

Marcin Rulka*

Unijna kontrola praworządności – uwagi *de lege ferenda*

Uwagi wstępne

Traktat z Nicei wprowadził nową procedurę przyznającą instytucjom UE (Rada Europejska, Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski) prawo do przeprowadzenia kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie wartości, na których opiera się Unia Europejska¹ (art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej²). Tymi wartościami są: poszanowanie godności osoby ludzkiej i praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, a także wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne (art. 2 TUE). Tworząc ten katalog wzorowano się na systemie ochrony praw człowieka Rady Europy. Bardzo przypomina on bowiem katalog określony w statucie Rady Europy³ oraz preambule do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴.

* Dr Marcin Rulka – SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Wydział Zamiejscowy w Poznaniu.

¹ Zwana dalej kontrolą praworządności.

² Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13, dalej jako TUE.

³ Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. nr 118, poz. 565, art. 3: „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistnienia celu Rady określonego w rozdziale I”.

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (dalej jako EKPCz), Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, „Potwierdzając swoją głęboką wiarę w te podstawowe wolności, które są fundamentem sprawiedliwości i pokoju na świecie i których zachowanie opiera się głównie z jednej strony na rzeczywistości demokratycznym ustroju politycznym, z drugiej na jednolitym pojmowaniu i wspólnym poszanowaniu praw człowieka, do których się one odwołują; Zdecydowane jako Rządy Państw europejskich działających w tym samym duchu i posiadających wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa”.

Jak wyjaśniono w komunikacie Komisji w sprawie art. 7 Traktatu UE, kontrola praworządności uzasadniona jest tym, że: „jeśli państwo członkowskie narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miało art. 7, może to podważać sam fundament UE i osłabiać zaufanie między jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje”⁵.

Wprowadzenie procedury kontroli praworządności związane jest m.in. z dojściem do władzy w Austrii Wolnościowej Partii Austrii⁶, która odwoływała się do ideałów nazizmu. Należy zauważyć, że w tym państwie brak było procedury przewidującej rozwiązanie partii politycznych ze względu na program odwołujący się do konkretnych ideałów⁷. Sprawowanie władzy przez zwolenników takich ideałów oraz objęcie przez nich stanowisk ministerialnych uprawniających do uczestnictwa w spotkaniach Rady UE wywołało niepokój na forum UE. Wówczas UE nie posiadała jednak odpowiedniego instrumentu prawnego umożliwiającego nałożenie sankcji na to państwo, w związku z czym jedyną konsekwencją było zamrożenie stosunków z nim przez 14 ówczesnych państw członkowskich UE. Na forum instytucji UE przedstawiciele Austrii jednak wciąż posiadali pełnię praw.

Obecnie obowiązujący TUE dopuszcza pozbawienie państwa członkowskiego niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie UE. Traktat dopuszcza zatem bardzo głęboką ingerencję UE w sprawy państw członkowskich, dotykając ich jądra suwerenności. Wszystkie państwa członkowskie zaakceptowały wprowadzenie tej procedury, zakładając zapewne, że nigdy nie zostaną nią objęte. Tym samym pomimo dokonanego na podstawie Traktatu z Lizbony wyraźnego podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi art. 7 TUE *de facto* przyznał UE kompetencje w zasadzie w każdej kwestii, również tych podlegających formalnie pod kompetencję wyłączną państw członkowskich (jako niewskazanych w katalogu z art. 3–6 TFUE).

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest ocena zasadności przyznania UE prawa do badania przestrzegania praworządności w państwach członkowskich, a także wybranych elementów tej procedury.

Postulaty de lege ferenda

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że UE pomimo stałego rozszerzenia kompetencji na różne sfery życia wciąż jest przede wszystkim unią gospodarczą. Ingerencja UE w szeroko rozumianą praworządność

⁵ Komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r.: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final, s. 6.

⁶ W latach 2000–2002 tworzyła koalicję z Austriacką Partią Ludową.

⁷ CDL-INF(2000)001-e Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10–11 December, 1999), www.venice.coe.int, s. 15.

jest zdecydowanie zbyt głęboka i powinna dotyczyć tylko takich obszarów, które bezpośrednio dotyczą interesów UE lub też negatywnie na nią oddziałują. Artykuł 2 TUE w zasadzie wymienia trzy wartości, które powinny być przestrzegane, tj. prawa człowieka, demokracja oraz praworządność. W dalszej części opracowania przedstawię analizę zasadności kontroli państw członkowskich przez UE w wymienionych obszarach.

Prawa człowieka

W kontekście analizy zasadności kontrolowania przez UE stanu przestrzegania praw człowieka należy wskazać na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP)⁸, która na mocy Traktatu z Lizbony uzyskała moc prawa pierwotnego. KPP zawiera dość szeroki katalog praw, a większość z nich dotyczy wszystkich mieszkańców UE, a nie tylko jej obywateli. Należy jednak zauważyć, że postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, z poszanowaniem kompetencji państw członkowskich.

