



PIOTR GAŁĄZKA

Przedstawicielstwo Związku Banków Polskich
w Brukseli, Team „Europe Direct” Poland

ORCID: 0000-0002-7945-8422

piotr.galazka@zbp.pl

KRZYSZTOF JASIECKI

Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie

ORCID: 0000-0003-0433-9194

kjasiecki@sgh.waw.pl

Trilog – w poszukiwaniu złotego środka między efektywnością a demokratyzacją procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej

Trilogue – in Search of the Golden Medium between Efficiency and Democratisation of the Legislative Process in the European Union

Słowa kluczowe:

deficyt demokracji,
Unia Europejska, UE,
proces legislacyjny, trilog,
partycypacja obywatelska

Keywords:

democratic deficit,
European Union, EU,
legislative process, trilogue,
citizen participation



Trilog – w poszukiwaniu złotego środka między efektywnością a demokratyzacją procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej

Proces legislacyjny, który toczy się w Unii Europejskiej w ramach zwykłej procedury, zwanej dawniej procedurą współdecydowania, jest długotrwały. Wynika to z potrzeby przeprowadzenia autonomicznego procesu na poziomie Rady UE i Parlamentu Europejskiego, a następnie doprowadzenia w składającej się z trzech czytań procedurze traktatowej do porozumienia dwóch organów legislacyjnych w sprawie całego projektu legislacyjnego. Stosowanie w tym procesie instytucji trilogu może podnosić efektywność, ale jednocześnie znacząco ograniczać transparentność i demokratyczny charakter procesu stanowienia prawa. Prowadzi to do hipotezy, że chociaż trilog jest efektywną instytucją procedury legislacyjnej w UE, to wymaga ściślejszego uregulowania w zakresie zagwarantowania demokratyczności procesu, także w kontekście nowych technologii komunikacyjnych, które generują zmiany kanałów i form partycypacji obywatelskiej. Artykuł podejmuje próbę przedstawienia postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie przy wykorzystaniu metody prawnoteoretycznej na tle kontrowersji wokół deficytu demokracji w UE.

Trilogue – in Search of the Golden Medium between Efficiency and Democratisation of the Legislative Process in the European Union

The ordinary legislative procedure in the European Union, formerly the co-decision procedure, is inherently time-consuming, as it requires parallel deliberations in the Council and the European Parliament, followed by convergence through a three-reading process. Trilogues, introduced to accelerate negotiations, have proven effective in facilitating consensus but raise serious concerns regarding transparency and democratic accountability. This article argues that while trilogues enhance procedural efficiency, their growing role intensifies the EU's democratic deficit unless accompanied by stronger regulatory safeguards. Particular attention is given to the impact of new communication technologies, which reshape channels and forms of citizen participation, further challenging the balance between efficiency and legitimacy. Employing a legal-theoretical approach, the paper formulates *de lege ferenda* proposals aimed at reinforcing democratic guarantees within trilogue practice.

Wprowadzenie

Proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej (UE) jest wieloetapowy i kompleksowy, co często skutkuje długim czasem procedowania projektów legislacyjnych. Wynika to z uczestniczenia w nim wielu podmiotów, często mających odmienne interesy. Wśród kluczowych należy wskazać: Komisję Europejską (KE), której celem jest doprowadzenie do przyjęcia aktu prawnego na podstawie przedłożonego przez nią projektu legislacyjnego, Parlament Europejski (PE) reprezentujący interesy obywateli Unii Europejskiej, a także Radę Unii Europejskiej, która przedstawia stanowiska państw członkowskich. Aby ułatwić negocjacje między tymi organami, opracowano system spotkań, które nie są ani proceduralnie zapisane w traktatach UE, ani przez nie regulowane¹. Zgodnie z traktatami w zwykłej procedurze ustawodawczej, która inicjowana jest złożeniem projektu legislacyjnego przez KE równocześnie do PE i Rady, instytucje te podejmuje nad nim prace równolegle. Z uwagi na równowagę instytucjonalną ani PE, ani Rada nie są zobowiązane do wzajemnych konsultacji². Nie zajmują się również kwestią tempa prac drugiej instytucji³. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) wymagane jest, by każda ze stron wykonywała swoje kompetencje z wzajemnym poszanowaniem, a ponadto aby każde naruszenie tej zasady mogło być poddane sankcji⁴.

1 E. Bressanelli, Ch. Koop, Ch. Reh, *The Impact of Informalisation: Early Agreements and Voting Cohesion in the European Parliament*, „European Union Politics” 2016, vol. 17, issue 1, s. 91–113; T. Laloux, *The Effect of Trilogues on the European Union's Success in Legislative Negotiations: A Reappraisal*, „European Union Politics” 2024, vol. 25, issue 2, s. 441.

2 Zgodnie z doktryną Meroni od Wyroku Trybunału z 13 VI 1958 r.: Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r., *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, sygn. 9/56, 10/56, ECLI:EU:C:1958:7, ECLI:EU:C:1958:8. Więcej na ten temat zob. J. Galster, *Zasada równowagi instytucjonalnej w orzecznictwie TSUE*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 109–120: <https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/9_zasada_rownowagi_instytucjonalnej.pdf> [dostęp: 23 VIII 2025].

3 Instytucje zobowiązują się do tego w międzyinstytucjonalnych porozumieniach opartych o art. 295 TFUE. Jest to wynik uznania w praktyce, że negocjacje trójstronne są sposobem osiągnięcia porozumienia.

4 Por. Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 roku, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, sygn. C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217, pkt 22.

Warto nadmienić, że zgodnie z procedurami określonymi w traktacie skuteczny udział instytucji w procesie legislacyjnym stanowi istotny czynnik tej równowagi instytucjonalnej⁵.

Skutkuje to tym, że treść projektu po zakończeniu prac legislacyjnych już w pierwszym czytaniu może się znacząco różnić od wersji pierwotnej. Taka sytuacja może prowadzić do znaczącego wydłużenia prac legislacyjnych, jako że projekt zostaje przyjęty tylko wtedy, gdy stanowiska obu instytucji co do treści aktu są tożsame. W praktyce wypracowano zatem nieformalną procedurę uzgadniania stanowisk między dwoma unijnymi współlegislatorami – Radą i PE – przy udziale KE, co nazywa się trilogiem (*trilogue*). W oficjalnych unijnych dokumentach w języku polskim określany jest on jako posiedzenie trójstronne i oznacza nieformalne negocjacje międzyinstytucjonalne, które gromadzą przedstawicieli PE, Rady UE i KE⁶. W orzecnictwie TSUE można przeczytać, że jest to

nieformalne spotkanie trzech stron, w którym udział biorą przedstawiciele Parlamentu, Rady i Komisji, [którego celem] jest szybkie osiągnięcie porozumienia w przedmiocie szeregu poprawek akceptowalnych dla Parlamentu i Rady, które następnie musi jeszcze zostać zatwierdzone przez każdą z trzech instytucji zgodnie z ich odpowiednimi procedurami wewnętrznymi⁷.

Umożliwiło to poprawę efektywności procesu tworzenia prawa poprzez skrócenie prac w zwykłej procedurze do jednego czytania mimo traktatowego modelu legislacji opartej na trzech⁸. Trilog umożliwia przyspieszenie uchwalania prawa wtórnego UE. Może się to jednak odbywać kosztem kontroli obywatelskiej, transparentności legislacji i jej akceptacji. Pojawia się wątpliwość, czy korzyści z lepszej współpracy unijnych legislatorów

5 W ten sposób o roli PE traktuje: *Wyrok Trybunału z dnia 30 marca 1995 r., Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, sygn. C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91, pkt 21 i zacytowane tam orzecznictwo.

6 Zob. *Posiedzenie trójstronne*, „European Union” [online, dostęp: 29 IX 2024]: <<https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/trilogue.html>>.

7 *Wyrok Sądu z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills LLP przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, sygn. T-710/14, ECLI:EU:T:2016:494, pkt 56.

8 Ch. Roederer-Rynning, J. Greenwood, *The Culture of Trilogues*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, No. 8, s. 1148: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.992934>> [dostęp: 16 II 2025].

nie są mniejsze niż straty w postaci deficytu demokratycznego charakteru stanowienia prawa w zwykłej procedurze ustawodawczej UE. Celem artykułu jest ocena praktyki stosowania trilogu w stanowieniu prawa wtórnego UE. Dokonywana jest ona przez pryzmat wpływu tej praktyki na proces legislacyjny. Przedstawia także postulaty *de lege ferenda* w zakresie regulacji przebiegu prac w ramach trilogu. Hipoteza badawcza stanowi, że jako instytucja procedury legislacyjnej w UE trilog znacząco poprawił efektywność działania unijnego ustawodawcy, lecz wymaga zmian regulacyjnych, m.in. w zakresie gwarancji demokratycznego przebiegu procesu stanowienia prawa. W artykule zastosowano metodę prawno-teoretyczną, biorąc pod uwagę analizę przepisów prawa i identyfikowanie za pomocą wykładni norm, które z tych przepisów wynikają. Ze względu na brak jednego aktu legislacyjnego, który całościowo określałby procedurę trilogu, opisano dotyczące jej akty prawne.

