty w proces ustawodawczy na poziomie unijnym.
- Procedura żółtej i pomarańczowej kartki – kontrola pomocniczości *ex ante*
- Uzasadnione opinie
 - Konieczność uregulowania na poziomie krajowym (konstytucja, ustawy, regulaminy parlamentów)
 - Zróżnicowana forma i treść uzasadnionych opinii – problemy z zakwalifikowaniem
 - Długi czas oczekiwania na odpowiedzi KE; brak pogłębionych odniesień do zarzutów parlamentów.
- Dialog polityczny (KE) – instrument o charakterze politycznym, zawiera opinie dotyczące istotnych spraw politycznych, społecznych i gospodarczych. Pozatraktatowy mechanizm, a więc bardziej elastyczny i nie rodzący żadnych skutków prawnych.
- Oświadczenia (PE) – opinie parlamentów narodowych mające charakter przyczynków, ale niepodnoszących kwestii dotyczących zasady pomocniczości.
- Założenie ustrojowe: Wirtualna Trzecia Izba UE

Pytania badawcze i hipotezy

PYTANIE BADAWCZE

- Jak w obliczu problemu deficytu demokracji parlamenty narodowe wykorzystują ustanowioną w Traktacie z Lizbon procedurę kontroli przestrzegania zasady pomocniczości.

HIPTOEZY

Hipoteza 1. Intensywności kontroli przestrzegania zasady pomocniczości wykazuje różnicowanie z zależności od tego, do której instytucji UE przesyłane są uzasadnione opinie.

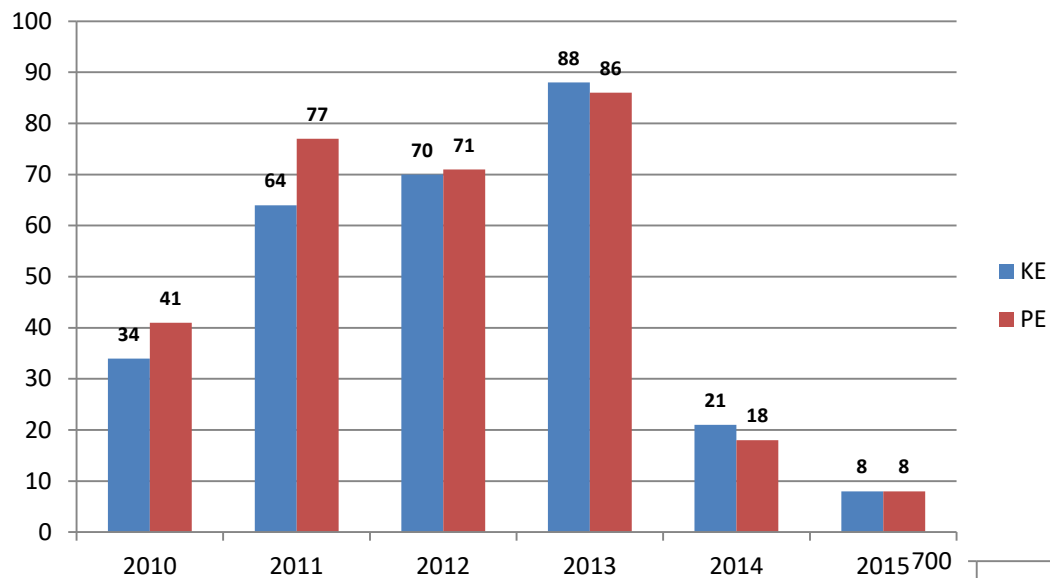
Hipoteza 2: Intensywności kontroli przestrzegania zasady pomocniczości wykazuje różnicowanie w zależności od systemu parlamentarnego w państwie członkowskim

Hipoteza 3. Modele kontroli parlamentarnej w sprawach europejskich wpływają na aktywność parlamentów narodowych w kontroli przestrzegania zasady pomocniczości.