Około połowy praw i wolności określonych w KPP znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawa UE. Oznacza to, że nie wszystkie prawa uregulowane w KPP znajdują się pod ochroną UE. Ochrona ta przejawia się w tym, że jeżeli państwo członkowskie nie przestrzega praw podstawowych (tj. prawa człowieka) przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja Europejska pełniąc rolę strażnika traktatów może skorzystać ze swoich uprawnień, aby położyć kres naruszeniu, przez wszczęcie postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, a jeżeli to konieczne, może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości (art. 258 TFUE). Prawami, które nie podlegają ochronie w tej procedurze, są m.in.: zakaz tortur, prawo do poszanowania życia prywatnego czy prawo do domniemania niewinności. Większość z tych praw została jednak uregulowana w EKPCz, a więc podlega ochronie sądowej ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz). Tym samym ma miejsce dublowanie się kompetencji tych dwóch najważniejszych organizacji europejskich. Ochrona Rady Europy nie jest oczywiście tak silna, jak ta sprawowana przez UE z powodu daleko mniejszych konsekwencji niewykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości (TS). Należy jednak pamiętać, że w najbliższym czasie Unia Europejska powinna przystąpić do EKPCz.

Są jednak i takie prawa, które nie są w ogóle chronione na poziomie międzynarodowym (zarówno przez Unię Europejską, jak i Radę Europy), np. prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy związanej z macierzyństwem czy zakaz praktyk eugenicznych.

Gdy rozważa się potrzebę badania przez UE przestrzegania przez państwa członkowskie praw człowieka, należy wskazać na dwie kwestie.

⁸ Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391, dalej jako KPP lub Karta.

Po pierwsze, aby KE (a w dalszej kolejności TS) mogły wszcząć postępowanie, dane naruszenie Karty powinno mieć związek z prawem unijnym, co dotyczy tylko około połowy praw w niej ujętych. Z drugiej jednak strony prawa nieujęte w innym przepisie prawa UE nie są prawami zasadniczymi i trudno spodziewać się, aby ich naruszenie stanowiło podstawę do wszczęcia postępowania, a tym bardziej zawieszenia praw członka UE.

Po drugie, sankcje nakładane przez TS w związku z naruszeniem praw zawartych w KPP, które znajdują potwierdzenie w innym przepisie prawa UE, są ograniczone. Zadaniem instytucji UE jest natomiast systemowa ocena⁹. Niewątpliwie duża liczba orzeczeń TS o naruszeniu praw człowieka może stanowić uzasadnienie wszczęcia kontroli praworządności wobec państwa, które dopuściło się tych naruszeń. W związku z treścią art. 6 ust. 2 TUE¹⁰ mogą i powinny być brane pod uwagę również orzeczenia ETPCz. W przypadku tych praw można się zresztą zastanawiać, czy możliwe jest wszczęcie procedury oceny praworządności bez wydania orzeczenia w tej sprawie przez TS. Komisja Europejska dopuszcza, co prawda, pominięcie postępowania przed TS, wskazując, że możliwe jest zarówno wszczęcie postępowania z art. 258 TFUE, postępowania wstępnego, jak i bezpośrednio postępowania z art. 7 TUE, „jeżeli nagłe pogorszenie sytuacji w państwie członkowskim będzie wymagało bardziej zdecydowanej reakcji ze strony UE”¹¹, ale wydaje się, że przynajmniej jedno naruszenie powinno zostać potwierdzone sądownie, aby organy polityczne zyskały przynajmniej namiastkę legitymacji do nałożenia sankcji. Należy również pamiętać, że art. 7 ust. 2 TUE wskazuje, że naruszenie wartości określonych w art. 2 TUE, w tym praw człowieka, musi być „stałe i poważne”.

Demokracja

Drugą wartością ujętą w art. 2 TUE jest demokracja. W tym miejscu należy przypomnieć, że struktura instytucjonalna UE składa się z organów ponadnarodowych, tj. Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej (KE), które czerpią swą legitymację z powszechnych wyborów do PE, tj. bezpośrednio od obywateli UE, ale również organów międzyrządowych, tj. Rady UE oraz Rady Europejskiej, których legitymacja jest pośrednia, gdyż pochodzi z wyborów krajowych. Pomimo tego organy międzyrządowe nie mają wcale mniejszych kompetencji aniżeli organy ponadnarodowe.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, Strasburg, dnia 11.3.2014 r., COM(2014) 158 final, s. 7 (dalej jako Komunikat).

¹⁰ „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”.

¹¹ Komunikat, s. 8.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 10 ust. 1 stanowi, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Członków Parlamentu Europejskiego oraz komisarzy można zatem istotnie określić jako przedstawicieli obywateli UE. Prawodawca UE starał się również rozciągnąć przedstawicielski charakter na pozostałe instytucje UE uczestniczące bezpośrednio lub pośrednio w tworzeniu unijnego prawa, wskazując, że „państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami” (art. 10 ust. 2 TUE).

Demokracja przedstawicielska polega jednak na bezpośrednim wyborze swoich reprezentantów przez mieszkańców (obywateli) danej wspólnoty (lokalnej, regionalnej, krajowej czy ponadnarodowej). Sytuacja, w której rządy poszczególnych państw członkowskich wybierane są przez parlamenty, które z kolei pochodzą z wyborów krajowych, powoduje, że dwie spośród najważniejszych instytucji UE, tj. Rada UE oraz Rada Europejska, nie posiadają bezpośredniej legitymacji od obywateli UE, a tym samym nie można ich nazwać przedstawicielskimi. Powoduje to, że w samej Unii Europejskiej, która ma badać demokrację w państwach członkowskich, występuje jej deficyt. Taka okoliczność stanowi silne uzasadnienie badania stanu demokracji w państwach członkowskich, gdyż jej nadwątlenie wpływa również na stan demokracji w UE. W moim jednak przekonaniu badanie tejże demokracji powinno zostać ograniczone do określonych rodzajów wyborów.

