

ANNA RYTEL-WARZOCHA

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną?

1. Zagadnienia łączące prawo konstytucyjne i europejskie stanowią istotny obszar zainteresowań przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego już od lat 90. XX wieku, kiedy Polska rozpoczęła proces integracji z Unią Europejską. Ich aktualność wynika niewątpliwie z faktu, iż relacje między Polską jako państwem członkowskim a UE mają charakter dynamiczny, podlegając ciągłym zmianom i nabierając nowych treści. Jednym z zagadnień wartych głębszych badań jest rola demokracji partycypacyjnej w kontekście wzajemnych relacji między Polską a UE. Ewolucja mechanizmów demokracji partycypacyjnej na poziomie europejskim skłania do refleksji, czy mechanizmy te faktycznie sprawiają, że obywatele UE mogą mieć realny bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki Unii. Z drugiej strony należałoby ustalić, czy mechanizmy demokracji partycypacyjnej na poziomie krajowym mogą wpływać, a jeśli tak to ewentualnie w jakim zakresie, na kształtowanie polityki państwa względem UE. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania.

Rozważania na temat potencjalnego wykorzystania mechanizmów demokracji partycypacyjnej w kontekście relacji między państwem członkowskim a Unią Europejską należy rozpocząć od wyjaśnienia samego pojęcia demokracji partycypacyjnej oraz jego relacji z pojęciami pokrewnymi, takimi jak demokracja bezpośrednia czy demokracja deliberatywna, która w ostatnim

czasie cieszy się coraz większą popularnością. Jest to szczególnie istotne, ponieważ nie tylko nie ma definicji legalnych tych pojęć, ale w doktrynie prawa konstytucyjnego nie ukształtowała się jeszcze jednolitej uniwersalnej interpretacja powyższych pojęć. W literaturze, włączając podręczniki do nauki prawa konstytucyjnego, często definiuje się je poprzez wskazanie konkretnych instrumentów prawnych przypisanych do jednej z tych kategorii, przy czym katalogi te również nie są jednolite. Te same instytucje, jak np. obywatelska inicjatywa ustawodawcza, referendum konsultacyjne czy petycja, klasyfikowane są przez niektórych autorów jako formy demokracji bezpośredniej, podczas gdy inni traktują je jako mechanizmy demokracji partycypacyjnej¹. Szanując autonomię autorów w tym zakresie, celem niniejszych rozważań nie jest dążenie do ustalenia najlepszej definicji, lecz wskazanie, w jakim znaczeniu terminy te używane są w niniejszym opracowaniu. Przyjmuję zatem, że demokracja partycypacyjna (uczestnicząca), rozumiana jako forma jakiegokolwiek zaangażowania obywateli w proces decyzyjny, stanowi kategorię szerszą niż demokracja bezpośrednia i deliberatywna. Oznacza to, że każdą formę demokracji bezpośredniej, w której suweren podejmuje ostateczne decyzje wiążące organy państwa, można traktować jako przejaw partycypacji, ale nie na odwrót. Podobnie demokracja deliberatywna jest pojęciem węższym niż demokracja partycypacyjna. Każdy instrument demokracji deliberatywnej stanowi formę demokracji partycypacyjnej, ale nie wszystkie formy partycypacji można uznać za deliberatywne. Instrumenty deliberatywne charakteryzują się bowiem komunikacją, dialogiem i dyskusją między uczestniczącymi w nich obywatelami. W tak ogólnym ujęciu demokracja partycypacyjna zakłada zatem bezpośredni udział obywateli w procesie decyzyjnym, przyjmując różne formy zależnie od stopnia zaangażowania obywateli. Jej istotą jest bezpośrednie uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym, jednakże sposób tego uczestnictwa i stopień zaangażowania może być zróżnicowany, zależnie od konkretnych mechanizmów i instytucji.

W literaturze przedstawiane są różnorodne propozycje klasyfikacji form demokracji partycypacyjnej, opierające się na różnych kryteriach. Jedną z nich jest koncepcja zaproponowana przez S. Arnsteina, która wprowadza tzw. drabinę partycypacji społecznej². Arnstein wyróżnia w niej osiem poziomów partycypacji, które ukazują stopień rzeczywistej władzy obywateli nad decyzjami publicznymi. Wartość tego podejścia polega na uwzględnieniu różnych stopni zaangażowania społecznego w procesie podejmowania

¹ Zob. szerzej: A. Rytel-Warzocho, *Zasada...*, s. 55 i n.