Kontrowersje wokół deficytu demokracji w Unii Europejskiej

Proces jednoczenia Europy Zachodniej po drugiej wojnie światowej od początku miał charakter międzyrządowy, technokratyczny i elitarystyczny. Rozwijanie demokratycznej partycypacji społecznej w decyzjach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a później UE, nie było zasadniczym celem integracji. Przyjmowano, że jest to domena instytucji państw członkowskich. Charakterystyka działań integracyjnych, takich jak utworzenie z inicjatywy Francji Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), dowodzi, że od początku miały one genezę technokratyczną, opartą na kluczowej roli rządów. Zwłaszcza w wykonaniu polityków francuskich, którzy jak Jean Monnet i Robert Schuman kluczową funkcję w tym zakresie nadali instytucji dysponującej dużą autonomią w realizacji działań integracyjnych, a to w celu przełamywania partykularnej woli elit i oporów społeczeństw państw narodowych. Taką instytucją była ponadnarodowa Wysoka Władza EWWiS, sprawująca kontrolę nad niemiecką i francuską produkcją węgla oraz stali. Rada otrzymała m.in. kompetencje legislacyjne; zgodnie z gradualistyczną ideą Monneta promowała jedność Europy jako rozłożone w czasie główne zadanie dla polityków Europy Zachodniej⁹.

9 W okresie budowania EWWiS wśród jej twórców panowało przekonanie o potrzebie zjednoczenia Europy Zachodniej w postaci państwa federacyjnego.

Zaletą takiego podejścia, kontynuowanego w KE od wejścia w życie traktatów rzymskich w 1958 r., było pogłębianie integracji wymagające decyzji na szczeblu europejskim¹⁰. Jego wadą stał się jednak deficyt demokracji – decyzje te nie były bowiem kontrolowane przez parlamenty narodowe ani inne wybieralne instytucje. Utworzone na poziomie europejskim Zgromadzenie Parlamentarne (ZP) miało jedynie niewiążące kompetencje opiniodawcze, co początkowo nie budziło większych kontrowersji. W państwach członkowskich utrzymywała się bowiem wysoka akceptacja dla integracji europejskiej, która legitymizowała ten proces ze względu na utrzymanie pokoju i powojenny dobrobyt. W koncepcji Monneta ZP i PE oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) miały pełnić funkcje opiniotwórcze, kontrolne i nadzorcze, a nie decyzyjne. Konsekwencją wdrożenia takiej architektury instytucjonalnej stało się odejście od Monteskiuszowskiej zasady podziału władz, co przy braku gremiów umożliwiających bezpośrednią polityczną partycypację obywateli na poziomie europejskim dawało przewagę władzy quasi-wykonawczej i ponadnarodowej¹¹.

Wraz ze wzrostem aktywności obywatelskiej w Europie Zachodniej pojawiła się jednak tendencja do wzmacniania demokratycznej reprezentacji, która sprzyjała rozszerzaniu kompetencji PE i modyfikacji sposobu jego powoływania¹². Od początku lat siedemdziesiątych zmiany traktatowe

10 Zasadniczy wpływ na powstanie i działalność KE miał francuski Commissariat au Plan, powołany w latach pięćdziesiątych jako centralny organ planowania i koordynacji gospodarki. Komisji zaczęto przypisywać rolę i funkcje reprezentującej świadomość europejską instytucji quasi-rządowej, *think tanku* i twórcy polityki, menadżera i administratora, obrońcy porządku prawnego EWG/UE oraz budowniczego konsensusu w kwestiach integracji europejskiej. M. Cini, *The European Commission*, Manchester University Press, Manchester–New York 1996.

11 K. Featherstone, *Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, No. 2, s. 149–170.

12 Już w traktatach rzymskich wzywano do przekształcenia utworzonego przy EWWiS Wspólnego Zgromadzenia w organ wybieralny. Rządy i partie polityczne długo sprzeciwiały się jednak takiej zmianie, obawiając się, że powstanie na szczeblu europejskim instytucja powoływanej w wyborach bezpośrednich zmniejszy ich rolę, a dysponujący demokratyczną legitymizacją PE będzie żądał zwiększenia swoich prerogatyw i wejdzie w główny nurt unijnego systemu zarządzania. R. Scully, *The European Parliament*, [w:] *European Union Politics*, ed. M. Cini, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 177–179.

i porozumienia międzyinstytucjonalne stopniowo zwiększały uprawnienia PE, m.in. poprzez nadanie mu większych kompetencji budżetowych, wzmocnienie prawa do konsultacji bądź wprowadzenie procedury współpracy i zgody. Implementacja *Jednolitego aktu europejskiego* z 1987 r. i kolejne zmiany traktatowe zwiększyły prawa PE do konsultacji, poszerzały zakres procedur współpracy, nadały prawo zatwierdzania nominacji na stanowiska komisarzy i przewodniczącego KE oraz prawo zasięgania opinii ETS co do zgodności zawieranych przez Wspólnotę umów międzynarodowych z prawem pierwotnym. Od 1979 r. deputowani PE wyłaniani są w wyborach powszechnych¹³. Jednocześnie ze względu na poszerzanie EWG, a później UE, zwiększano liczbę posłów. Pomimo wprowadzanych reform proces integracji wciąż opiera się jednak głównie na legitymizacji technokratycznej, z wiodącą rolą administracji brukselskiej. Wytworzono zatem nierównowagę generującą w EWG/UE deficyt demokracji wyrażany w generalnym przekonaniu, że instytucjom wspólnotowym brakuje kontroli demokratycznej. Komisja i Rada nie odpowiadają bezpośrednio przed opinią publiczną ani parlamentami narodowymi¹⁴. Deficyt ten rozpatrywany jest dwójako: 1. w ujęciu instytucjonalnym – jako niska rozliczalność i reprezentatywność twórców unijnej polityki; 2. w perspektywie społeczno-psychologicznej – Unii brakuje bowiem zakorzenienia społecznego, europejskiego *demosu*¹⁵. W pierwszym aspekcie, dotyczącym zwłaszcza KE, formułowany jest zarzut nadmiernej niezależności oraz bezpośredniego wpływu tego organu na kształt unijnej polityki, która odbiega od pierwotnych celów i deklaracji. Ten rodzaj krytyki podnoszony jest także wobec unijnych sądów,

13 Należy odnotować, że wybory do PE odbywają się w jednym czasie, lecz *de facto* są głosowaniem krajowym, tzn. brak listy wyborczej na poziomie UE. Kandydaci startują z list krajowych, a ordynacje wyborcze określone są przepisami prawa krajowego państw członkowskich. Por. J. Wojciechowski, *Problem ujednolicenia systemu wyborczego w wyborach do parlamentu europejskiego*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2013, nr 1, s. 39–52.

14 N. MacCormick, *Constitutionalism and Democracy in the EU*, [w:] *The European Union. How Does It Work?*, ed. E. Bomberg, J. Peterson, A. Stubb, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 161.

15 Istnieje europejskie *civic* jako wspólnota równych sobie obywateli mogąca się rozszerzać na innych ludzi zamieszkujących dane terytorium. Nie ma natomiast europejskiego *ethnic* – narodu tworzącego jednorodną wspólnotę. J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 226.

którym zarzuca się stronniczość orzecznictwa na rzecz integracji europejskiej i rozszerzania zakresu obowiązywania prawa – tzw. aktywizm sędziowski wyprowadzany z supremacji prawa unijnego nad krajowym¹⁶. Drugi aspekt zwraca uwagę na relatywnie słabą legitymizację UE wynikającą z braku przywiązania do wspólnych wartości demokratycznych, niewielkiej społecznej świadomości ponadnarodowego procesu politycznego, a także ograniczonej woli demokratycznego kształtowania przyszłych losów Unii¹⁷. Wśród innych często wymienianych obszarów deficytu demokracji we Wspólnocie wskazywana jest m.in. słabość parlamentów państw członkowskich w porównaniu z Radą i Komisją, niejasny i technokratyczny charakter procesu decyzyjnego w UE oraz dryf polityczny polegający na realizowaniu przez Unię polityk, które mają niewielkie poparcie społeczne¹⁸.

Obywatele nie rozumieją UE. Komisja nie jest ani rządem, ani administracją publiczną, jej skład zaś jest powoływany w toku skomplikowanej procedury, a nie w wyborach powszechnych czy przez parlament. [...] Rada jest jedyną istniejącą w świecie demokratycznym władzą wykonawczą, która podejmuje decyzje w sposób tajny¹⁹.