Wybory do Parlamentu Europejskiego

Jakkolwiek chodzi tutaj o bezpośrednie wybory organu Unii Europejskiej, to jednak ta nie ma w tym zakresie wyłącznej kompetencji prawodawczej. Zgodnie bowiem z art. 223 ust. 1 TUE Parlament Europejski opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. Do tej pory nie została jednak opracowana jednolita procedura wyborcza wyborów do PE. Oznacza to, że zastosowanie znajduje przepis art. 8 Aktu o wyborach dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (dalej: akt o wyborach lub akt)¹², zgodnie z którym, jeżeli jakaś kwestia nie została uregulowana w tym akcie, podlega ona regulacji poszczególnych państw członkowskich.

¹² Akt ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), OJ 1976 L 278, s. 1, zmieniony Traktatem z Amsterdamu, OJ 1997 C 340, s. 1 i decyzją Rady (2002/772/WE, Euratom) z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r., OJ 2002 L 283, s. 1.

Akt o wyborach zawiera bardzo skąpą regulację dotyczącą wyborów do PE. W szczególności brak jest procedury stwierdzenia ważności wyborów do PE, co oznacza, że jest ona określona przepisami krajowymi. Parlament Europejski przeprowadza co prawda tzw. weryfikację mandatów. Zgodnie bowiem z art. 12 Aktu o wyborach weryfikuje mandaty członków Parlamentu Europejskiego. W tym celu odnotowuje rezultaty ogłoszone urzędowo przez państwa członkowskie i rozstrzyga spory, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień aktu, inne aniżeli wynikające z przepisów krajowych, do których akt się odnosi. W tej procedurze PE sprawdza jednak tylko ważność mandatu z punktu widzenia zakazu *incompatibilitas* oraz przepisów prawa unijnego, które – jak już wskazałem – są szczątkowe. Oznacza to m.in., że mimo tego, iż akt o wyborach stanowi, że przesłanką wygaszenia mandatu jest rezygnacja (art. 13), to nie bada okoliczności z tym związanych, nawet pomimo tego, że takie uprawnienie PE przyznał sobie w regulaminie¹³. Trudno, co prawda, wyobrazić sobie sytuację, w której pomimo wystąpienia nieprawidłowości wyborczych mających wpływ na wynik wyborów wybory w danym państwie członkowskim zostają uznane za ważne. Wszczęcie kontroli praworządności w przypadku zaistnienia takiej sytuacji należy uznać jednak za całkowicie uzasadnione. Nie powinien tego jednak czynić organ polityczny (Rada Europejska), a sądowny, tj. Trybunał Sprawiedliwości, któremu powinna zostać powierzona kompetencja do weryfikacji ważności wyborów do PE, jednakże nie w poszczególnych państwach członkowskich, a całej UE. Organy krajowe jako najlepiej znające regulację prawną oraz praktykę krajowych wyborów powinny nadal orzekać w sprawie ważności wyborów, a TS powinien na podstawie orzeczeń krajowych stwierdzić ważność wyborów w całej UE. Jest to istotne, gdyż taka procedura umożliwiałaby wychwytywanie przypadków nieprawidłowości, w wyniku których nie nastąpiło unieważnienie wyborów w danym państwie.

Dobrym tego przykładem mogą być krajowe regulacje dotyczące zasad przyznawania obywatelstwa w poszczególnych państwach, które prowadzą do nierówności między obywatelami UE. Większość z nich dopuszcza posiadanie obywatelstwa innego państwa członkowskiego. Jakkolwiek akt o wyborach zakazuje podwójnego głosowania w wyborach do PE, to jednak wprowadzone na podstawie dyrektywy 93/109/WE¹⁴ ograniczenia

¹³ Art. 3 ust. 5 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (lipiec 2014 r.): „Jeżeli powołanie posła następuje w wyniku rezygnacji kandydatów znajdujących się na tej samej liście, komisja czuwa nad tym, by rezygnacje odbywały się zgodnie z duchem i literą Aktu z dnia 20 września 1976 r. oraz art. 4 ust. 3 niniejszego Regulaminu”. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 30 kwietnia 2009 r. wskazał w pkt 48, że „regulamin jest aktem organizacji wewnętrznej, który nie może ustanowić na rzecz Parlamentu Europejskiego kompetencji nieprzewidzianych wyraźnie w akcie normatywnym”, nr sprawy C-393/07 i C-9/08, ECLI:EU:C:2009:275.

¹⁴ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamen-

w tym zakresie dotyczą jedynie przypadków obywateli UE, którzy chcą wykonywać prawo do kandydowania w państwie aktualnego miejsca zamieszkania, nie zaś pochodzenia. Brak jest natomiast procedury, która eliminowałaby przypadki podwójnego głosowania przez osoby posiadające obywatelstwa więcej niż jednego państwa członkowskiego. W rezultacie nierzadko zapewne dochodzi do przypadków, w których obywatel UE głosuje dwukrotnie, a być może nawet więcej razy. Możliwość wystąpienia takiej sytuacji wspiera fakt, że zdecydowana większość państw członkowskich przyznaje swoim obywatelom prawo do głosowania, nawet w sytuacji, gdy przed wieloma latami wyemigrowali z ojczyzny, a nawet nigdy w niej nie zamieszkiwali (zasada *ius sanguinis*), jak również stwarza realne możliwości wykonania prawa do głosowania na terytorium państwa obcego, zwykle przez tworzenie lokali wyborczych w placówkach konsularnych i dyplomatycznych.