² S.R. Arnstein, *A Ladder...*, s. 216 i n.; *Learning From...*

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną

decyzji, poczynając od form pozornego uczestnictwa, które nie prowadzą do rzeczywistej zmiany sytuacji (jak manipulacja czy terapia), przez formy, w których obywatele mogą wyrażać swoje opinie, ale bez możliwości wpływu na decyzje władz (jak informowanie, konsultacje, łagodzenie), aż do form, w których obywatele mają realny wpływ na proces podejmowania decyzji lub posiadają pełną decyzyjność (jak partnerstwo, delegowana władza, kontrola obywatelska). Inną propozycją klasyfikacji jest podział na różne rodzaje partycypacji, takie jak partycypacja manipulacyjna, bierna, przez konsultacje, z pobudek materialnych, funkcjonalna, interaktywna oraz partycypacja z własnej inicjatywy³. Taka klasyfikacja pozwala na zrozumienie różnych motywacji i form zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne, uwzględniając zarówno ich aktywność, jak i poziom wpływu na podejmowane decyzje.

Konkludując, w ramach demokracji partycypacyjnej można zidentyfikować trzy poziomy partycypacji: informowanie, konsultacje oraz współdecydowanie. Pierwszy poziom obejmuje narzędzia o najniższej sile oddziaływania, które jedynie umożliwiają obywatelom dostęp do informacji, lecz nie zapewniają realnej władzy, tworząc jedynie pozory uczestnictwa. Drugi poziom umożliwia obywatelom wyrażenie swoich opinii w określonej sprawie, pozostawiając jednak ostateczną decyzję w rękach władz, które mogą wziąć pod uwagę zdanie społeczeństwa, lecz nie są do tego formalnie zobowiązane (zastosowanie narzędzi demokracji semi-bezpośredniej). Trzeci poziom natomiast daje obywatelom bezpośredni wpływ na proces podejmowania decyzji, angażując ich w bezpośrednio podejmowanie wiążących decyzji (obejmując narzędzia, które umożliwiają obywatelom bezpośrednie uczestnictwo w procesie decyzyjnym, w tym najbardziej popularna instytucja referendum). Demokracja deliberacyjna odnosić się będzie do powyższych form partycypacji, jeżeli opierać się będzie na dialogu i dyskusji, prowadzących do wspólnego wypracowania konkluzji.

Mechanizmy partycypacji nie wykazują jednorodnego charakteru, co więcej, w zależności od przyjętego kontekstu prawno-instytucjonalnego, mogą przybierać różne formy – od pozornej do rzeczywistej partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym. Trudno z góry określić, czy dany mechanizm będzie jedynie fasadowy, czy też faktycznie pozwoli na współdecydowanie, gdyż zależy to od wielu czynników, które obejmują zarówno szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące m.in. sposobu egzekwowania woli obywateli

³ J.N. Petty, *The Many...*, s. 4 i n.

od organów państwa, jak również kulturowe i polityczne konteksty danego środowiska. Niewątpliwie istotny wpływ na charakter wykorzystania tych mechanizmów mają również cechy osobowościowe decydentów odpowiedzialnych za ich implementację.

2. Warto podkreślić, że koncepcja demokracji partycypacyjnej w Unii Europejskiej zyskała na znaczeniu na początku XXI wieku jako potencjalne remedium na kryzys legitymacji oraz deficyt demokratyczny UE, który objawiał się m.in. oddaleniem Unii od obywateli, brakiem przejrzystości w procesie podejmowania decyzji oraz brakiem procedur odpowiedzialności instytucji UE przed obywatelami⁴. Pierwszy raz zasada demokracji partycypacyjnej została wprost sformułowana w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy⁵, a po nieudanym procesie ratyfikacyjnym została włączona do Traktatu z Lizbony⁶. Artykuł 10 ust. 3 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony stanowi, iż „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. Wyrazem zasady demokratycznego funkcjonowania Unii jest szereg narzędzi określanych jako formy demokracji partycypacyjnej. Przykłady takich mechanizmów obejmują prawo do składania petycji⁷,

⁴ Według Andreasa Føllesdala i Simona Hixa deficyt demokratyczny UE przejawia się w pięciu aspektach: we wzroście znaczenia władzy wykonawczej przy jednoczesnym osłabieniu kontroli parlamentarnej nad nią, w braku możliwości rekompensowania utraty kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe przez Parlament Europejski, w braku debaty europejskiej podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, w tzw. oddaleniu Unii od obywateli, czyli braku przejrzystości procesu decyzyjnego i procedur odpowiedzialności instytucji UE przed obywatelami oraz w niskiej ocenie stopnia spełniania oczekiwań społecznych, jakie są stawiane wobec Unii; A. Føllesdal, S. Hix, *Why There Is...*, s. 533 i n.; zob. również T. Biernat, *Deficyt...*, s. 33 i n.; R. Willa, *Deficyt...*, s. 194 i n.