Kolejne reformy i traktaty, choć wzmocniły reprezentację obywateli w unijnym systemie politycznym (głównie w PE), nie usunęły przesłanek defi-

16 K. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003.

17 D. S. Chryssochoou, *Democracy and the European Polity*, [w:] *European Union Politics...*, s. 360.

18 S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 220. Przejawami dryfu politycznego UE były m.in. odrzucenie traktatu konstytucyjnego przez Francuzów i Holendrów w 2005 r., narastający od kryzysu euro wzrost poparcia dla partii eurosceptycznych i antyeuropejskich, kryzysy migracyjne erodujące strefę Schengen, przebieg pandemii COVID-19 oraz inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. Najważniejszym następstwem tej tendencji okazało się wyjście Wielkiej Brytanii z UE w 2020 r., motywowane krytyką unijnej polityki migracyjnej i brukselskich eurokratów. *Brexit* podważył dominujące koncepcje integracji europejskiej i ujawnił ryzyko dalszej dezintegracji Wspólnoty. D. Webber, *European Disintegration? The Politics of Crises in the European Union*, Bloomsbury Academic, London 2018; V. A. Schmidt, *Britain-Out and Trump-In: A Discursive Institutional Analysis of the British Referendum on the EU and the US Presidential Election*, „Review of International Political Economy” 2017, vol. 24, No. 2, s. 7.

19 S. Hix, *System...*, s. 220.

cytu demokracji. Istotną egzemplifikację tego zjawiska stanowi trilog. Jego praktyki dostarczają argumentacji na rzecz poglądu, że w UE kluczowe role decyzyjne pełnią hegemoniczny, chociaż słabnący duopol Niemiec i Francji oraz elity władzy, technokraci, korporacje transnarodowe i silne grupy interesów²⁰.

Niejawna procedura trilogu jest od dawna krytykowana jako przejaw przeniesienia procesu decyzyjnego w UE do instytucji ukrytej władzy, które rozmywają odpowiedzialność brukselskich elit. Przyczynia się to do ich małej rozliczalności, erozji państwa prawa i nadużywania władzy, co jest możliwe dzięki słabości mechanizmów kontrolnych²¹. Szczególnie wpływowe teorie integracji europejskiej, takie jak liberalizm międzyrządowy, koncepcja państwa regulacyjnego bądź zarządzania wielopoziomowego, charakteryzują jednak działania UE inaczej – w kategoriach nowego systemu politycznego. Podejścia te podważają zasadność większości argumentów dotyczących deficytu demokracji, które zakorzenione są w tradycjach ustrojowych państw narodowych. Przykładowo z perspektywy liberalizmu międzyrządowego proces tworzenia polityki w UE jest bardziej przejrzysty niż w wielu państwach członkowskich. Unijni decydenci muszą uwzględniać liczne interesy społeczne, media, kontrolę sądową ETS, sądów krajowych i PE. EU zbudowała system hamulców i równowagi, który sprzyja pozyskiwaniu przyzwolenia większości. Koncepcja państwa regulacyjnego przyjmuje z kolei, że dla Unii większym problemem niż deficyt demokracji jest kryzys wiarygodności lub deficyt legitymizacji. Sprostanie temu wyzwaniu zależy głównie od kwestii proceduralnych i regulacyjnych. Unijne instytucje ponadnarodowe nadzorują stosowanie prawa przez państwa członkowskie. Potrzebne są tu bardziej przejrzyste regulacje odnośnie do procesu podejmowania decyzji, oceny prawa przez sądy, niezależnych urzędników i profesjonalistów, zasad chroniących prawa mniejszości oraz kontroli ze strony parlamentów krajowych, mediów i aktorów społecznych. W teorii zarządzania wielopoziomowego władza

20 J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, Wydawnictwo „Znak”, Warszawa 2014; *2024 EP Elections under the Shadow of Rising Populism*, ed. G. Invaldi, E. Zankina, European Center for Populism Studies, Brussels 2024.

21 J. Roth, *Cichy pucz. Zawłaszczenie Europy przez niejawne elity gospodarczo-polityczne*, Wydawnictwo „Zysk i S-ka”, Poznań 2015; H. H. von Arnim, *Europejska zмова. Jak urzędnicy UE sprzedają naszą demokrację*, Wydawnictwo „Wektory”, Wrocław 2009.

w UE sprawowana jest natomiast bez formalnego rządu. Decyzje podejmuje się na różnych poziomach: ponadnarodowym, subnarodowym, narodowym i regionalnym, a podział na sfery wewnętrzną i zewnętrzną ulega zatarciu. Wielopoziomowe zarządzanie występuje w różnych formach: policentrycznych, wyróżniających się wielkością władz lub zhierarchizowanych, bliskich koncepcji federacji. W tym ujęciu zwiększenie legitymizacji UE może nastąpić m.in. poprzez wzmocnienie władzy PE, zapewnienie większej przejrzystości i uczestnictwa w unijnej polityce oraz deliberację, która poszukuje najlepszych rozwiązań wspólnych problemów w dialogu z obywatelami i ich reprezentacjami²².

Kolejne kryzysy od 2008 r. erodują jednak nośność tych teorii i koncepcji. Będące ich propagatorami siły polityczne głównego nurtu tracą wpływy, a często także władzę, na rzecz partii eurosceptycznych i antyeuropejskich, które odwołują się do suwerenistycznych wizji państwa nawiązujących do tradycji konserwatywnych bądź nacjonalistycznych. W takich okolicznościach problematyka deficytu demokracji w UE wpisuje się w sprzeczności wobec rządów Brukseli i kosmopolitycznych elit, których polityka odbiega od społecznych preferencji. Kontrowersje wokół trilogu są zatem ważnym elementem dyskusji o teraźniejszości i przyszłości demokracji w UE. Warto w nich uwzględniać głosy postulujące konieczność wyjścia poza unijne instytucje systemu reprezentacji powstałe przed epoką nowych technologii komunikacyjnych. Współcześnie demokracja nie może się ograniczać do reprezentacji, również na poziomie UE. Cyfryzacja wprowadza nowe formy partycypacji obywatelskiej: „badania i petycje rozpowszechnione online, debaty publiczne, otwarte fora społeczne, sondaże deliberacyjne, crowdsourcing, czaty i grupowe podejmowanie decyzji, usługi rzecznictwa cyfrowego [digital advocacy services], e-learning i e-uczestnictwo”²³. Dają one dodatkowe możliwości zdemokratyzowania technokratycznego procesu politycznego w UE, którego przykładem jest trilog.

22 Szerzej zob.: J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 327–366; A. Wiener, T. Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2005; S. Hix, *System...*

23 J. Zielonka, *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 219–252; A. Vetulani-Cęgiel, *Nowe procedury konsultacji Komisji Europejskiej jako czynnik niwelujący deficyt demokracji w UE*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3 (45), s. 117–135.

Pojęcie trilogu w unijnym procesie legislacyjnym

W języku polskim *trilog* jest pojęciem raczej potocznym, będącym bezpośrednią kalką z angielskiego *trilogue*. Formalnie definiuje się go jako ‘posiedzenie trójstronne’. Celem posiedzenia trójstronnego jest osiągnięcie zgodnego stanowiska w zakresie treści projektu legislacyjnego. Porozumienie to ma charakter polityczny i z perspektywy formalnoprawnej nie jest wiążące dla żadnej ze stron. Nie podlega samodzielnie wykonaniu, a jego złamanie nie wiąże się z żadną sankcją. Porozumienie stanowi podstawę formalnego przyjęcia – w treści uzgodnionej podczas trilogu – stanowisk ustawodawczych Parlamentu i Rady, które kończą procedurę w danym czytaniu.

Należy zauważyć, że jako procedura nieformalna posiedzenie trójstronne może się odbyć na każdym etapie tworzenia prawa w UE, jeśli jest to uzasadnione dla podjęcia negocjacji między instytucjami ustawodawczymi i rozstrzygnięcia kwestii uregulowanych przez nie odmiennie. Warto także podkreślić korzyść, jaką trilog daje KE. Mimo że jej rola jest na tym etapie dość ograniczona, praktyka prowadzenia negocjacji trójstronnych wzmacnia znaczenie tego organu jako swoistego mediatora między dwoma współustawodawcami, który dąży do uzgodnienia wspólnego stanowiska, również poprzez proponowanie rozwiązań kompromisowych. Posiedzenia trójstronne nie są tożsame z posiedzeniami komitetu pojednawczego określonego w art. 294, ust. 10–12 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) – jest to procedura sformalizowana, stosowana wyłącznie w przypadku nieosiągnięcia porozumienia między PE a Radą w toku drugiego czytania. Niemniej jednak porównywanie obu tych procedur wydaje się uzasadnione. Szereg zasad wypracowanych w praktyce stosowania instytucji trilogu zostało opartych o reguły prowadzenia negocjacji w ramach komitetu pojednawczego. Na stronach internetowych PE w informacjach o trilogu można znaleźć następującą deklarację: „Negocjacje międzyinstytucjonalne stały się standardową praktyką przyjmowania prawodawstwa UE, umożliwiając współprawodawcom osiągnięcie porozumienia na każdym etapie procedury legislacyjnej”²⁴. Pomimo

24 „Interinstitutional negotiations have become standard practice for the adoption of EU legislation. They enable the co-legislators to reach agreement at any stage of the legislative procedure”. *Interinstitutional Negotiations for the Adoption of EU Legislation*, „European Parliament” [online, dostęp: 29 V 2025]: <<https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations>>.

tego oraz wzrostu swojego znaczenia trylog nadal pozostaje słabo uregulowany w prawie UE i nie stanowi pojęcia traktatowego. Nie jest także przedmiotem częstych badań naukowych.