Jeden z takich przypadków został ujawniony podczas przeprowadzonych w 2014 r. wyborów do PE w Niemczech. Redaktor naczelny tygodnika „Die Zeit” Giovanni di Lorenzo, który posiadał podwójne obywatelstwo, włoskie i niemieckie, publicznie przyznał, że dwa razy oddał głos – w niemieckim lokalu wyborczym jako obywatel Niemiec i we włoskim konsulacie jako obywatel Włoch. Szacuje się, że w całej UE może być nawet kilka milionów osób posiadających podwójne obywatelstwo¹⁵. Brak jest jednak szczegółowych regulacji dotyczących zakazu podwójnego głosowania takich wyborców, np. określenie państwa, którego organ miałby ścigać tego typu przestępstwo. Wybory „niemieckich”¹⁶ przedstawicieli do PE zostały uznane za ważne, gdyż zaistniała nieprawidłowość nie mogła mieć wpływu na wynik wyborów, tj. rozdział mandatów między ugrupowania startujące w rywalizacji. Takie przypadki transgranicznego naruszenia regulacji wyborczych mogą jednak skutecznie rozpatrywać jedynie organ, którego kompetencja rozciąga się na wszystkie państwa członkow-

tu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. WE L 329, 30.12.1993, s. 34–38.

¹⁵ <http://wpolityce.pl/swiat/198785-oszustwo-przy-urnach-na-wielka-skale-nawet-8-milionow-obywateli-ue-moglo-podczas-wyborow-do-parlamentu-europejskiego-podwojnie-oddac-glos>.

¹⁶ Prawo do kandydowania w poszczególnych państwach członkowskich mają bowiem obywatele UE, tj. obywatele wszystkich państw członkowskich. Ponadto prawo UE nie zakazuje rozciągnięcia takiego prawa przez poszczególne państwa na osoby nieposiadające obywatelstwa UE. Dzięki temu Wielka Brytania mogła przyznać prawo do głosowania i kandydowania obywatelom Wspólnoty Brytyjskiej. Wynikiem tego był dość kuriozalny przypadek zdobycia mandatu członka PE w wyniku wyborów przeprowadzonych w 1989 r. przez obywatelkę australijską Anitę Pollack, która nie była jednocześnie obywatelką żadnego z państw członkowskich. Zob. F. Jacobs, R. Corbett, *Parlament Europejski*, tłum. J. Chłopecki, E. Gawron, S. Marczuk, Z. Sobolewski, Rzeszów 1996, s. 47.

skie. Jest to szczególnie istotne wobec istnienia europejskich partii politycznych na poziomie europejskim, którzy są ostatecznymi beneficjentami głosów oddawanych w poszczególnych wyborach krajowych. Wyborcy posiadający obywatelstwa dwóch państw członkowskich zapewne głosują w poszczególnych wyborach na ugrupowania zbliżone ideologicznie, które wchodzi w skład tej samej europejskiej partii politycznej, co może wywrzeć wpływ na wynik wyborów.

Wybory parlamentarne

Również wybory parlamentarne powinny być poddane kontroli ze strony instytucji UE ze względu na ich włączenie w procedurę tworzenia prawa UE¹⁷, co przez doktrynę zostało uznane za jedną z bardziej znaczących reform Traktatu z Lizbony, podnoszących legitymację demokratyczną UE¹⁸. Tylko bowiem wybór parlamentów narodowych, od których pochodzi przecież rząd, w pełni demokratycznej procedurze zapewnia przynajmniej ułomną legitymację Rady UE (ministrowie) oraz większości członków Rady Europejskiej (premierzy; kilku członków pochodzi z wyborów prezydenckich). Unia Europejska, co prawda, organizuje misje obserwacyjne wyborów, jednak kierowane są one nie do jej państw członkowskich, a państw Afryki czy Azji. Nie ma zatem własnych instrumentów, które umożliwiłyby ocenę demokratyczności wyborów krajowych. Wydaje się jednak, że może w tym zakresie w pełni polegać na raportach opracowywanych przez Biuro Demokratycznych Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), gdyż w zasadzie wszystkie państwa członkowskie zapraszają tę organizację do obserwowania wyborów parlamentarnych. Jakkolwiek raporty te zwykle zawierają wiele uwag do procedury wyborczej, to jednak nie na taką skalę, aby misja obserwacyjna uznała wybory parlamentarne w państwie członkowskim za niedemokratyczne. Warto zauważyć, że raporty OBWE przywoływane są przez UE przy ocenie spełnienia przez państwo kandydujące warunków członkowstwa¹⁹. Tym bardziej zasadne jest ich przywołanie przy ocenie praworządności w państwie członkowskim.

¹⁷ Zob. M. Zalewska, O.J. Gstrein, *Parlamenty Narodowe i ich rola w integracji europejskiej. Deficyt demokracji w UE w czasach kryzysu ekonomicznego i niepewności politycznej*, „Studia Europejskie”, nr 1/2013, s. 51–72; T. Kubin, *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2010, s. 9–30.

¹⁸ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 53.

¹⁹ Commission Staff Working Document. Montenegro 2013 Progress Report Accompanying the document: “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014 {COM(2013) 700 final}, SWD(2013) 411 final (Bruksela, 16.10.2013 r.), http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013.pdf, s. 5, 38.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że Rada UE dotknięta jest deficytem demokracji nie tylko z powodu tego, iż jest organem międzyrządowym składającym się z ministrów rządów państw członkowskich. Deficyt ten pogłębia fakt, że niektórzy wyborcy mogą mieć większy wpływ na skład tego organu, inni zaś mniejszy. Wynika to z tego, że w skład Rady UE wchodzi jeden przedstawiciel z każdego państwa członkowskiego, niezależnie od tego, że ich potencjał ludnościowy różni się znacząco (np. Niemcy i Malta). Należy jednak zauważyć, że w przypadku większości aktów prawnych przyjmowanych przez Radę UE decydujące jest kryterium ludnościowe, wymagane jest bowiem, aby jej członkowie popierający głosowaną propozycję reprezentowali państwa, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii (a w pewnych przypadkach nawet 72% ludności). Można byłoby zatem stwierdzić, że wyborcy z poszczególnych państw członkowskich mają podobny wpływ na decyzje podejmowane na forum UE, które przecież w wielu przypadkach dotyczą ich bezpośrednio, bez konieczności przyjmowania aktów prawa krajowego.

