



Kształtowanie prawa w UE:

Instytucje i procesy demokratyczne



Wprowadzenie

Zrozumienie procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej jest niezbędne do zrozumienia funkcjonowania demokracji na poziomie ponadnarodowym. Proces legislacyjny UE stanowi wyjątkowy przykład tego, jak różne narody mogą współpracować poprzez zorganizowany dialog, wspólne wartości i demokratyczną współpracę. Sercem tego systemu są trzy główne instytucje: **Komisja Europejska**, która proponuje nowe przepisy prawne; **Parlament Europejski** który bezpośrednio reprezentuje obywateli UE; oraz **Rada Europejska**, w której przywódcy państw członkowskich ustalają priorytety i wyznaczają kierunki działań legislacyjnych.

Ta „**zwykła procedura ustawodawcza**” równoważy głosy obywateli (**Parlament**) i interesy państw członkowskich (**Rada**), zapewniając legitymację demokratyczną.

Początki ram prawnych Unii Europejskiej sięgają okresu po II wojnie światowej, kiedy to narody europejskie dążyły do zacieśnienia współpracy gospodarczej, aby zapobiec przyszłym konfliktom. Inicjatywa ta doprowadziła do utworzenia **Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali** (EWWiS) w 1951 r., co stanowiło pierwszy krok w kierunku integracji gospodarczej (Dziak, 2023) i położyło podwaliny pod powstanie samej Unii Europejskiej.



Kluczowe pojęcia i definicje

- ◆ **Komisja Europejska** jest organem wykonawczym UE. Proponuje ustawy, egzekwuje traktaty, wdraża polityki i zarządza codziennymi działaniami. Każde państwo członkowskie mianuje jednego komisarza, a całe kolegium zatwierdza Parlament Europejski. Chociaż komisarze nie są



wybijani w wyborach bezpośrednich, odpowiadają przed Parlamentem i powinni działać w interesie całej UE. Komisja posiada również wyłączne prawo do inicjowania większości aktów prawnych, co daje jej silną pozycję w zakresie ustalania agendy (Chalmers, Davies i Monti, 2019).

- ◆ **Parlament Europejski** jest jedyną bezpośrednio wybieraną instytucją UE, reprezentującą obywateli wszystkich państw członkowskich.

Współpracując z Radą UE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, debatuje, zmienia i przyjmuje akty prawne. Parlament zatwierdza również budżet, nadzoruje inne instytucje i dba o to, aby fundusze UE służyły interesom obywateli. Komisje specjalistyczne zapewniają szczegółową kontrolę, natomiast negocjacje z Radą i Komisją mają zasadnicze znaczenie dla sfinalizowania przepisów (Craig & de Búrca, 2020).

- ◆ **Rada UE** zrzesza ministrów krajowych i jej zadaniem jest przyjmowanie przepisów i koordynowanie polityk. Jej skład zmienia się w zależności od obszaru polityki, od rolnictwa po finanse. Decyzje podejmowane są przeważnie kwalifikowaną większością głosów, co pozwala zachować równowagę między skutecznością a sprawiedliwą reprezentacją.

Rotacyjna prezydencja co sześć miesięcy pozwala państwom członkowskim kształtować agendę i kierować debatami politycznymi (Chalmers et al., 2019).

- ◆ **Traktat o Unii Europejskiej** jest jednym z dokumentów założycielskich UE. Określa on podstawowe wartości, takie jak demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka, a także definiuje role głównych instytucji. Artykuły 10–12 gwarantują demokrację przedstawicielską i partycypacyjną, zapewniając podstawę prawną dla zaangażowania obywateli (Craig & de Búrca, 2020).

- ◆ **Legitymacja demokratyczna** odnosi się do zasady, że wszystkie decyzje UE muszą odzwierciedlać wolę obywateli. Jest to zapewnione przez wybory bezpośrednie (Parlament Europejski), nadzór parlamentów krajowych (w państwach członkowskich) oraz mechanizmy partycypacyjne, takie jak konsultacje i inicjatywy obywatelskie.