Geneza trylogu

Pierwsze nieformalne dwustronne negocjacje między Radą a Parlamentem odbywały się w połowie lat dziewięćdziesiątych²⁵. Znaczenie instytucji trylogu wzrosło jednak dopiero w XXI w. Wcześniej bowiem, tj. przed wejściem w życie traktatu z Amsterdamu w 1999 r., procedura współdecydowania mogła być finalizowana jedynie w drugim czytaniu bądź po pełnej procedurze pojednawczej. W wyniku zmian traktatu możliwe stało się kończenie prac legislacyjnych w pierwszym czytaniu, jeśli osiągnięto pełne porozumienie i tożsamość stanowisk unijnych współlegislatorów. Rozwinęła się wówczas koncepcja konsultacji międzyinstytucjonalnych na wczesnym etapie procesu legislacyjnego i pojawiła się koncepcja określona roboczo jako trylog. W pierwszej kolejności zaczęto wykorzystywać nową instytucję, aby ułatwić negocjacje polityczne w szczególnie trudnych sprawach, ale praktyka ta szybko się rozpowszechniła. Nieformalne rozmowy trójstronne stały się standardowym *modus operandi* – istotnym instrumentem współdziałania Rady i Parlamentu umożliwiającym zamykanie legislacyjnych *dossier* na wczesnym etapie procedury²⁶.

Już w 2007 r. wszystkie trzy instytucje – Komisja, Parlament i Rada – formalnie zadeklarowały poparcie dla korzystania z posiedzeń trójstronnych jako instytucji korzystnie wpływającej na efektywność procesu legislacyjnego w UE. Przyjęta przez nie w czerwcu 2007 r. *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE)* była tego jednoznacznym wyrazem²⁷. Miała ona

25 Por. R. Kardasheva, *Trilogues in the EU Legislature*, King's College Department of European and International Studies, London 2013.

26 G. J. Brandsma, *Transparency of EU Informal Trilogues through Public Feedback in the European Parliament: Promise Unfulfilled*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, No. 10, s. 1466. Zob. również przywołaną tam literaturę.

27 Parlament Europejski, Rada, Komisja: *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE) (2007/C 145/02)*, Dz.Urz. UE, C 145, 30 VI 2007, s. 5–9.

wyjaśnić metody pracy oraz zasady ich stosowania w praktyce. Na samym początku deklaracji, w pkt 7 znajduje się oświadczenie, że trilog „już okazał się skuteczny i elastyczny, znacząco zwiększając możliwości osiągnięcia porozumienia na etapie pierwszego i drugiego czytania, a także ułatwiając przygotowanie prac komitetu pojednawczego”²⁸. Treść *Wspólnej deklaracji* stanowi bardzo istotny z formalnego punktu widzenia opis trilogu w praktyce stanowienia prawa UE. Dokument ten jednoznacznie stwierdza, że celem wszystkich trzech instytucji jest to, by akty prawne mogły zostać przyjęte w pierwszym czytaniu²⁹. W tym celu nawiązuje się odpowiednie kontakty, ułatwiane przez KE, której zadaniem jest konstruktywne korzystanie z przysługującego jej prawa inicjatywy w celu uzgodnienia stanowisk PE i Rady³⁰.

Po raz pierwszy trilog jako instytucja został nazwany i opisany naukowo w 2003 r.³¹ Co prawda już w 2000 r. Michael Shackleton zwrócił uwagę na zmiany w procedurze legislacyjnej po przyjęciu traktatu z Amsterdamu, stwierdzając, że prowadzą one do parlamentaryzacji ustawodawstwa w UE, wzmacniając znaczenie PE i stawiając go na równi z Radą w procesie stanowienia prawa wtórnego³². Nie użył jednak wówczas pojęcia

28 Tamże, s. 5.

29 Wydaje się to bardzo daleko idąca deklaracja, kwestionująca potrzebę trzech czytań określonych w procedurze z art. 294 TFUE. Tymczasem trzy czytania mają nie tylko doprowadzić do osiągnięcia porozumienia między unijnymi współustawodawcami, lecz także zapewniać odpowiedni przebieg procedury ustawodawczej, pozwalając na właściwą refleksję nad projektowanymi aktami prawa UE. Deklaracja może być zatem odczytywana jako stanowisko unijnych instytucji stwierdzające, że procedura traktatowa jest zbyt rozwlekła, a ich zadaniem jest jej faktyczne skrócenie.

30 Treść tego postanowienia deklaracji wydaje się niejasna. Z jednej strony art. 17 TUE daje Komisji uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej, a zatem zainaugurowania danego procesu legislacyjnego, z drugiej zaś deklaracja w tym punkcie dotyczy działań Komisji mających na celu pozytywne zakończenie postępowania legislacyjnego, choć instytucja ta nie ma formalnych uprawnień np. do wnoszenia poprawek w toku prac legislacyjnych.

31 Por. M. Shackleton, T. Raunio, *Codecision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, No. 2, s. 171–187.

32 M. Shackleton, *The Politics of Codecision*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38, No. 2, s. 325–342.

trilog. W praktyce PE zasady i zwyczaje związane z trylogiem rozwinęły się *de facto* oddolnie podczas VI i VII kadencji. Wzrost zainteresowania wykorzystywaniem trylogu w toku procedur legislacyjnych w pierwszej dekadzie XXI w. wynikał z socjalizacji członków PE i Rady, natomiast nie zależy od ważności i materii projektów czy też ich pilności; w wyniku początkowo incydentalnego stosowania tej instytucji doprowadzono do wykorzystywania jej na większą skalę³³. Ponieważ reguły były zwyczajowe i powstawały w poszczególnych komisjach parlamentarnych, pozostawały niejednolite i różniły się w zależności od *usus* w danej komisji.

Przebieg trylogu

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na przepisy, które odnoszą się do momentu rozpoczęcia negocjacji w trylogu. Warunkiem koniecznym jest tu przyjęcie stanowisk w odniesieniu do danego projektu legislacyjnego przez Parlament i Radę. PE może otworzyć negocjacje w trylogu na trzy sposoby. Tytuł II, rozdział III, sekcja 3 regulaminu PE stanowi w art. 71:

Negocjacje z pozostałymi instytucjami mające na celu osiągnięcie porozumienia w trakcie trwania procedury ustawodawczej mogą być podjęte jedynie na podstawie decyzji przyjętej zgodnie z art. 72, 73 lub art. 74 lub po odesłaniu przez Parlament do ponownych negocjacji międzyinstytucjonalnych. Negocjacje są prowadzone z uwzględnieniem kodeksu postępowania określonego przez Konferencję Przewodniczących³⁴.

- 33 A. Kirpsza, „*Nie chcę, ale muszę*”. *Powody negocjowania aktów prawnych Unii Europejskiej w trylogach*, [w:] *Teorie i metody w studiach europejskich – v Ogólnopolskie Europeistyczne Warsztaty Metodologiczne dla Doktorantów i Habilitantów*, red. K. A. Wojtaszczyk, J. Wiśniewska-Grzelak, Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR”, Warszawa 2015, s. 113.
- 34 *Regulamin. Dziesiąta kadencja Parlamentu*, Parlament Europejski, [Bruksela], lipiec 2024: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2024-07-16_PL.pdf> [dostęp: 20 V 2025]. Dokument nie został opublikowany w „Dzienniku Urzędowym UE”. Analogicznie zob. *Regulamin. Dziewiąta kadencja Parlamentu*, Dz.Urz. UE, L 302, 22 XI 2019, s. 1–128, nr 32019Q1122(01). Zob. także: *Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej*, Konferencja Przewodniczących, [Bruksela], 28 IX 2017: <https://www.europarl.europa.eu/cms-data/215160/C2_PL.pdf> [dostęp: 20 X 2024].

Po pierwsze, zgodnie z art. 72 regulaminu PE komisja parlamentarna, przyjmując sprawozdanie ustawodawcze do projektu legislacyjnego, może większością głosów podjąć decyzję o przystąpieniu do negocjacji na podstawie tego sprawozdania. Decyzja ta podlega notyfikacji na początku miesięcznego posiedzenia plenarnego PE. Jest to otwarcie trilogu przed pierwszym czytaniem w Parlamencie.