Nierówność między obywatelami UE wprowadzają jednak – podobnie jak w przypadku wyborów do PE – regulacje dotyczące zasad przyznawania obywatelstwa w poszczególnych państwach, które dopuszczają posiadanie obywatelstwa innego państwa członkowskiego. Problem ten jest jednak jeszcze bardziej jaskrawy w wyborach do PE, gdyż możliwe jest nie tylko kilkukrotne głosowanie, lecz także sytuacja, w której obywatel UE zamieszkujący stale w granicach jej państw członkowskich zostanie pozbawiony prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych państwa pochodzenia (posiadanego obywatelstwa), nie zyskując jednocześnie takiego prawa w państwie miejsca zamieszkania. Dla przykładu obywatel Wielkiej Brytanii traci prawo do głosowania po upływie 15 lat od momentu opuszczenia kraju, również wówczas, gdy jego nowym miejscem zamieszkania stało się inne państwo członkowskie UE²⁰. Jednocześnie może się okazać, że tenże obywatel UE nie uzyskał jeszcze obywatelstwa państwa aktualnego miejsca zamieszkania lub też po prostu nie wnioskował o nie. Taka sytuacja rodzi wątpliwość co do zgodności z zasadą swobody przepływu osób²¹, dotychczas jednak zagadnienie to nie trafiło na wokandę Trybunału Sprawiedliwości²².

²⁰ A. Michalak, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: *External voting in wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, s. 235.

²¹ Zob. D. Kochenov, *Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, Vol. 16/2009, s. 220–229.

²² Zob. M. Rulka, *Głosa do wyroku Wysokiego Sądu Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie James Alain Preston przeciwko Radzie Miejskiej Wandsworth oraz Lordowi Przewodniczącemu Rady, dotyczące zgodności z zasadami prawa UE ograniczenia w prawie do głosowania obywateli brytyjskich zamieszkujących w innym państwie członkowskim*, sygn. CO/3344/2010, „Przeгляд Sejmowy”, nr 6/2013, s. 148–161.

Pod rozwagę należy również wziąć kwestię tego, czy w sytuacji, gdy parlament narodowy składa się z dwóch izb, kontrola powinna dotyczyć wyborów do obu tych izb²³. Należy w tym miejscu zauważyć, że rola parlamentów narodowych polega nie tylko na udziale w procedurze powołania rządu, a tym samym wpływie na skład Rady UE oraz Rady Europejskiej, lecz także kontroli przestrzegania przez projekty prawa UE zasady pomocniczości oraz bezpośrednim udziale w procedurze prawotwórczej.

Jeśli chodzi o kontrolę zasady pomocniczości, to parlamenty nie mają możliwości zablokowania przyjęcia aktu prawa pochodnego ich zdaniem naruszającego wskazaną zasadę, ale mogą to utrudnić, szczególnie jeśli większość z izb parlamentarnych opowie się za jej naruszeniem (procedura pomarańczowej kartki). W takiej sytuacji Parlament Europejski lub Rada UE, po zapoznaniu się z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych i Komisji, mogą odrzucić projekt przed zakończeniem pierwszego czytania. Potrzeba w tym celu większości głosów wynoszącej 55% członków Rady (nie jest wymagany test demograficzny) lub zwykłej większości głosów w Parlamencie Europejskim (próg obniżony w stosunku do zwykłej procedury, w której PE odrzuca projekt większością kwalifikowaną). Do procedury kontroli zasady pomocniczości zostały włączone wszystkie izby parlamentarne państw członkowskich, choć nie we wszystkich państwach członkowskich posiadających dwuizbowy parlament druga izba parlamentu wybierana jest w wyborach powszechnych. Niektóre z nich pochodzą z wyborów pośrednich, np. francuski Senat wybierany jest przez ok. 145 tys. elektorów – głównie przedstawiciele władzy lokalnej, natomiast skład angielskiej Izby Lordów nie stanowi nawet pośrednio reprezentacji obywateli.

Parlamenty narodowe biorą udział zarówno w procedurze zmian traktatowych, jak i w procedurze zmian aktów prawa pochodnego. Parlament narodowy (każdy) ma szczególnie silną pozycję w procedurze kładki, może bowiem zablokować zmianę traktatu (art. 48 ust. 7 TUE). Jednak również w zwykłej procedurze traktatowej parlamenty narodowe odgrywają istotną rolę, gdyż ich przedstawiciele wchodzi w skład konwentu określającego mandat konferencji międzyrządowej (art. 48 ust. 3 TUE). Jeśli chodzi o prawo wtórne, to jako wynika z art. 12 pkt a) TUE, parlamenty narodowe otrzymują od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W tym przypadku państwa członkowskie UE w drodze uregulowań konstytucyjnych bądź ustawowych same określają zakres i tryb współpracy rządów²⁴, których członkowie uczestni-

²³ Spośród obecnych 28 państw członkowskich w 12 parlament składa się z dwóch izb. Są to parlamenty: Austrii, Belgii, Republiki Czeskiej, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Holandii, Niemiec, Rumunii, Słowenii, Wielkiej Brytanii, Włoch.