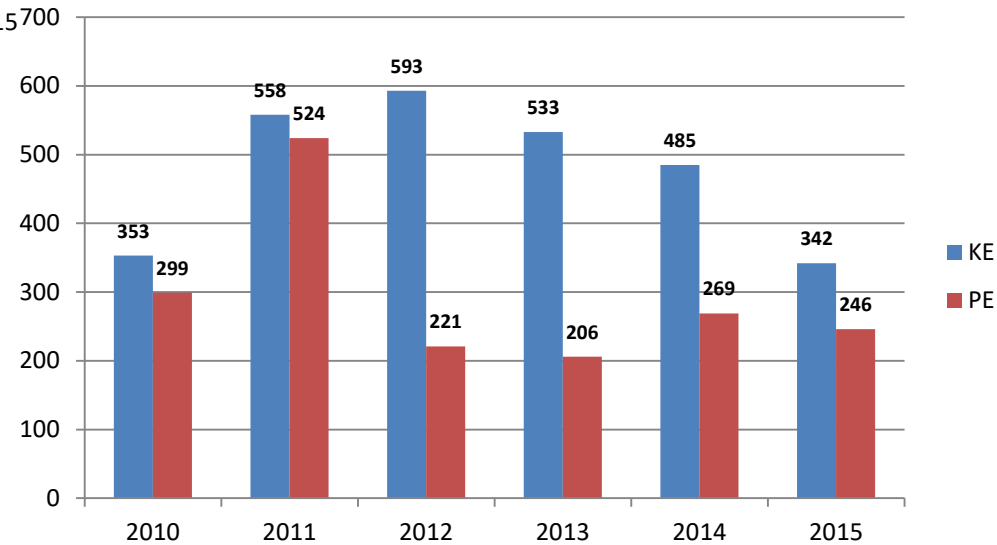
Hipoteza 4. Drugie izby parlamentów narodowych, w których zasiadają przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych oraz przedstawiciele grup społecznych są aktywniejsze w kontroli przestrzegania zasady pomocniczości niż izby niższe tych parlamentów.