⁵ Dz.Urz. UE C 2004, nr 310/3.

⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 2007, nr 306/1. Zob. wersje skonsolidowane: Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 2016, nr 202/13, dalej: TUE; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 2016, nr 202/47, dalej: TFUE.

⁷ Prawo petycji na poziomie Unii Europejskiej przysługuje obywatelom UE od wejścia w życie Traktatu z Maastricht. Zgodnie z art. 227 TFUE: „Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio”. Petycje, składane w formie skargi lub wniosku, rozpatrywane są przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego, która decyduje o ich dopuszczalności oraz odpowiada za ich rozpatrzenie. Prawo dostępu do dokumentów zostało natomiast zapisane w art. 15 ust. 3 TFUE i wdrożone w rozporządzeniu 1049/2001. Jak wskazuje się, prawo to umożliwia obywatelom kontrolę procesów politycznych i angażowanie się w nie bezpośrednio

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną

możliwość występowania o dostęp do dokumentów⁸, organizowanie konsultacji publicznych przez Komisję Europejską⁹, skargi do Komisji Europejskiej¹⁰ oraz skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka¹¹. Mimo iż powyższe instrumenty stanowią istotne środki przekazane obywatelom, warto zauważyć, że ich efektywność w kontekście partycypacji społecznej na poziomie Unii Europejskiej może być ograniczona. Z punktu widzenia stopnia zaangażowania obywateli w procesach decyzyjnych na szczeblu europejskim, wymienione narzędzia mogą być umieszczone na niższych szczeblach przywołanej wyżej „drabiny partycypacji społecznej”.

W kontekście partycypacji obywatelskiej w Unii Europejskiej narzędziem o istotnym potencjale jest natomiast Europejska Inicjatywa Obywatelska (dalej: EIO), będąca pierwszym na świecie instrumentem demokracji partycypacyjnej o ponadnarodowym charakterze, który umożliwia obywatelom Unii podjęcie nowych inicjatyw politycznych w zakresie właściwości prawodawczej UE (m.in. w sprawach z zakresu środowiska, rolnictwa, energii, transportu czy handlu). Fundamentalne zasady EIO zawarte zostały w art. 11 ust. 4 TUE, zgodnie z którym obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, posiadający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich mogą

lub w drodze debaty publicznej, jak również umożliwia obywatelom odgrywanie roli nadzorczej nad demokratycznym życiem Unii, zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i administracyjnym; zob. szerzej D. Dyjak, *Petycja...*, s. 155 i n.

⁸ Zgodnie z art. 15 TFUE obywatele i rezydenci Unii Europejskiej mają prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii niezależnie od formy dokumentu; zob. szerzej A. Jaskulski, *Prawo dostępu...*, s. 225 i n.

⁹ Zgodnie z art. 11 TUE Komisja ma obowiązek konsultowania się z obywatelami i stowarzyszeniami przedstawicielskimi we wszystkich dziedzinach działania Unii; zob. szerzej Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Wyraż swoją opinię!” – konsultacje publiczne Komisji angażują obywateli, ale nie spełniają oczekiwań pod względem działań informacyjnych, Sprawozdanie specjalne, 2019, <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr19_14/sr_public_participation_pl.pdf> dostęp: 1 września 2024 r.; U. Kurczewska, *Znaczenie konsultacji...*, s. 29 i n.

¹⁰ Komisja Europejska wszczyna procedurę przewidzianą w art. 258 TFUE również w następstwie skargi złożonej przez obywatela UE. Przykładem skorzystania z tego środka była skarga dotycząca odcinka trasy międzynarodowego korytarza transportowego Helsinki–Warszawa „Via Baltica”, przecinającego obszary Natura 2000 w północno-wschodniej Polsce, skierowana do Komisji Europejskiej przez koalicję polskich organizacji pozarządowych: Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków – WWF – Polska Zielona Sieć w styczniu 2006 r. Główne zarzuty dotyczyły nieprawidłowej implementacji unijnych dyrektyw podczas oceny oddziaływania planowanych fragmentów drogi na środowisko.