Po drugie, zgodnie z art. 73 regulaminu PE podstawą prowadzenia negocjacji w trilogu jest też stanowisko Parlamentu przyjęte plenarnie w pierwszym czytaniu. O otwarciu negocjacji decyduje właściwa komisja parlamentarna większością głosów po ogłoszeniu na posiedzeniu plenarnym. Jest to otwarcie trilogu w sytuacji, gdy Parlament przyjął już w pierwszym czytaniu stanowisko, które pozwala zakończyć proces w tzw. wczesnym drugim czytaniu.

Po trzecie, zgodnie z art. 74 regulaminu PE w sytuacji, gdy Rada przekazała właściwej komisji parlamentarnej swoje stanowisko w pierwszym czytaniu, możliwe jest otwarcie trilogu na podstawie stanowiska ustawodawczego PE z pierwszego czytania stanowiącego mandat do negocjacji. Decyduje o tym właściwa merytorycznie komisja parlamentarna. Warto odnotować, że przepisy regulaminu Parlamentu dotyczące prowadzenia przez jego przedstawicieli negocjacji w trilogu zostały istotnie znowelizowane z mocą od stycznia 2017 r. i pozwalają sprawować lepszą kontrolę parlamentarną nad prowadzonymi negocjacjami³⁵. Na bazie powyższych decyzji prowadzone są negocjacje, których przebieg po stronie PE określa art. 75 regulaminu. Stanowi on, że Parlament reprezentowany jest przez zespół negocjacyjny, który składa się z kontrsprawozdawców z co najmniej każdej grupy politycznej; kieruje nim poseł sprawozdawca, a prace prowadzi przewodniczący właściwej komisji. Zespół ma obowiązek składać za pośrednictwem przewodniczącego komisji i posła sprawozdawcy sprawozdanie z każdego posiedzenia w trilogu na posiedzeniu właściwej komisji bądź na posiedzeniu koordynatorów komisji. W przypadku osiągnięcia wstępnego porozumienia w trilogu zespół niezwłocznie informuje o tym właściwą komisję parlamentarną, przedstawiając jego treść, a ta decyduje o zatwierdzeniu porozumienia większością głosów.

35 *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, Parlament Europejski, Bruksela, wrzesień 2020 (PE 640.179), s. 28.

W konsekwencji porozumienie poddawane jest pod głosowanie plenarne w PE. Dodatkowo wspomniany kodeks postępowania, o którym mowa w art. 71 regulaminu, stanowi, że przedstawiciele PE muszą mieć na uwadze, iż negocjacje trójstronne winny się opierać na „zasadach przejrzystości, rozliczalności i skuteczności w celu zapewnienia wiarygodnego, identyfikowalnego i otwartego procesu podejmowania decyzji zarówno w Parlamencie, jak i wobec opinii publicznej”³⁶. W oparciu o te zasady kodeks określa, że „Parlament zapewnia środki niezbędne do należytego informowania opinii publicznej [...] i tym samym ułatwia identyfikowalność procesu legislacyjnego”³⁷. Nie skonkretyzowano tam jednak, jakie to środki. Kodeks wskazuje, że mandatem do prowadzenia negocjacji jest

sprawozdanie ustawodawcze komisji lub poprawki przyjęte na posiedzeniu plenarnym – do negocjacji dotyczących pierwszego czytania, do negocjacji dotyczących wczesnego drugiego lub drugiego czytania – stanowisko Parlamentu w pierwszym czytaniu, a do negocjacji dotyczących trzeciego czytania – stanowisko Parlamentu w drugim czytaniu³⁸.

Wewnętrzny regulamin prac Rady jest aktem istotnie mniej szczegółowym od regulaminu PE i nie określa tak precyzyjnie procedur w ramach negocjacji trójstronnych. Art. 26 tego dokumentu stanowi, że Radę co do zasady reprezentuje przed Parlamentem prezydencja lub za jej zgodą członek z jednego z trzech państw następujących po sobie prezydencji (tzw. trio zgodnie z art. 1, ust. 4 regulaminu), albo też sekretarz generalny Rady³⁹. W praktyce Rada opiera się na postanowieniach porozumień międzyinstytucjonalnych oraz pomocniczo na postanowieniach wewnętrznych regulacji PE, które *ad casum* mogą mieć zastosowanie dla Rady. Wspomniana wcześniej *Wspólna deklaracja* z 2007 r. precyzyjnie określa sposób zakończenia procedury ustawodawczej w przypadku dojścia do konsensusu w ramach nieformalnych negocjacji.

W pierwszym przypadku, przy osiągnięciu porozumienia tymczasowego przed przyjęciem formalnych stanowisk PE i Rady w pierwszym

36 Tamże, s. 1.

37 Tamże, s. 2.

38 Tamże.

39 *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, Dz.Urz. UE, L 325, 11 XII 2009, s. 35–61, nr 32009D0937.

czytaniu, przewodniczący Coreperu⁴⁰ przekazuje w piśmie do przewodniczącego właściwej komisji PE szczegółowe informacje na temat treści porozumienia w formie poprawek do wniosku Komisji. Oświadcza, że Rada zamierza zaakceptować takie zmiany, z zastrzeżeniem weryfikacji prawnolingwistycznej, o ile zostaną one zatwierdzone w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym. Oznacza to, że w przypadku osiągnięcia porozumienia w pierwszym czytaniu (przed przyjęciem formalnych stanowisk PE i Rady) jego treść notyfikuje właściwej komisji Coreper reprezentowany przez prezydencję. Komisja kieruje następnie wniosek legislacyjny na plenum PE, który przyjmuje stanowisko jako pierwsza instytucja, a druga w kolejności głosuje Rada.

W drugim przypadku, gdy w Parlamencie zamknięto pierwsze czytanie, a Rada nie przyjęła jeszcze swojego stanowiska, procedura sformalizowania uzgodnionego w trilogu nieformalnego porozumienia jest odwrotna. To przewodniczący komisji parlamentarnej notyfikuje wówczas przewodniczącemu Coreperu z kraju prezydencji w Radzie UE swoje zalecenia na posiedzenie plenarne Parlamentu. Dotyczą one akceptacji wspólnego stanowiska Rady bez wnoszenia poprawek (zgodnie z art. 294, ust. 7a), z zastrzeżeniem konieczności potwierdzenia wspólnego stanowiska przez Radę i dokonania weryfikacji prawnolingwistycznej.

W trzecim przypadku, tj. w sytuacji, gdy negocjacje w trilogu prowadzone są na etapie drugiego czytania, gdyż w pierwszym nie udało się uzgodnić treści stanowisk, zakończenie prac następuje po osiągnięciu porozumienia tymczasowego. Jego treść, tak jak w pierwszym przypadku, przewodniczący Coreperu przekazuje przewodniczącemu właściwej komisji parlamentarnej w formie poprawek do wspólnego stanowiska Rady⁴¹, oświadczając, że zaakceptuje ona zmiany, z zastrzeżeniem weryfikacji prawnolingwistycznej, jako druga, po głosowaniu plenarnym Parlamentu.

Istotnym aktem określającym zasady negocjacji trójstronnych jest także przyjęte w 2016 r. *Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem*

40 „Coreper to skrócona nazwa Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej. Jego rolę i poszczególne formacje przedstawia art. 240 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE”. *Coreper I*, „Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej” [online, dostęp: 30 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>>.

41 Inaczej niż w wariantcie pierwszym, gdzie poprawki odnosiły się do projektu Komisji.

*Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską [...] w sprawie lepszego stanowienia prawa*⁴². Stanowi ono o międzyinstytucjonalnych uzgodnieniach co do przejrzystości i koordynacji procesu legislacyjnego. W odniesieniu wprost do trilogu zadeklarowano tam, że zapewniona zostanie „przejrzystość procedur ustawodawczych [...], w tym dzięki odpowiedniemu prowadzeniu negocjacji trójstronnych”, a instytucje „udoskonalą informowanie opinii publicznej w trakcie całego cyklu legislacyjnego”⁴³.

Nie wskazano jednak, w jaki sposób należy zapewnić przejrzystość procedur i form informowania opinii publicznej o przebiegu negocjacji trójstronnych. W praktyce wypracowano dwa poziomy ich prowadzenia – polityczny i techniczny. Na pierwszym inicjatywa należy do posłów (przewodniczącego komisji parlamentarnej i faktycznie posła sprawozdawcę), a z drugiej strony – przez ministra z państwa członkowskiego sprawującego prezydencję. Drugi prowadzony jest wyłącznie przez urzędników ze strony Rady oraz asystentów posłów ze strony PE, nie zaś przedstawicieli poszczególnych instytucji. W doktrynie zwraca się uwagę, że istnieje także trzeci, bardzo nieformalny poziom negocjacji w trilogu – bilateralne spotkania między Radą a PE, które odbywają się zarówno przed formalnym otwarciem negocjacji, jak i po nim⁴⁴.