²⁴ W Polsce jest to ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 213, poz. 1395.

czą w spotkaniach Rady UE i Rady Europejskiej oraz parlamentów, przy stanowieniu prawa UE oraz podejmowaniu innych decyzji, w tym również, czy w procedurę tę włączyć obie izby parlamentu – na kontrolę ich wyboru nie ma to jednak wpływu z uwagi na regulacje unijne dotyczące kontroli przestrzegania zasady pomocniczości.

De lege ferenda udział w unijnej procedurze prawodawczej powinny brać jedynie izby parlamentarne wybierane w wyborach bezpośrednich. Włączenie w procedurę opiniowania prawa UE izb parlamentarnych nieposiadających legitymacji z wyborów powszechnych nie jest dobrym rozwiązaniem, gdyż jeszcze silniej nadwątlą demokratyczną legitymację UE. Udział w procedurze prawodawczej powinny brać tylko izby parlamentarne pochodzące z wyborów powszechnych i w pełni demokratycznych. Takie izby parlamentarne nie powinny mieć również udziału w procedurze powołania rządu.

Wybory prezydenckie

Jeśli chodzi o wybory prezydenckie, to ich kontrola przez UE powinna być uzależniona do tego, który z najwyższych przedstawicieli państwa (szef rządu czy głowa państwa) uczestniczy z jego ramienia w posiedzeniach Rady Europejskiej. W skład Rady Europejskiej zwyczajowo wchodzi najważniejsza osoba w państwie i decyduje o tym jego system rządów. Traktat o Unii Europejskiej nie wymaga niestety, aby przedstawicielem państwa była osoba wybrana w wyborach powszechnych. Jakkolwiek wybór szefa rządu we wszystkich państwach jest pochodną wyników wyborów bezpośrednich, to głowa państwa nie we wszystkich krajach posiada nawet taką pośrednią legitymację. W kilku państwach UE wciąż bowiem głową państwa jest monarcha, a stanowisko to jest dziedziczne (np. Dania, Hiszpania, Szwecja). Udział monarchy w posiedzeniu Rady Europejskiej wydaje się w związku z tym niedopuszczalny. Monarchia jako ustrój państwowy dopuszczalna jest w świetle art. 2 TUE, ale pod warunkiem, że władzę w państwie sprawują organy wybrane w wyborach powszechnych. W przypadku udziału w Radzie Europejskiej prezydenta kontrola ta może natomiast dotyczyć bezpośrednich jego wyborów, które powinny być w pełni demokratyczne. Obecnie w skład Rady Europejskiej wchodzi prezydenci czterech państw: Cypru²⁵, Francji, Rumunii oraz Litwy i wszyscy oni wybierani są w wyborach bezpośrednich. Wydaje się, że kontrolą ze strony instytucji UE mógłby zostać również objęty pośredni wybór prezydenta, ale również premiera.

²⁵ Prezydent Cypru jest jednocześnie szefem rządu tego państwa.

Wybory lokalne

Nie ma uzasadnienia dla obejmowania kontrolą UE wyborów lokalnych, oczywiście poza kontrolą wykonania zobowiązań wynikających wyraźnie z prawa UE²⁶. W strukturze instytucjonalnej UE funkcjonuje co prawda Komitet Regionów – organ, w skład którego wchodzi przedstawiciele samorządów lokalnych i regionalnych posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem. Jego uprawnienia są jednak bardzo ograniczone i polegają przede wszystkim na opiniowaniu projektów aktów prawnych UE dotyczących samorządu regionalnego i lokalnego.

Jakkolwiek zatem przedstawiciele z poszczególnych państw członkowskich powinni pochodzić z wyborów bezpośrednich lub też ponosić odpowiedzialność przed tymi przedstawicielami występującymi jako zgromadzenie, to ich wybór z naruszeniem standardów demokratycznych wyborów nie stanowiłby naruszenia demokratycznego jądra mechanizmu decyzyjnego funkcjonującego w UE. Delegowanie przez państwo członkowskie przedstawiciela władzy lokalnej wybranego z naruszeniem reguł demokratycznych wyborów nie wpłynie bowiem negatywnie na tenże proces. Jedyny wyjątek dotyczyć powinien tych państw, w których funkcjonuje druga izba parlamentarna składająca się z przedstawicieli władzy lokalnej, jak np. francuski Senat. W związku z tym, że – jak już wskazałem – również drugie izby parlamentarne biorą udział w procedurze kontroli pomocniczości oraz stanowienia prawa, ich członkowie powinni być wybierani w wyborach w pełni demokratycznych.

Partie polityczne

Zagadnieniem wspólnym dla wymienionych rodzajów wyborów są wymogi stawiane wobec partii politycznych biorących udział w wyborach. Nawet bowiem w sytuacji, gdy sama procedura wyborcza spełniać będzie standardy wolnych wyborów, to wartości demokratyczne może naruszyć w swojej działalności partia polityczna odwołująca się do ideologii stojących w sprzeczności z wartościami demokracji. Z tego względu w wielu państwach istnienie partii politycznych odwołujących się do takich ideologii zostało prawnie zakazane. Kontrola ze strony UE może w moim przekonaniu dotyczyć również programów partii politycznych startujących w wyborach, które wyłaniają przeciw osoby uczestniczące w podejmowaniu decyzji na forum UE. Problem ten był przecież podwaliną stworzenia analizowanej procedury.