¹¹ Prawo do złożenia skargi do Biura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie rozpatrywania skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii wprowadzone zostało w 1992 r. i obowiązuje na mocy art. 20 ust. 2 lit. d, art. 24 i 228 TFUE, a także Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich i przepisów wykonawczych przyjętych przez Rzecznika na mocy art. 14 Statutu.

inicjować proces zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedstawienie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, które ich zdaniem wymagają aktu prawnego Unii. Szczegółowa procedura i warunki konieczne do przedstawienia takiej inicjatywy, w tym minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele inicjujący, zostały doprecyzowane w rozporządzeniu Parlamentu i Rady, wydanym zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą na podstawie art. 24 TFUE.

Rozporządzenie z 2011 r., które w 2019 r. poddane zostało reformie, doprecyzowuje, że podpis pod inicjatywą może być złożony przez obywatela Unii, który w swoim państwie posiada czynne prawo wyborcze. Dodatkowo sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej muszą reprezentować co najmniej jedną czwartą państw członkowskich, a liczba zebranych podpisów z tych państw nie może być mniejsza niż określone minimum, które wynika z pomnożenia liczby posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w danym państwie przez 750. Rozporządzenie wprowadziło również innowacyjne (jak na tamten czas) rozwiązania dotyczące zbierania podpisów online. Skuteczne wykonanie inicjatywy przez obywateli wywołuje skutek prawny w postaci obowiązku Komisji Europejskiej rozpatrzenia przedłożonego wniosku i ustosunkowania się zawartych w nim postulatów. Trzeba natomiast podkreślić, iż Komisja nie jest zobligowana do przyjęcia projektu i przedstawienia go Radzie ani Parlamentowi Europejskiemu w celu uchwalenia i wdrożenia jako części prawa europejskiego¹².

W celu ukazania problemów funkcjonowania EIO należy zwrócić uwagę na konkretne dane dotyczące liczby zgłoszonych inicjatyw oraz ich rezultatów w okresie pierwszej dekady jej funkcjonowania. Od kwietnia 2012 r. do czerwca 2022 r. zgłoszono łącznie 102 inicjatywy, z czego 26 zostało odrzuconych przez Komisję z powodu braku właściwości organów UE do prawnej regulacji postulowanych w nich rozwiązań. Spośród pozostałych 76 inicjatyw, tylko w sześciu przypadkach zdołano zebrać milion podpisów, co skutkowało otrzymaniem formalnej odpowiedzi od Komisji Europejskiej¹³. Współczynnik sukcesu jest zatem stosunkowo niewielki, a warto też zauważyć, że choć inicjatywy te są uznawane za „udane/zakończzone sukcesem”, ponieważ osiągnęły minimalny próg poparcia, to sam ten fakt nie gwarantuje

¹² Zob. szerzej m.in. A. Rytel-Warzocho, *European...*, s. 38 i n.

¹³ Były to następujące inicjatywy: „One of us” (1 721 626); „Right2Water” (1 659 543); „Stop Vivisection” (1 173 130); „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (1 123 422); „Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides” (1 070 865) oraz „End the Cage Age” (1 397 113). Zob. m.in. M. Ålander, N. von Ondarza, *The European...*, s. 284 i n.

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną

faktycznego uwzględnienia zawartych w nich postulatów przez Komisję. Dotychczasowe reakcje Komisji na „udane” inicjatywy ograniczały się do wydania komunikatu, przy czym tylko w dwóch przypadkach inicjatywy te przełożyły się na konkretne działania polityczne Unii Europejskiej, mając wpływ na zmiany legislacyjne¹⁴. W świetle tych faktów trudno uznać, że Europejska Inicjatywa Obywatelska spełniła oczekiwania, stając się efektywnym narzędziem partycypacji obywatelskiej w życiu demokratycznym Unii Europejskiej. Wciąż istnieje potrzeba dalszych reform, aby umożliwić obywatelom UE realne uczestnictwo w procesie legislacyjnym na szczeblu europejskim.