Statystyki prac legislacyjnych w Unii Europejskiej

Analizując instytucję trilogu w procedurze legislacyjnej UE, należy zwrócić uwagę na statystyki. W VII kadencji (2009–2014) PE przyjął 2790 aktów, z czego 1071 (38 proc.) stanowiły akty legislacyjne, a zatem rozporządzenia bądź dyrektywy. Dla porównania w VIII kadencji (2014–2019) przyjęto 2575 aktów, z czego 965 (37 proc.) stanowiły akty legislacyjne. W IX kadencji (od lipca 2019 do grudnia 2023) przyjęto 1948 aktów, spośród których 653 miały charakter prawodawczy⁴⁵. Widać zatem nieznaczną tendencję spad-

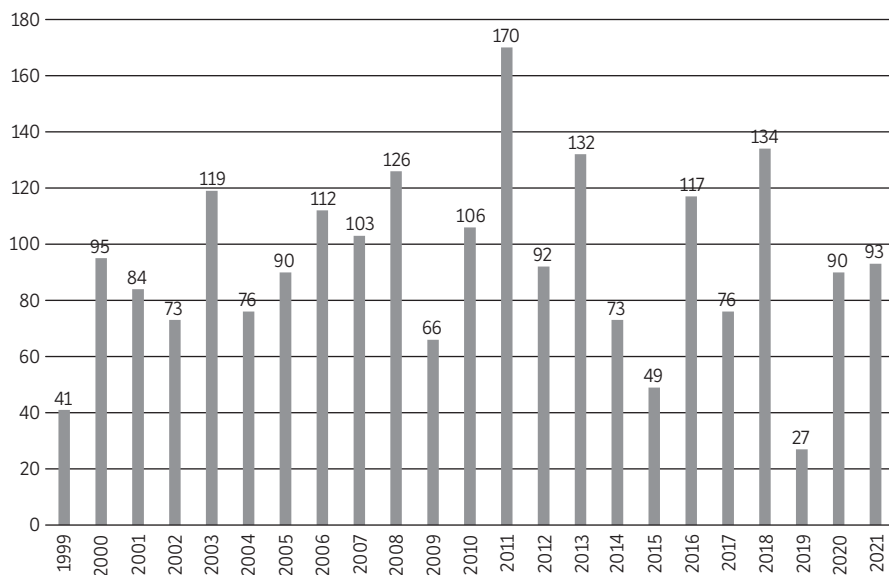
42 *Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 roku w sprawie lepszego stanowienia prawa*, Dz.Urz. UE, L 123, 12 V 2016, s. 1–14, nr 32016Q0512(01).

43 Tamże, pkt 38.

44 Por. Ch. Roederer-Rynning, J. Greenwood, *The Culture...*, s. 1153–1155.

45 G. Sabbati, *Parlament Europejski – fakty i liczby*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Bruksela, kwiecień 2024 (PE 760.403), s. 9: <<https://www.europarl.europa>.

kową całkowitej liczby projektów przypadających na poszczególne kadencje PE. Zauważalna jest również rozpiętość liczby projektów legislacyjnych proponowanych przez KE w poszczególnych latach kalendarzowych. Jak pokazuje wykres 1, między 1999 a 2021 r. roczna liczba projektów w ramach zwykłej procedury ustawodawczej wahała się od 170 w 2011 do 27 w 2019⁴⁶.



Wykres 1. Projekty legislacyjne Komisji Europejskiej w zwykłej procedurze ustawodawczej

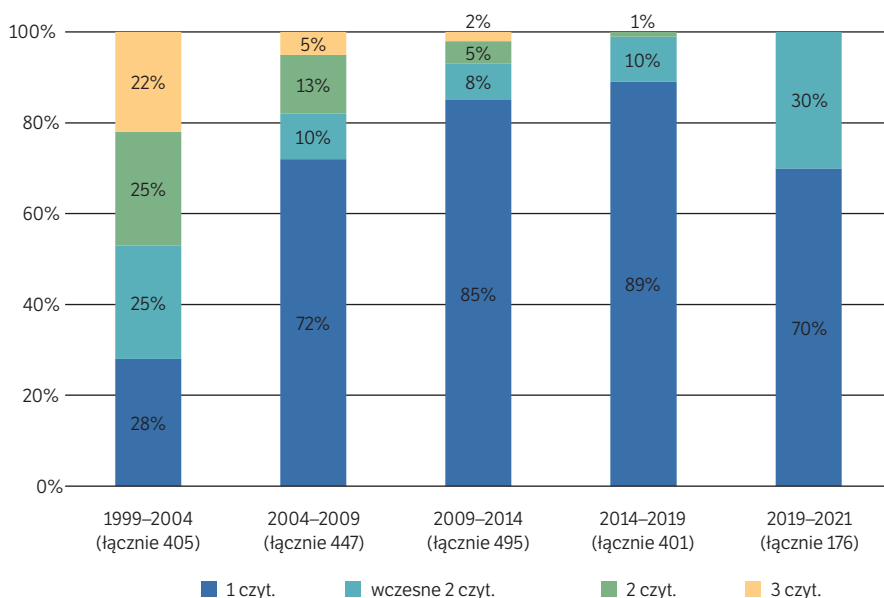
Źródło: oprac. własne na podstawie: K. Barley [i in.], *Mid-Term Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure. 1 July 2019 – 31 December 2021 (9th Parliamentary Term)*, European Parliament, [b.d.m.w.] (PE 703.724), s. 7

Odnosząc powyższe do etapu, na którym zamykano prace legislacyjne nad poszczególnymi projektami, należy zwrócić uwagę na dane przedstawione na wykresie 2. Wyraźnie widać tam rosnący trend do osiągnięcia porozumień w negocjacjach trójstronnych i zamykania prac legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej na jak najwcześniejszym etapie. W kadencji 1999–2004 uchwalono łącznie 405 aktów prawnych, z czego 28 proc. w pierwszym czytaniu, a 25 proc. we wczesnym drugim

[eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760403/EPRS_BRI\(2024\)760403_PL.pdf](https://eur-lex.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760403/EPRS_BRI(2024)760403_PL.pdf) [dostęp: 31 VII 2025].

⁴⁶ Należy nadmienić, że był to rok wyborów do PE, co oznacza również zmianę kadencji KE i siłą rzeczy ograniczenie jej aktywności ustawodawczej.

czytaniu (tzn. stanowisko PE w drugim, a Rady w pierwszym czytaniu). Na wczesnym etapie procedury legislacyjnej uchwalono zatem 53 proc. ogólnej liczby projektów, a aż 22 proc. aktów przyjęto dopiero na etapie trzeciego czytania. W kadencji 2004–2009 już 72 proc. z 447 aktów prawnych przyjęto na etapie pierwszego czytania, a dodatkowo 10 proc. na etapie wczesnego drugiego (łącznie zatem 82 proc. na wczesnym etapie). Trzecie czytanie potrzebne było jedynie przy 5 proc. aktów. W następnej kadencji w latach 2009–2014 akty prawne przyjęte w pierwszym czytaniu stanowiły 89 proc. wszystkich, wczesne drugie czytanie wykorzystano w 10 proc. przypadków, a do trzeciego nie doszło ani razu.



Wykres 2. Odsetek aktów prawnych w zwykłej procedurze ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej

Źródło: oprac. własne na podstawie: K. Barley [i in.], *Mid-Term...*, s. 12

W ostatniej kadencji, tj. od połowy 2019 do końca 2021 r., przyjęto łącznie 176 aktów prawnych, z czego 70 proc. w pierwszym czytaniu, a 30 proc. we wczesnym drugim, wskutek czego nie potrzebne było ani jedno drugie ani trzecie czytanie. Obserwujemy zatem pewną zmianę trendu w sposobie finalizowania procesu legislacyjnego. Z informacji PE wynika, że owe 30 proc. aktów przyjętych we wczesnym drugim czytaniu odnosi się prawie wyłącznie do spraw, wobec których ustępujący Parlament przyjął stanowi-

sko w pierwszym czytaniu przed wyborami w 2019 r.⁴⁷ Zwraca też uwagę częstsze korzystanie przez PE z możliwości petryfikowania swojego stanowiska poprzez uchwalanie go w pierwszym czytaniu zgodnie z procedurą traktatową, bez oczekiwania na stanowisko Rady. Jest to forma politycznego zaakcentowania, że stanowisko wobec danego projektu jest mocno ugruntowane i będzie twardo bronię w negocjacjach trójstronnych z Radą UE, a także element wywierania presji na Radę, która formalnie nie ma inicjatywy, lecz jedynie reaguje na stanowisko Parlamentu⁴⁸ i może zaakceptować je bez zastrzeżeń bądź przyjąć własne. W przypadku wyboru drugiego rozwiązania Rada musi przedstawić „powody, które doprowadziły ją do przyjęcia jej stanowiska w pierwszym czytaniu”, a zatem wytłumaczyć, dlaczego nie zgadza się ze stanowiskiem Parlamentu. W przypadku formalnego zakończenia pierwszego czytania przez PE taka pozycja Rady w procesie legislacyjnym może ją zmuszać do ustępstw i pokorniejszego godzenia się na to, co zaproponował Parlament⁴⁹. Można zatem zakładać, że będzie to coraz częściej wykorzystywany sposób osiągania przez Parlament przewagi negocjacyjnej nad Radą. Założenie to potwierdzają badania dotyczące pozytywnego wpływu trilogów na sukcesy legislacyjne PE w latach 1999–2009. Gdy dany projekt był w tym okresie rozpatrywany w trilogach, „szansa na sukces zgłoszonych do niego przez PE poprawek wzrastała o 70% w porównaniu do szans poprawek wnoszonych w efekcie klasycznych negocjacji”⁵⁰.