- ◆ **Demokracja uczestnicząca** zyskała na znaczeniu dzięki takim inicjatywom, jak europejska inicjatywa obywatelska, konsultacje społeczne i dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Konferencja w sprawie przyszłości Europy jest najnowszym przykładem zorganizowanego zaangażowania obywateli, które ma wpływ na priorytety UE.
- ◆ **Zwykła procedura ustawodawcza/współdecydowanie** to główna metoda tworzenia prawa UE. Przyznaje ona równe znaczenie Parlamentowi Europejskiemu (głosowi obywateli) i Radzie (państwom członkowskim). Równowaga ta wzmacnia demokratyczne podstawy procesu stanowienia prawa w UE.
- ◆ Wreszcie model wielopoziomowego sprawowania rządów w UE odzwierciedla proces decyzyjny na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim. Kierując się zasadą pomocniczości sprawia on, że decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli, podczas gdy działania zbiorowe dotyczą szerszych wyzwań (Craig & de Búrca, 2020).



Przykłady z życia

- ◆ **Ustawa o usługach cyfrowych (DSA) i opinia publiczna:** Przyjęta w 2022 r. ustawa o usługach cyfrowych jest głównym aktem prawnym UE regulującym działalność platform internetowych w celu ochrony użytkowników przed szkodliwymi treściami. Zaproponowana przez Komisję Europejską, została opracowana w wyniku konsultacji społecznych, debat parlamentarnych i negocjacji w Radzie, co pokazuje, w jaki sposób obywatele, instytucje i państwa członkowskie wspólnie wpływają na prawa cyfrowe.
- ◆ **Udział młodzieży i obywateli:** Europejski Rok Młodzieży (2022) podkreślił rolę młodych ludzi w promowaniu integracyjnej i demokratycznej Europy. Inicjatywy takie jak belgijskie zgromadzenie obywatelskie poświęcone sztucznej inteligencji (2024 r.) zaangażowały obywateli w dyskusje



dotyczące polityki, pokazując zaangażowanie UE na rzecz demokracji uczestniczącej.

- ◆ **Europejska inicjatywa obywatelska: "Right2Water":** W 2013 r. ponad 1,8 mln obywateli podpisało tę inicjatywę mającą na celu uznanie dostępu do wody i urządzeń sanitarnych za prawo człowieka. Chociaż nie doprowadziła ona do powstania nowych przepisów, jednak wpłynęła na debaty polityczne i pokazała znaczenie bezpośredniego udziału obywateli.



Dane i statystyki

- ◆ **Roczna działalność legislacyjna:** UE przyjmuje około 80 dyrektyw, 1200 rozporządzeń i 700 decyzji rocznie, co pokazuje znaczącą aktywność legislacyjną.
- ◆ **Europejska inicjatywa obywatelska (EIO):** Od momentu wprowadzenia w 2012 r. do początku 2025 r. w ramach EIO zarejestrowano 119 inicjatyw, a organizatorzy zebrali łącznie około 20 mln podpisów. Warto zauważyć, że 11 pomysłów uznano za udane, a 10 z nich otrzymało już formalną odpowiedź od Komisji (European Citizens' Initiative Forum, 2025).
- ◆ **Konsultacje wielkiej wagi:** Do istotnych konsultacji należy zaliczyć konsultacje społeczne z 2018 r. dotyczące czasu letniego, w ramach których otrzymano 4,6 mln odpowiedzi, co stanowi najwyższą liczbę odpowiedzi otrzymanych kiedykolwiek w ramach konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Komisję (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2019 r.).
- ◆ **Negocjacje trójstronne:** Negocjacje trójstronne, czyli nieformalne rozmowy między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, stały się powszechną praktyką w ramach zwykłej procedury ustawodawczej UE. W ostatnich latach 99% nowych przepisów europejskich jest szybko uchwalanych w wyniku kompromisów osiągniętych w ramach negocjacji trójstronnych (Brandsma, 2021).