Zadać można zatem pytanie, dlaczego mimo znacznego potencjału Europejska Inicjatywa Obywatelska nie stała się skutecznym narzędziem partycypacyjnym. Z punktu widzenia organizatorów procedura rejestracji inicjatywy wydaje się być stosunkowo przystępna. Zbieranie podpisów odbywa się głównie online, a organizatorzy mogą skorzystać z centralnego systemu zbierania podpisów online bezpłatnie udostępnianego przez Komisję Europejską. Głównym wyzwaniem pozostaje jednak potrzeba posiadania przez organizatora odpowiednich zasobów, sieci kontaktów oraz struktur organizacyjnych umożliwiających odpowiednie wypromowanie inicjatywy w co najmniej siedmiu państwach i zebranie wymaganej liczby podpisów¹⁵. Z perspektywy obywateli procedura poparcia inicjatywy jest również stosunkowo prosta. Problemem jest natomiast ograniczona dostępność informacji na temat podejmowanych inicjatyw, ich niewielka widoczność oraz

¹⁴ Inicjatywy „Right2Water” i „Ban glyphosate” miały pewien wpływ na zmiany legislacyjne, w wyniku interwencji zmodyfikowano bowiem istniejące dyrektywy lub przyjęto rozporządzenia – zob. *Water and Sanitation Are a Human Right! Water Is a Public Good, Not a Commodity!*, < https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_en#Follow-up >, dostęp: 1 września 2024 r.; *Ban Glyphosate and Protect People and the Environment From Toxic Pesticides*, < https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides_en >, dostęp: 1 września 2024 r. Natomiast w przypadku inicjatywy „End the Cage Age”, choć Komisja zobowiązała się do wszczęcia procesu prawodawczego do końca 2023 r., termin ten nie został dotrzymany, w związku z czym w marcu 2024 r. Komitet Obywatelski Europejskiej Inicjatywy na rzecz Zakończenia Epoki Klatkowej rozpoczął działania prawne przeciwko Komisji Europejskiej za niewywiązanie się z obowiązków wynikających z EIO oraz za nieopublikowanie na czas wniosków dotyczących zakazu stosowania klatek, < <https://www.endthecageage.eu/en/> >, dostęp: 1 września 2024 r.

¹⁵ Każda z sześciu inicjatyw, które osiągnęły próg miliona podpisów, były wspierane przez duże sieci organizacji pozarządowych i wspierane finansowo przez fundacje, stowarzyszenia lub związki zawodowe, otrzymując wsparcie w wysokości od 24 tys. do 392 tys. euro; A. Alemanno, *Towards...*, s. 43.

brak debaty publicznej na tematy będące przedmiotem inicjatyw. Co więcej, fakt, że Komisja Europejska (co pokazuje dotychczasowa praktyka) może zignorować przedłożone inicjatywy, pozostawiając je bez dalszego rozpatrzenia, jest czynnikiem, który nie motywuje obywateli do korzystania z tego instrumentu.

Powyższe obserwacje sugerują, że obecne struktury unijnej demokracji partycypacyjnej nie spełniają oczekiwań stawianych przed nimi oraz nie przekładają zasad demokracji partycypacyjnej zawartych w traktatach na praktyczne działania. Taka sytuacja zmusza do poszukiwania nowych rozwiązań, które pomogą stworzyć bardziej reprezentatywny proces partycypacyjny. Obserwuje się jednocześnie wyraźne skłanianie się ku narzędziom o charakterze deliberatywnym, takim jak zgromadzenia obywatelskie, panele obywatelskie i inne instrumenty ogólnie określane jako „mini-publics”, analogiczne do rozwiązań, które już funkcjonują w wielu państwach na poziomie lokalnym, a w niektórych również na poziomie krajowym.

Przejawem tych wysiłków było zorganizowanie w latach 2021–2022 „Konferencji w sprawie przyszłości Europy”, której celem było zapewnienie obywatelom aktywnej roli w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej i jej polityk. Kluczowym elementem tej inicjatywy były europejskie panele obywatelskie, podzielone na cztery obszary tematyczne: „Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna, miejsca pracy, edukacja, kultura, sport, transformacja cyfrowa”, „Demokracja w UE, wartości, prawa, praworządność, bezpieczeństwo”, „Zmiana klimatu, środowisko, zdrowie”, „UE w świecie, migracja”. W skład każdego z nich weszli losowo wybrani obywatele europejscy pochodzący z każdego z 27 państw członkowskich, odzwierciedlający różnorodność Unii Europejskiej pod względem geograficznym (narodowości, miasta/wsi), płciowym (co najmniej jedna kobieta i jeden mężczyzna z każdego państwa członkowskiego), wieku (jedna trzecia każdego panelu składała się z młodych ludzi w wieku 16–25 lat), społeczno-ekonomicznym oraz wykształcenia. Wypracowane i przyjęte przez panele rekomendacje zostały przedstawione instytucjom Unii Europejskiej na spotkaniu w Brukseli 2 grudnia 2022 r., gdzie instytucje te zadeklarowały otwartość na ich rozpatrzenie. Część z tych propozycji została uwzględniona w procesie kształtowania polityk, a przedstawiciele wszystkich trzech instytucji zobowiązali się do kontynuowania działań i otwartego przekazywania wyników.