²⁶ Mam tutaj na myśli dyrektywę Rady 94/80/W z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. L 368, 31.12.1994, s. 38–47.

Objęcie tej kwestii zakresem kontroli praworządności jest tym istotniejsze, że jednym z wymogów utworzenia partii politycznej na poziomie europejskim jest posiadanie osobowości prawnej w jednym z państw członkowskich²⁷. Nie określono żadnych zakazów ideologicznych, pozostawiając tę kwestię regulacjom poszczególnych państw członkowskich. Nie we wszystkich państwach, co pokazuje przykład Austrii, istnieje jednak zakaz propagowania szkodliwych dla społeczeństwa ideologii.

De lege ferenda w prawie UE powinien zostać ustanowiony wyraźny zakaz odwoływania się przez europejskie partie polityczne do nienawiści rasowej, narodowościowej itp. Rejestracja tych partii powinna zostać powierzona organowi UE, a procedura kontroli – Trybunałowi Sprawiedliwości.

Praworządność

Trzecim obszarem, który objęty został kontrolą unijną, jest praworządności *sensu stricto* (państwo prawne).

Jest to najbardziej pojemna treściowo wartość określona w art. 2 TUE. Wszystkie inne wartości ujęte w tym artykule można wyprowadzić z pojęcia państwa prawnego, a ich wyraźne wyartykułowanie należy uznać tylko za uwydatnienie najważniejszych elementów tej zasady. Pojęcie państwa prawnego pojawia się również w wielu konstytucjach państw członkowskich UE. Odwołanie się do niego wynika z tego, że UE jest zbudowana na wartościach wspólnych dla jej państw członkowskich, czego potwierdzeniem jest art. 6 TUE odwołujący się do tradycji konstytucyjnych wspólnych dla jej członków.

Najogólniej rzecz ujmując, państwo prawne to struktura, w której organy władzy publicznej działają w granicach prawa, w szczególności zaś swych kompetencji, oraz istnieją w nim efektywne mechanizmy kontroli przestrzegania prawa. Chodzi tutaj nie tylko o prawo UE, gdyż na straży jego przestrzegania oraz prawidłowej implementacji stoją organy UE, w szczególności zaś Trybunał Sprawiedliwości²⁸. Artykuł 7 TUE dopuszcza kontrolowanie przez UE przestrzegania przez państwo członkowskie również tych przepisów prawa, które nie stanowią konsekwencji członkostwa w tej organizacji. Rzecz jasna, trudno wyobrazić sobie, aby UE zaj-

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, Dz. Urz. UE L 297, 15.11.2003, s. 1 i n.

²⁸ Jak wskazuje KE, uprawnienia z art. 7 TUE „pozostają również bez uszczerbku dla uprawnień Komisji do podejmowania działań w konkretnych sytuacjach wchodzących w zakres stosowania prawa UE w drodze postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)”, Komunikat, s. 3.

mowała się wszystkimi przypadkami tego rodzaju naruszeń, wydaje się, że w grę wchodzi tylko te najpoważniejsze naruszenia, których dopuszczają się najważniejsze organy państwowe. Jak wskazuje bowiem art. 7 TUE, chodzi o naruszenia „stałe i poważne”.

Przykład Węgier oraz Polski pokazuje, że obszarem zainteresowania UE jest sąd konstytucyjny, który na poziomie krajowym kontroluje legalność przyjętych rozwiązań prawnych. Jest to istotnie jeden z najważniejszych, jeśli nie najważniejszy gwarant praworządności w każdym państwie. Problematyka kompetencji sądów konstytucyjnych i trybu wyboru składu sądów konstytucyjnych wykracza jednak nie tylko poza kompetencje UE, lecz także jej interesy wobec funkcjonowania w UE Trybunału Sprawiedliwości, który zapewnia ochronę praworządności.

Cele, które zostały postawione przed UE, nie uzasadniają kontroli przez nią całości prawodawstwa państw członkowskich. Jakkolwiek KE na uzasadnienie wprowadzenia tej procedury wskazuje, że „zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do funkcjonowania praworządności jest szczególnie istotne dla dalszego przekształcania się UE w «przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych»”²⁹, oraz podnosi niebezpieczeństwa grożące nieprzestrzeganiu zasady praworządności przez państwa członkowskie, wskazując, że „wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim³⁰, a europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie członkowskim musi zostać wykonany jako taki w innym państwie członkowskim”³¹. Należy jednak zauważyć, że te obowiązki wynikają wyraźnie z prawa UE i ich naruszenie podlega kontroli w trybie określonym w odrębnej procedurze określonej w art. 258 TUE.

Procedura kontroli praworządności – wybrane problemy

Dyskusyjne jest zaangażowanie w tę *stricte* polityczną³² procedurę instytucji UE oraz powierzenie ostatecznej decyzji Radzie Europejskiej, nie zaś organowi w pełni niezależnemu oraz kompetentnemu, jakim jest Trybunał Sprawiedliwości. Ten brak fachowości osób wchodzących w skład wymienionych instytucji UE stara się zniwelować przez odwoływanie się

²⁹ Komunikat, s. 2.

³⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (tzw. I rozporządzenie brukselskie).

³¹ Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz. Urz. WE L 190, 18.07.2002, s. 1–20.

³² A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.

do opinii Komisji Weneckiej, organu doradczego Rady Europy, składającego się w większości z wybitnych przedstawicieli doktryny prawa oraz byłych i obecnych sędziów sądów międzynarodowych oraz krajowych sądów konstytucyjnych.