Relacje z KE i PE

Uzasadnione opinie

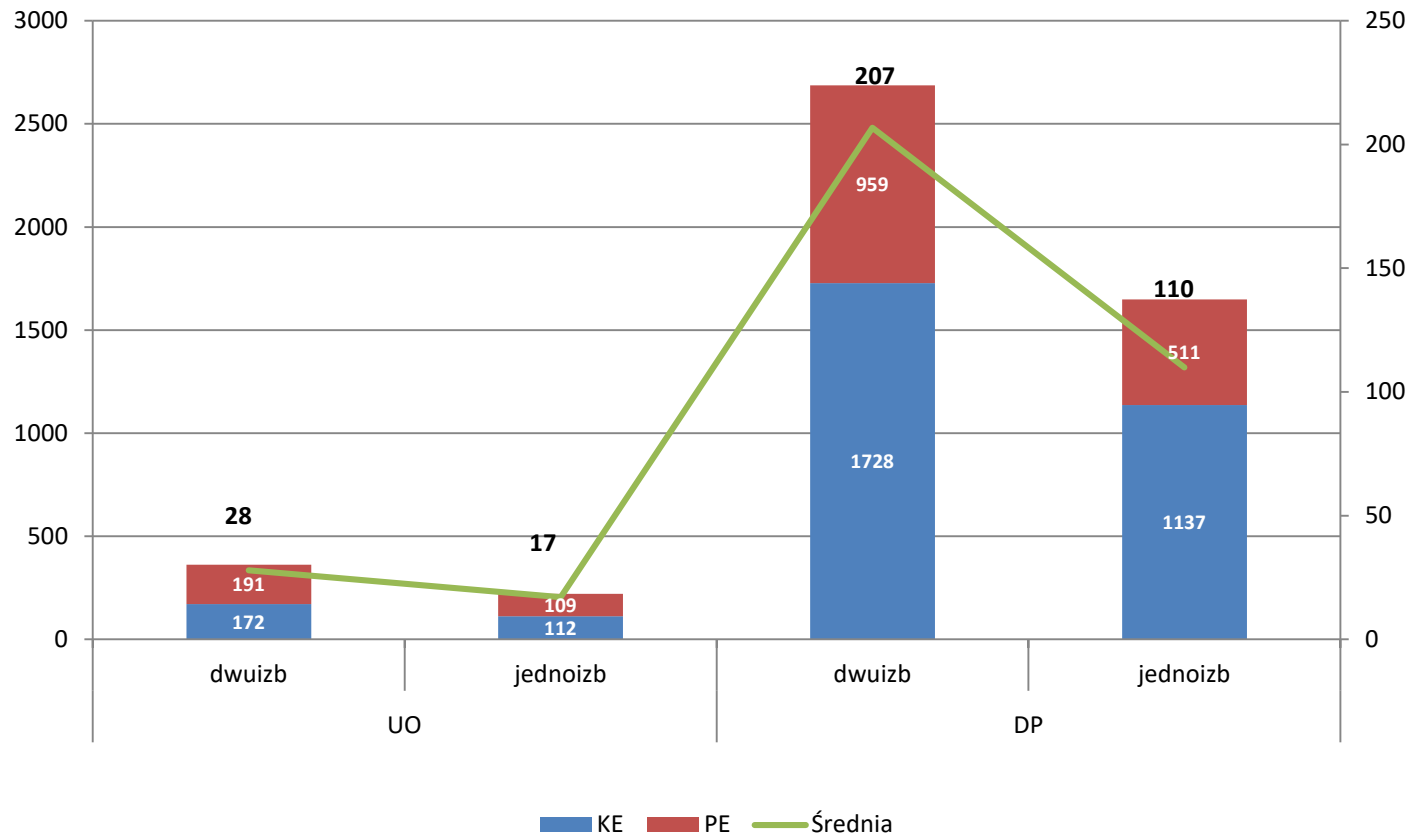


Dialog polityczny



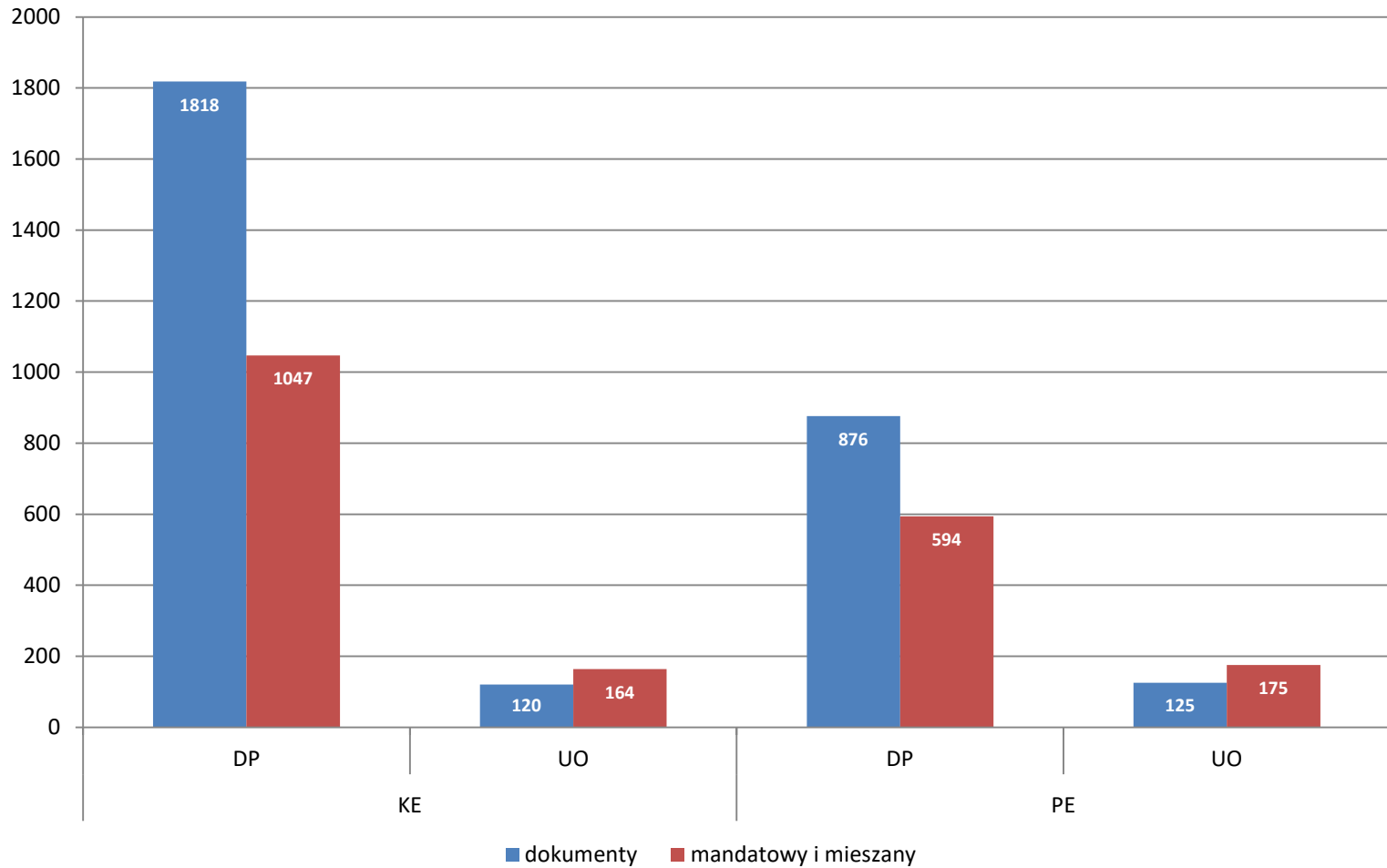
Dwuizbowe vs jednoizbowe

Liczba UO i DP w podziale na ustrój parlamentów



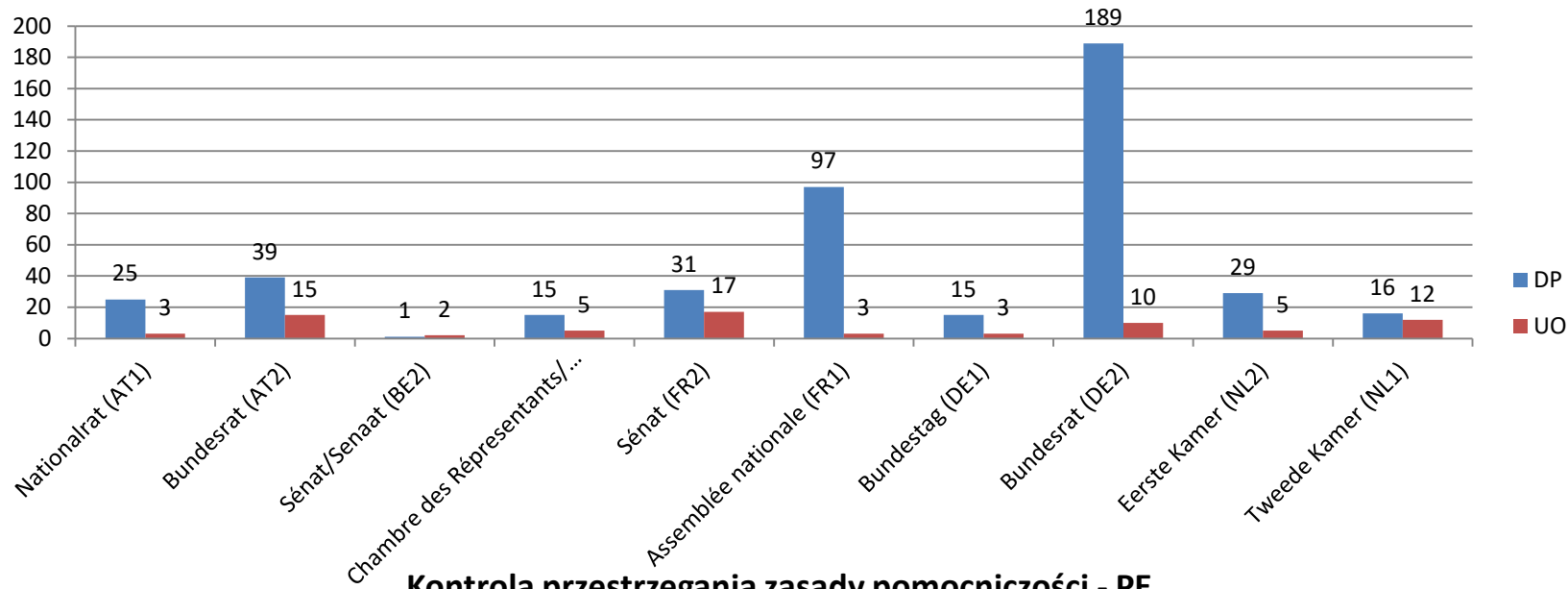
- Parlamente dwuizbowe wysyłają do KE średnio o 54% więcej UO oraz o 52% więcej DP niż parlamente jednoizbowe
- Drugie izby parlamentów wysyłają do KE średnio o 27% więcej UO oraz o 113%% więcej DP niż pierwsze izby parlamentów
- Parlamente dwuizbowe wysyłają do PE średnio o 75% więcej UO oraz o 88% więcej DP niż parlamente jednoizbowe
- Drugie izby parlamentów wysyłają do PE średnio o 38% więcej UO oraz o 223% więcej DP niż pierwsze izby parlamentów