Propozycje innowacyjnych rozwiązań w zakresie demokracji partycypacyjnej idą jednak dalej. W debacie wciąż rozważane są pomysły wprowadzenia ogólnoeuropejskiego referendum, które mogłoby zapewnić obywatelom europejskim bezpośredni udział w kluczowych decyzjach politycznych

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną

dotyczących przyszłości UE¹⁶. Nową propozycją jest wprowadzenie European Question Time¹⁷, jak też stworzenie stałej Izby Obywatelskiej, która działałaby w harmonii – a nie w konkurencji – z istniejącymi instrumentami partycypacyjnymi Unii Europejskiej. Izba ta, składająca się z losowo wybranych obywateli posiadających doświadczenie w procesach deliberacyjnych, regularnie omawiałaby propozycje zgłaszane przez obywateli oraz instytucje Unii i proponowałaby zwołanie jednego lub więcej paneli obywatelskich w tych sprawach. Proponowane rozwiązania nie tylko mają na celu zapewnienie obywatelom stałego miejsca w procesie decyzyjnym, ale także systematyczne monitorowanie realizacji postulatów wypracowanych w ramach paneli.

3. Spośród różnorodnych instrumentów partycypacji społecznej obecnych w Polsce (takich jak petycje, konsultacje, inicjatywa obywatelska) największy potencjał wpływu na proces podejmowania decyzji przez obywateli ma instytucja referendum. W kontekście Unii Europejskiej referendum zazwyczaj jest analizowane w literaturze jako narzędzie umożliwiające wyrażenie zgody przez obywateli na ratyfikację traktatu akcesyjnego oraz ewentualne reformy traktatów UE (zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji RP). Ponieważ kwestia ta była już przedmiotem licznych dyskusji i publikacji, w tym również monografii¹⁸, warto zwrócić uwagę na możliwość wykorzystania przez obywateli mechanizmów demokracji partycypacyjnej w celu kształtowania polityki państwa wobec Unii Europejskiej.

Przede wszystkim należy rozważyć potencjalne zastosowania art. 125 Konstytucji RP w sprawach dotyczących realizacji przez Polskę obowiązków wynikających z prawa unijnego. Pojawia się przede wszystkim pytanie, czy taki przedmiot referendum ogólnokrajowego jest dopuszczalny, a jeśli tak, to na czym polegałby jego wiążący charakter. W świetle niedawnego referendum zarządzanego przez Sejm RP 17 sierpnia 2023 r.¹⁹, zwłaszcza pytania nr 4, które brzmiało „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”, problem wykorzystania referendum ogólnokrajowego z art. 125 Konstytucji RP w kontekście polityki

¹⁶ Zob. E. Poli, *An EU-wide...*, s. 269 i n.

¹⁷ A. Alemanno, *Beyond...*, s. 4.

¹⁸ Zob. m.in. M. Jabłoński, *Polskie...*; E. Kuźelewska, *Referendum...*; M. Musiał-Karg, *Instytucje...*, s. 203 i n.; D. Jasińska, *Referendum akcesyjne...*, s. 13 i n.; M. Piłat, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 153 i n.

¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, Dz.U. 2023, poz. 1636.