Dobłą ilustracją powyższej tezy jest pierwsza próba wszczęcia takiej procedury, podjęta w 2012 r. wobec Węgier. W kilku rezolucjach w sprawie sytuacji na Węgrzech PE powoływał się na opinię KW³³. Co godne podkreślenia, był to jedyny dokument, który stanowił podstawę zarzutów wobec dokonanych reform. Propozycja wszczęcia procedury kontroli praworządności wobec Węgier nie uzyskała jednak poparcia większości członków PE, na co niewątpliwie wpływ miało to, że rządzący na Węgrzech i odpowiedzialny za kwestionowane reformy węgierski FIDESZ należał do największej grupy politycznej w PE (Europejska Partia Ludowa).

W przypadku Polski obowiązywała już nowa regulacja, ustanowiona przez Komisję Europejską³⁴, która ustanawiała procedurę poprzedzającą tę określoną w art. 7 TUE. Komisja Europejska 13 stycznia 2016 r. zdecydowała się na wszczęcie procedury oceny praworządności w Polsce, od której przebiegu zależeć będzie wszczęcie procedury traktatowej³⁵.

Chciałbym wreszcie odnieść się do sankcji grożących państwu członkowskiemu za naruszenie wartości określonych w art. 2 TUE. Obecnie jest to zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu danego państwa członkowskiego w Radzie UE. Jest to katalog otwarty, który może być dowolnie rozszerzany. Mając przedstawione rozważania na uwadze, sankcje, które grożą państwom członkowskim za wskazane naruszenia, powinny zostać enumeratywnie wyliczone oraz ulec rozszerzeniu na: pozbawienie prawa do głosowania członka Rady Europejskiej oraz pozbawienie parlamentu narodowego lub tylko jednej z jego izb praw określonych w traktach.

Podsumowanie

Kompetencja UE do kontroli praworządności państw członkowskich pokrywa się z kompetencją Rady Europy, organizacji międzynarodowej, której podstawowym celem jest czuwanie nad przestrzeganiem demokracji, praw człowieka oraz praworządności, co z kolei jest tylko celem pomocniczym Unii Europejskiej, dążącej do integracji państw członkowskich przede wszystkim w sferze gospodarczej. Komisja Europejska wyraźnie

³³ Np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie ostatnich wydarzeń politycznych na Węgrzech (2012/2511(RSP)).

³⁴ Komunikat.

³⁵ Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_pl.htm.

wskazała zresztą, że europejskie ramy w zakresie kontroli praworządności mają przyczynić się do osiągnięcia celów Rady Europy³⁶.

Takie dublowanie się kompetencji znajduje uzasadnienie jedynie w zakresie procedury wyboru organów biorących udział w tworzeniu prawa UE. Jakkolwiek bowiem Rada Europy monitoruje przestrzeganie demokracji w jej państwach członkowskich, to jednak skupiona jest przede wszystkim na państwach o nieustabilizowanej demokracji, które nie są członkami UE. W interesie UE pozostaje zatem monitorowanie wyborów do PE i krajowych parlamentów, a w pewnych przypadkach również prezydenckich oraz lokalnych. W przypadku naruszeń praw człowieka UE powinna ograniczyć się do monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie praw wynikających z KPP i znajdujących potwierdzenie w innych przepisach prawa UE. Naruszenie pozostałych praw tylko w przypadku niewykonania orzeczeń ETPCz, szczególnie po przystąpieniu UE do EKPCz, powinno stanowić podstawę wszczęcia procedury kontroli praworządności. Ocena praworządności *sensu stricto* powinna natomiast zostać ograniczona do przypadków wykraczania przez organy państwowe poza granice określone prawem UE oraz prawem krajowym stanowiącym implementację norm prawa UE.

Bibliografia

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Jacobs F., Corbett R., *Parlament Europejski*, tłum. J. Chłopecki, E. Gawron, S. Marczuk, Z. Sobolewski, Rzeszów 1996.
- Kochenov D., *Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law", Vol. 16/2009.
- Kubin T., *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2010.
- Michalak A., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.
- Rulka M., *Glosa do wyroku Wysokiego Sądu Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie James Alain Preston przeciwko Radzie Miejskiej Wandsworth oraz Lordowi Przewodniczącemu Rady, dotyczącego zgodności z zasadami prawa UE ograniczenia w prawie do głosowania obywateli brytyjskich zamieszkujących w innym państwie członkowskim*, sygn. CO/3344/2010, „Przegląd Sejmowy”, nr 6/2013.
- Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.
- Zalewska M., Gstrein O.J., *Parlamenty Narodowe i ich rola w integracji europejskiej. Deficyt demokracji w UE w czasach kryzysu ekonomicznego i niepewności politycznej*, „Studia Europejskie”, nr 1/2013.

³⁶ Komunikat, s. 4.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, praworządność, demokracja, wybory, prawa człowieka

Key words: European Union, Rule of Law, Democracy, Democratic Deficit, Elections, Human Rights

Abstract

European Union Control of the Rule of Law – *De Lege Ferenda* Remarks

On the basis of the Treaty of Nice, the European Union institutions have obtained a crucial right to inspection rule of law in its Member States, encompassing the areas of law being within their exclusive competence. The main aim of the study is to analyze the legitimacy of this extensive intrusion European Union in particular from the point of view of the objectives of this organization. The author indicates that the area in which the European Union has a real interest are the elections to the national authorities that participate in the European Union legislative procedure. Election of this authorities in undemocratic procedure weakens – already undermined – legitimacy of the European Union. The author postulates thereby limiting the scope of this control.