Podsumowując część statystyczną, należy zwrócić uwagę na coraz krótszy średni czas trwania prac legislacyjnych w zwykłej procedurze, co koreluje z szerszym wykorzystywaniem trilogu i kończeniem prac w pierwszym bądź wczesnym drugim czytaniu. Średni okres pojedynczego procesu

47 K. Barley [i in.], *Mid-Term Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure. 1 July 2019 – 31 December 2021 (9th Parliamentary Term)*, European Parliament, [b.d.m.w.] (PE 703724), s. 11.

48 Zob. TFUE, art. 294, ust. 4–6.

49 Zwraca na to uwagę doktryna wskazująca, że Radzie może być trudno przeciwstawić się politycznie gorącemu stanowisku Parlamentu, który początkowo często przyjmuje skrajną pozycję, której nie może przyjąć Rada, i z której łatwo mu ustępować w zamian za korzystne negocjacje w trilogu. Zob. Ch. Roederer-Rynning, J. Greenwood, *The Culture...*, s. 1155.

50 A. Kirpsza, *Warunki sukcesu poprawek Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 2 (40), s. 62.

legislacyjnego zakończonego w pierwszym czytaniu wyniósł 17 miesięcy, we wczesnym drugim – 32, a w drugim – 33⁵¹.

Zalety i wady trilogu

Mając na uwadze prawne ramy negocjacji trójstronnych oraz dotychczasową praktykę ich stosowania w procesie legislacyjnym w UE, można wskazać wady i zalety trilogu w obecnym kształcie, który bazuje zarówno na przepisach, jak i zwyczaju. Podstawową zaletą trilogu jest możliwość istotnego skrócenia procesu uchwalania dyrektyw i rozporządzeń w zwykłej procedurze ustawodawczej. Pozwala on na osiągnięcie kompromisów w krótszym czasie, niż gdyby każda instytucja pracowała osobno. Dzięki temu prawo może być uchwalone szybciej, co jest istotne, gdy trzeba reagować na pilne wyzwania. Trilog ułatwia zatem proces decyzyjny i obniża koszty transakcyjne, ale wpływa również na wynik negocjacji⁵². Ponadto wzmacnia współpracę międzyinstytucjonalną w UE, gdyż niejako zmusza unijne organy do współpracy, zwiększając wzajemne zrozumienie i umożliwiając osiągnięcie lepszego kompromisu. Istotną kwestią jest także większa elastyczność negocjacji trójstronnych – instytucje mogą szybko dostosowywać stanowiska i reagować na propozycje, co ułatwia wypracowanie kompromisu. Co do zasady przekłada się to na wyższą efektywność w uchwalaniu przepisów, zwłaszcza dotyczących trudnych kwestii. Zalety te były przyczyną ukształtowania się trilogu w procesie stanowienia prawa wtórnego UE. Z drugiej strony warto wskazać wady negocjacji trójstronnych w ich obecnym kształcie. Największą z nich jest brak przejrzystości procesu. Negocjacje w trilogu odbywają na spotkaniach za zamkniętymi drzwiami, do których dostęp jest bardzo ograniczony. Brakuje oficjalnych i publicznie dostępnych informacji o przebiegu negocjacji, stanowiskach ich uczestników, ustaleniach po poszczególnych posiedzeniach czy o ich kalendarzu. Co za tym idzie, nie ma też konsultacji z interesariuszami zainteresowanymi wynikiem negocjacji.

Przepisy regulujące przebieg trilogu nie określają zasad prowadzenia negocjacji trójstronnych; dotyczą przede wszystkim sposobu ich rozpoczęcia

51 *Average Duration and Number of Concluded Ordinary Legislative Procedures*, „European Parliament” [online, dostęp: 27 XII 2024]: <<https://epthinktank.eu/2024/06/04/european-parliament-facts-and-figures/ep-facts-and-figures-fig-19/>>.

52 A. Kirpsza, *Warunki...*

przez uprawnione organy UE, a także zakończenia rozmów i dalszych kroków formalnych zmierzających do uchwalenia aktu prawnego. W doktrynie zwraca się uwagę, że na tym etapie proces legislacyjny pozostaje w rękach bardzo niewielu osób, tj. posła sprawozdawcy z PE, przedstawicieli prezydencji Rady UE i kilku urzędników KE, a czasem komisarza⁵³. Nie istnieją wytyczne, ile powinien trwać trilog, z jaką częstotliwością powinny się odbywać posiedzenia i w jaki sposób należy wypracowywać kompromisowe uzgodnienia. Nie ma również obowiązku informowania o przebiegu i postępach negocjacji w ich toku. Opinia publiczna pozbawiona jest zatem wiedzy na temat tego, w którą stronę zmierzają prace i jakie kwestie zostały w danym momencie uzgodnione między współustawodawcami. Może to wywoływać niekorzystne wrażenie co do przejrzystości procesu legislacyjnego. Po przyjęciu stanowisk Parlamentu i Rady oraz po kolejnych kilku miesiącach bez informowania opinii publicznej ogłaszane jest bowiem porozumienie co do treści powszechnie obowiązujących przepisów (a w przypadku rozporządzeń stosowanych bezpośrednio również w relacjach horyzontalnych), które może budzić wątpliwości choćby co do tego, jakie argumenty ostatecznie zdecydowały o przyjęciu przepisów, a jakie nie znalazły posłuchu wśród unijnych ustawodawców.

Kontrola demokratyczna ze strony opinii publicznej, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak i pozostałych posłów do PE oraz państw członkowskich jest więc istotnie zawężona, i to mimo pewnych obowiązków sprawozdawczych nałożonych na posłów sprawozdawców i przewodniczących komisji parlamentarnych. Wynika to z ograniczonego dostępu do informacji w czasie, gdy możliwy byłby rzeczywisty wpływ na przebieg prac, i może prowadzić do marginalizacji interesów oraz stanowisk mniejszych frakcji politycznych, a także poszczególnych państw członkowskich. Brak informacji o przebiegu negocjacji utrudnia też egzekwowanie odpowiedzialności za przyjęte przepisy (m.in. wskazanie osób, które zaproponowały treść danego zapisu). Może także wzmocniać pozycję posła sprawozdawcy i istotnie uniezależniać go od faktycznej kontroli i nadzoru PE⁵⁴, którego wolę winien realizować.

53 P. Leino-Sandberg, *Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?*, „European Journal of Risk Regulation” 2023, vol. 14, special issue 2, s. 271.

54 Więcej zob. H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, No. 10, s. 1184–1212.

Brak publicznej informacji skutkuje też nierównym traktowaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ informacje o statusie spraw w trilogu uzyskują jedynie te z nich, które mają nieformalne siatki osobistych kontaktów w Brukseli. Mniejsze i niemające funduszy na prowadzenie stałej działalności na forum UE nie dysponują wystarczającymi informacjami na temat postępów prac⁵⁵. W doktrynie przeważa opinia, że nie da się faktycznie śledzić postępów prac w trilogu przy użyciu formalnych kanałów komunikacji z jego uczestnikami. Jako forma procedury legislacyjnej prowadzi on bowiem do włączania i wykluczania wybranych podmiotów oraz uprzywilejowywania innych, na czym tracą obywatele, społeczeństwo obywatelskie i parlamenty krajowe⁵⁶.

Druga wada związana z brakiem formalnych ram prawnych trilogu to potencjalna presja na szybkie kompromisy. Wysokie tempo prac legislacyjnych staje się bowiem ważniejsze niż dogłębna analiza kluczowych zagadnień stanowiących przedmiot regulacji. W rezultacie przepisy mogą być trudne w stosowaniu bądź powierzchownie traktować daną kwestię.

Trzecia wada polega na braku właściwego traktatowego umocowania trilogu jako instytucji proceduralnej w unijnym procesie legislacyjnym. Oznacza to, że prace nad przygotowywaniem aktów powszechnie obowiązującego prawa prowadzone są w oparciu o procedurę uchwaloną na podstawie niemającego przymiotu powszechności porozumienia między instytucjami, a nie źródła prawa wyższego rzędu. Może to być zatem przesłanka do podważania legalności takiego działania w związku z wątpliwościami co do zgodności z traktatowymi przepisami o zasadach procesu legislacyjnego, albo też podstawa uznania, że unijne instytucje obchodzą reguły procedowania przyjęte w przepisach prawa pierwotnego UE. Konsekwencją może być postrzeganie trilogu jako procesu o wątplivej przejrzystości i kontrolowalności, negatywnie oddziałującego na zaufanie obywateli do procesu legislacyjnego w UE.