Polski wobec Unii Europejskiej nabrał aktualnego znaczenia praktycznego. Odpowiedź na powyższe pytania jest złożona, gdyż należałoby wziąć pod uwagę dwie sytuacje: gdy państwo członkowskie jest „bezwarunkowo” zobowiązane realizacji określonej polityki Unii Europejskiej oraz gdy państwo posiada pewną swobodę decyzyjną w tej kwestii. Zatem możliwość przeprowadzenia referendum na temat obowiązków Polski wobec Unii Europejskiej na podstawie art. 125 Konstytucji RP zależy od tego, czy istnieje możliwość jednostronnego uchylenia się od tych obowiązków lub alternatywnego sposobu ich realizacji. Jeżeli odpowiedź byłaby negatywna, to należałoby przyjąć, iż przeprowadzenie referendum na podstawie art. 125 byłoby niedopuszczalne, ponieważ od samego początku byłoby obciążone wadą – brakiem możliwości realizacji decyzji podjętej przez obywateli. Nawet gdyby rząd miał wolę polityczną wiążący wynik referendum zrealizować, *de iure* nie miałby do tego kompetencji. W omawianym kontekście obywatele mieliby możliwość wyrażenia swojego stanowiska jedynie w sposób doradczy, niezobowiązujący organów decyzyjnych. W takiej sytuacji istnienie referendum konsultacyjnego, którego polskie prawo nie przewiduje, mogłoby okazać się użyteczne. Tego rodzaju instytucja demokracji partycypacyjnej mogłaby bowiem być przydatna w przypadku braku prawnej możliwości podjęcia decyzji przez obywateli²⁰.

Nawiązując do jesienno referendum w sprawie migrantów, należy zauważyć iż zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym uzgodnionym przez Radę UE 8 czerwca 2023 r. w sprawie tzw. paktu migracyjno-azyłowego²¹, zaproponowany został nowy mechanizm solidarnościowy, który łączy obowiązkową solidarność z elastycznością dla państw członkowskich w zakresie sposobu jej realizacji. Każde państwo będzie miało możliwość wyboru

²⁰ Przykładem praktycznego zastosowania referendum konsultacyjnego jest referendum dotyczące przedłużenia funkcjonowania elektrowni jądrowej w Ignalinie na Litwie w 2008 r. Mimo że zobowiązanie do wycofania elektrowni z eksploatacji do końca 2009 r. wynikało z traktatu akcesyjnego Litwy do UE, rząd chciał negocjować przedłużenie pracy elektrowni ze względu na bezpieczeństwo energetyczne kraju. W tym przypadku referendum wiążące nie mogło się odbyć, ponieważ ewentualny pozytywny wynik naruszałby międzynarodowe zobowiązania Litwy. Należy zauważyć, że prawo litewskie przewiduje dwa rodzaje referendum regulowane odrębnymi przepisami – referendum wiążące (odpowiednik referendum z art. 125 Konstytucji RP) oraz referendum konsultacyjne (którego polskie prawo nie przewiduje); zob. więcej: A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 84, 245 i n.

²¹ Zob. *Polityka migracyjna: Rada porozumiała się w sprawie kluczowych przepisów o azylu i emigracji*, komunikat prasowy, 8 czerwca 2023 r., < <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/> >, dostęp: 1 września 2024 r.

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną

między relokacją uchodźców na swoje terytorium a alternatywnymi formami solidarnościowymi, takimi jak wsparcie finansowe (proponowane 20 tys. euro na uchodźcę) lub innymi, np. delegowaniem personelu. W związku z tym zaproponowane pytanie referendalne jest dopuszczalne, a udzielenie negatywnej odpowiedzi na pytanie o relokację uchodźców skutkowałoby zobowiązaniem rządu do zadeklarowania alternatywnych wobec relokacji form solidarnościowego wsparcia.

4. Na zakończenie chciałabym nawiązać do pytania zadanego w tytule: czy we wzajemnych relacjach między Polską a Unią Europejską istnieje przestrzeń dla demokracji partycypacyjnej? Jak próbowałam pokazać powyżej, odpowiedź na to pytanie zdecydowanie powinna być twierdząca. Konieczna jest jednak krytyczna ocena charakteru poszczególnych mechanizmów partycypacyjnych pod względem stopnia ich skuteczności. Partycypacja bez deliberacji i bez redystrybucji władzy może być bowiem pustym i frustrującym procesem dla obywateli, pozwalającym rządzącym na zachowanie pozorów włączania obywateli w istotne procesy decyzyjne. Demokracja partycypacyjna niewątpliwie posiada duży potencjał rozwoju.

Niemniej jednak zarówno rozwiązania w zakresie wdrażania art. 11 TUE, jak i rozwiązania krajowe w Polsce są niewystarczające. Przede wszystkim szersze zastosowanie powinny znaleźć innowacyjne narzędzia demokracji deliberatywnej. Pozytywne doświadczenia „Konferencji w sprawie Przyszłości Europy”, będącej przełomową inicjatywą angażującą obywateli w debatę na tematy bezpośrednio wpływające na ich życie, powinny być kontynuowane, a zastosowane w jej ramach deliberatywne narzędzia, takie jak panele obywatelskie, powinny stać się zarówno stałym elementem demokratycznego życia Unii Europejskiej, jak również powinny zostać wdrożone jako element praktyki politycznej na poziomie krajowym.