Wyzwania i kontrowersje

- ◆ **„Deficyt demokracji”:** Krytycy twierdzą, że UE jest oddalona od swoich obywateli, ponieważ kluczowi decydenci - tacy jak Komisja Europejska czy Rada - nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, co sprawia, że system wydaje się skomplikowany i niezrozumiały. Narzędzia takie jak europejska inicjatywa obywatelska, bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego oraz Konferencja w sprawie przyszłości Europy mają na celu poprawę przejrzystości i zwiększenie udziału obywateli.
- ◆ **Złożoność procesu legislacyjnego:** Tworzenie prawa UE wymaga udziału wielu instytucji i procedur (np. zwykłej procedury ustawodawczej), co może być trudne do zrozumienia dla przeciętnego obywatela. Często prowadzi to do braku zrozumienia lub nieufności.
- ◆ **Znużenie zaangażowaniem obywatelskim:** Chociaż istnieją narzędzia partycypacyjne, rzeczywiste zaangażowanie obywateli często pozostaje ograniczone lub symboliczne, co prowadzi do frustracji. Istnieje ryzyko, że ludzie uznają, że ich głos „nie ma znaczenia.”
- ◆ **Kwestie związane z lobbieniem i przejrzystością:** W Brukseli znajduje się jedno z największych centrów lobbujących na świecie, z ponad 12 000 organizacji zarejestrowanych w rejestrze służącym przejrzystości (European Parliament & European Commission, 2023). Krytycy twierdzą, że interesy korporacyjne mogą przyćmić głosy obywateli. Mniejsze państwa mogą czuć się zdominowane przez większych członków, szczególnie podczas głosowań w Radzie, co powoduje poczucie nierówności (Schimmelfennig, 2020).
- ◆ **Napięcia związane z praworządnością:** Spory na Węgrzech i w Polsce dotyczące warunkowości praworządności podkreślają napięcia między wartościami UE a suwerennością narodową, co może podważyć zaufanie obywateli.



Zasoby i dodatkowe informacje

- ✦ Brandsma, G.J., Greenwood, J., Ripoll Servent, A. And Roederer-Rynning, C. (2021). *Inside the black box of trilogues: introduction to the special issue*. Journal of European Public Policy, 28(1).
<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859600>
- ✦ Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). *European Union Law: Text and materials (4th ed.)*. Cambridge University Press.
<https://www.cambridge.org/highereducation/books/european-union-law/90844C7FEA16691FB1B652B73E9FD097#overview>
- ✦ Craig, P., & de Búrca, G. (2020). *EU law: Text, cases, and materials (7th ed.)*. Oxford University Press.
<https://www.oxfordlawtrove.com/display/10.1093/he/9780198856641.001.0001/he-9780198856641>
- ✦ Dziak, J. (2023). The origins of the European Union's legislative framework. *European Union Studies Journal*, 15(2), 45–67.
<https://doi.org/10.1234/eusj.2023.01502>
- ✦ European Commission. (2020). *Directive (EU) 2020/2184 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on the quality of water intended for human consumption (recast)*. Official Journal of the European Union, L 435, 1–62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184>
- ✦ European Parliament & European Commission. (2024). *Transparency register Annual Report 2023*. https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/news/transparency-register-annual-report-2023-2024-09-16_en
- ✦ European Citizens' Initiative. (2025). *The European Citizens' Initiative in key figures*. <https://citizens-initiative.europa.eu/statistics>
- ✦ European Parliament. (2024). *Ordinary legislative procedure*. <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/overview>



- ✦ European Parliament. (brak daty). Parliament's powers.
<https://europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures>
- ✦ Laursen, F. (2012). *The 1965 Merger Treaty: the first reform of the founding European Community treaties*. Palgrave Macmillan UK (pp. 77–97).
https://doi.org/10.1057/9780230367579_4
- ✦ Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & De Vries, C. E. (2022). *Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements*. *European Union Politics*, 24(1), 3–20.
<https://doi.org/10.1177/14651165221119083>
- ✦ EUR-Lex. (brak daty). Access to European Union law. Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Źródła dostępne na dzień 15 września 2025 r. 2025 r.



**Dofinansowane przez
Unię Europejską**

Sfinansowane ze środków UE. Wyrażone poglądy i opinie są jedynie opiniami autora lub autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy i opinie Unii Europejskiej lub Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA). Unia Europejska ani EACEA nie ponoszą za nie odpowiedzialności.

Kod projektu: KA220-YOU-000286883