Modele kontroli parlamentarnej

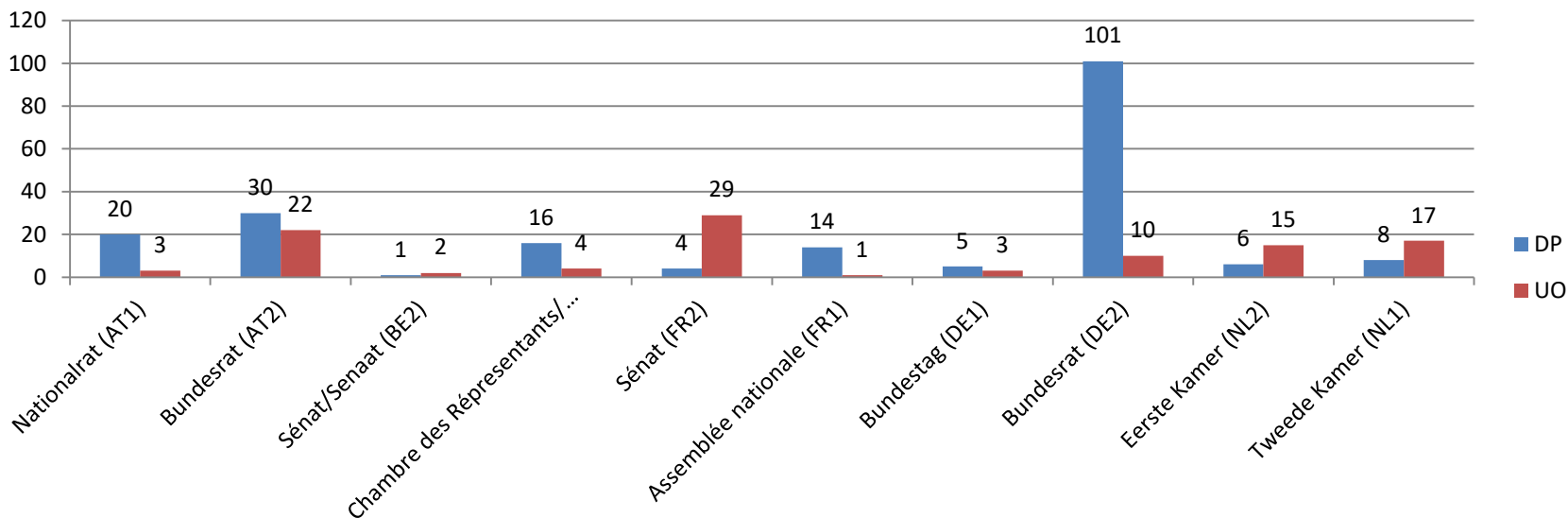


Drugie izby – reprezentanci władz lokalnych i regionalnych

Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości - KE



Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości - PE



Stanowisko wobec tzw. „procedury zielonej kartki”

- W II połowie 2015 r. 13 izb parlamentów (LT, CY, CZ2, NL1, NL2, DK, IT1, IT2, MT, FR1, HR, BE1, LU) przyjęło oficjalne stanowisko w sprawie procedury zielonej kartki.
- Niemiecki Bundesrat zadeklarował wolę przyjęcia takiego stanowiska w najbliższej przyszłości. Ponadto w czerwcu 2015 r. izba wyższa niemieckiego parlamentu zdecydowała, że nie udzieli wsparcia inicjatywie brytyjskiej dotyczącej utylizacji odpadów spożywczych ze względu na brak ustalonej opinii w tym temacie. Zdecydował, że temat wdrożenia „zielonej kartki” powinien zostać podjęty podczas Konferencji Ministrów ds. Europejskich Landów.
- Niemiecki Bundestag, który nie przyjął formalnego stanowiska w sprawie procedury zielonej kartki, postrzega ją „jako potencjalny czynnik sprzyjający nieformalnemu dialogowi”.

KONCEPCJA:

Próg: ok. 30% izb opowiada się za progiem 1/3, a ok. 19% za 1/4.

Termin uczestnictwa: 44% izb wskazało, że inicjujący parlament lub inicjująca izba powinna wyznaczać termin uczestnictwa w „zielonej karcie” według własnego uznania.

Termin ukończenia: po ok. 30% izb parlamentów opowiedziało się za tym, aby termin na ukończenie procedury „zielonej karty” wynosić od 16 tygodni do 6 miesięcy oraz, że wybór terminu powinien leżeć w gestii inicjującego parlamentu/inicjującej izby.

Wycofanie się: ok. 90% izb parlamentów opowiedziało się za tym, że wycofanie się z „zielonej kartki” powinno być dozwolone na każdym etapie.

Poprawki: ok. 95% parlamentów wskazało, że przekazywanie propozycji poprawek do oryginalnego tekstu przygotowanego przez inicjujący parlament (izbę) powinno być możliwe, oraz że poprawki te powinny być przedstawiane w ramach terminu określonego przez inicjujący parlament (izbę).