Abstract

Is There Space for Participatory Democracy in Poland's Relations with the European Union?

The subject of the article is the problem of the application of participatory democracy in the mutual relations between Poland as a Member State and the European Union. The author points out that the instruments of participatory democracy are not homogeneous in nature, and that, depending on the legal and institutional

ANNA RYTEL-WARZOCHA

context adopted, they may take various forms, ranging from apparent to real participation of citizens in the decision-making process. Whether a given mechanism is merely a façade or actually allows for co-determination depends on a number of factors, including both the specific legal arrangements concerning, inter alia, the way in which citizens' will is enforced vis-à-vis state bodies, as well as the cultural and political contexts of a given environment. Undoubtedly, the personality traits of the decision-makers responsible for their implementation also have a significant impact on the way in which these mechanisms are used. The aim of this article is to determine whether the participatory instruments currently in place at the EU level do in fact give EU citizens a real direct influence on the shaping of EU policy, as well as to determine whether participatory democracy mechanisms at the national level (using Poland as an example) can influence the shaping of national policy towards the EU, and if so, to what extent, if at all. The author concludes that the question posed in the title should be answered in the affirmative. However, it is necessary to critically assess the nature of individual participatory mechanisms in terms of their degree of effectiveness. Both the solutions for implementing Art. 11 of the EU Treaty and the national solutions in Poland are currently inadequate. First and foremost, innovative tools of deliberative democracy should be more widely used, as participation without deliberation and without real redistribution of power can easily become an empty and frustrating process, allowing those in power to maintain the appearance of involving citizens in important decision-making processes. Innovative deliberative tools such as citizens' panels should become a permanent feature of political practice at both national and European level.

ANNA RYTEL-WARZOCHA  <https://orcid.org/0000-0001-8972-4088>

Dr. hab., prof. Uniwersytetu Gdańskiego, anna.rytel@prawo.ug.edu.pl.

Bibliografia

- Ålander M., von Ondarza N., *The European Citizens' Initiative and Its Reform. Truly Unique or the Same Old Story?*, w: *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, eds. S. Blockmans, S. Russack, Brussels–London 2020.
- Alemanno A., *Beyond Consultations: Reimagining EU Participatory Politics*, < <https://carnegieeurope.eu/2018/12/05/beyond-consultations-reimagining-eu-participatory-politics-pub-77873> >, dostęp: 1 września 2024 r.
- Alemanno A., *Towards a Permanent Citizens' Participatory Mechanism in the UE*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels 2022.

Czy we wzajemnych relacjach Polski z Unią Europejską jest przestrzeń na demokrację partycypacyjną

- Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, vol. 35, nr 4.
- Biernat T., *Deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej*, w: *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2000.
- Dyjak D., *Petycja do Parlamentu Europejskiego*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Føllesdal A., Hix S., *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 3.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- Jasińska D., *Referendum akcesyjne metodą wyrażenia zgody na przystąpienie do Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 5.
- Jaskulski A., *Prawo dostępu do dokumentów Unii Europejskiej i propozycja jego reformy z perspektywy praktycznej dostępności dla obywateli UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8.
- Kurczewska U., *Znaczenie konsultacji społecznych w formułowaniu polityki publicznej Unii Europejskiej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1.
- Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- Learning From Arnstein’s Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*, eds. M. Lauria, C. Schively Slotterback, Routledge, 2020.
- Musiał-Karg M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnokrajowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6.
- Petty J.N., *The Many Interpretations of Participation*, „Focus” 1995, nr 16.
- Piłat M., *Referendum ogólnokrajowe w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2004, t. 3.
- Poli E., *An EU-wide Referendum: Potential Threat or Tool of Empowerment?*, w: *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, eds. S. Blockmans, S. Russack, Brussels–London 2020.
- Rytel-Warzocha A., *European Citizens’ Initiative After Ten Years Since Its Implementation to EU Law (Genesis, Regulation, Practice and Perspectives)*, w: *Stanovlennâ ta rozvitok nauki êvrops’kogo prava v Ukraïni. Liber Amicorum: do 70-riččâ prof. V. Muravjova*, red. K. Smirnoviï, Kiiiv–Odessa 2017.
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Rytel-Warzocha A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Willa R., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Athenaeum” 2010, vol. 23.