Czwartą wadą jest brak wiążącego skutku publicznego ogłoszenia końca prac trilogu. Zdarzały się bowiem procesy legislacyjne, w których ogłoszone publicznie porozumienie wstępne nie zostało zatwierdzone, co

55 G. J. Brandsma [i in.], *Inside the Black Box of Trilogues: Introduction to the Special Issue*, „Journal of European Public Policy” 2021, vol. 28, No. 1, s. 5: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859600>> [dostęp: 16 II 2025].

56 P. Leino-Sandberg, *Transparency...*, s. 290.

oznacza, jakby *de facto* nie istniało. Prowadzi to do sytuacji, w której trilog formalnie został zamknięty, lecz nie doszło do faktycznego porozumienia, a jednocześnie nie ma odwagi politycznej, by otworzyć negocjacje na nowo.

Postulaty zmian

Mając na uwadze opisane wyżej cechy trilogu i praktykę wykorzystywania go w procesie dochodzenia do konsensusu między Radą a Parlamentem, można przedstawić następujące wskazania regulacyjne. Przede wszystkim ogólnym postulatem materialnym pozostaje potrzeba zwiększenia transparentności prac legislacyjnych na etapie negocjacji trójstronnych. W ostatnich latach postępy w tym zakresie były znikome, a rozwiązanie tego problemu ma niewielkie znaczenie dla unijnych instytucji, które chcą zachować efektywność i uniknąć publicznej debaty na temat wyników legislacyjnych przed ich zakończeniem, co skutkuje brakiem transparentności procesu⁵⁷. Obecnie możliwość kontrolowania tego etapu prac przez obywateli czy parlamenty narodowe państw członkowskich jest ograniczona⁵⁸, co zawęży także uprawnienia przynależne w procesie legislacyjnym mniejszości parlamentarnej w PE⁵⁹. Przejrzystość powinna się przejawiać w zapewnieniu publicznie dostępnych informacji na temat postępów prac i publikowaniu z wyprzedzeniem składu osobowego instytucji uczestniczących w posiedzeniach oraz kalendarza zaplanowanych spotkań negocjacyjnych wraz z porządkiem obrad i terminami zgłaszania poprawek do poszczególnych przepisów. Ponadto, biorąc pod uwagę, że przebieg obrad nie może być udostępniany na stronach internetowych (np. w postaci transmisji na żywo), należałoby postulować jawność notatek podsumowujących dyskusję po każdym posiedzeniu, zarówno tych sporządzanych przez przedstawicieli Rady (stronę prezydencji), jak i Parlamentu (stronę sprawozdawcy). Notatki te przekazywane są w ramach obowiązków informacyjnych odpowiednio do państw członkowskich

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ C. Reh, *Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation*, „Journal of European Public Policy” 2014, vol. 21, No. 6: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.910247>> [dostęp: 27 XII 2024].

⁵⁹ Por. R. Kardasheva, *EU Trilogues Undermine Parliamentary Committees*, „Euractiv” [online], 4 X 2012 [dostęp: 27 XII 2024]: <<https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/eu-trilogues-undermine-parliamentary-committees/>>.

i właściwej komisji parlamentarnej. Analogicznie jawne powinny być dokumenty przygotowywane przed posiedzeniem do każdego punktu porządku obrad, a także poprawki zgłaszane w toku negocjacji⁶⁰. Powyższe postulaty podziela europejski rzecznik praw obywatelskich (European Ombudsman – ERPO)⁶¹. W stanowisku podsumowującym kontrolę stosowania trilogu w zwykłej procedurze ustawodawczej stwierdził, że skoro

Unia Europejska jest demokracją przedstawicielską, w której obywatele mają prawo pociągać swoich przedstawicieli do odpowiedzialności za decyzje polityczne podejmowane w ich imieniu [...], przejrzystość trilogów jest kluczowym elementem zapewniającym skuteczność tych praw i legitymizację przepisów stanowionych przez UE⁶².

ERPO stwierdza w związku z tym, że zapewnienie odpowiedniego poziomu partycypacji ogółu obywateli w procesie legislacyjnym w UE wymaga proaktywnego podejścia do zapewnienia tej przejrzystości⁶³. Warto odnotować, że podobne rozumienie problemu, postulujące szerokie udostępnianie obywatelom UE dokumentów unijnych instytucji, także tych, które dotyczą etapu negocjacji trójstronnych, kreuje orzecznictwo TSUE⁶⁴. Trybunał podkreśla, że przejrzystość działań instytucji UE jako organów prawodawczych

60 Należy rozważyć publikację tego typu dokumentów z pewnym opóźnieniem, by zapewnić efektywność negocjacji między stronami. Niemniej jednak publikacja jest niezbędna dla zapewnienia możliwości nadzoru nad przebiegiem negocjacji i ewentualnego przypisania autorstwa uzgodnionych w ich toku poprawek, które mogą znacząco zmieniać ostateczną normatywną treść przepisów w stosunku do stanowisk Parlamentu i Rady na wcześniejszym etapie. W obecnej praktyce ta odpowiedzialność i możliwość dochodzenia, kto zabiegał o dane zmiany, jest istotnie ograniczona.

61 *Decision of the European Ombudsman Setting out Proposals Following Her Strategic Inquiry 01/8/2015/JAS Concerning the Transparency of Trilogues*, European Ombudsman, Brussels, 12 VII 2016, s. 16.

62 Tamże, s. 1.

63 Tamże, s. 4–5.

64 Por. Wyrok Sądu z dnia 22 marca 2018 r., *Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, sygn. T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167, zwł. pkt 108–109 uzasadnienia. Zob. także: Wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r., *Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, sygn. C-39/05 P i C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, zwł. pkt 46.

przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie ogółu informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień⁶⁵.

Oznacza to, że w myśl postulatu transparentności zakres udzielanych informacji powinien być jak najszerszy⁶⁶.

Ostatni dezyderat ma charakter formalny i dotyczy wprowadzenia pojęcia *negocjacje trójstronne* do przepisów traktatowych. Jest to kwestia reformy ustrojowej, która winna prowadzić do tego, by główną podstawą prawną dla stosowania trilogu przestały być przepisy oparte *de facto* o regulacje wewnętrzne, a nie o pierwotne prawo Unii. Jest to istotne przede wszystkim ze względu na brak odniesienia do negocjacji trójstronnych w obecnych przepisach TFUE, co może skutkować wadliwą procedurą uchwalania prawa wtórnego UE w ramach zwykłego postępowania ustawodawczego, które opiera się jedynie na porozumieniach międzyinstytucjonalnych i wewnętrznych przepisach proceduralnych instytucji UE. Funkcjonowanie trilogu w bieżących ramach prawnych może skutkować sformułowaniem zarzutu, że instytucje działają poza uprawnieniami nadanymi im przez państwa członkowskie w traktatach. Dodatkowo bieżące regulacje dają zbyt daleko idącą swobodę w zakresie ustalania przebiegu procesu negocjacyjnego.

Podsumowanie

Trilog powstał jako realizacja podejścia zmienionego w wyniku traktatu z Amsterdamu, zgodnie z którym procedura współdecydowania ma prowadzić do regulowania autonomicznej pracy Parlamentu i Rady oraz komitetu koncyliacyjnego, jak również do uzyskiwania konsensu w procesie

65 Por. Wyrok Trybunału z dnia 17 października 2013 r., *Rada przeciwko Access Info Europe*, sygn. C-280/11, ECLI:EU:C:2013:671.

66 Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C 506/08 P *Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji*, ECLI:EU:C:2011:496, pkt 72; Wyrok Trybunału z dnia 21 września 2010 r. w sprawach C 514/07 P, C 528/07 P i C 532/07 P *Szwecja i in. przeciwko API i Komisji*, ECLI:EU:C:2010:541, pkt 68.

stanowienia prawa UE⁶⁷. Wpisuje się on w tendencję do zwiększenia efektywności unijnych instytucji, jednak coraz częstsze wykorzystywanie tej procedury prowadzi do oddania władzy i kontroli nad procesem decyzyjnym wąskiej grupie osób bezpośrednio uczestniczących w trilogach oraz do odgórnej akceptacji osiągniętych przez nie kompromisów⁶⁸. Nadaje to procedurom trilogu w znacznej mierze charakter technokratyczny i elitarystyczny. Trzeba tu jednak zastrzec, że w przypadku niektórych procesów legislacyjnych brak odpowiedniego sformalizowania zasad prowadzenia trilogu doprowadził do znaczącego wydłużenia procedury⁶⁹.

Badania prowadzone w czasie prac nad niniejszym artykułem potwierdziły hipotezę, że trilog, choć korzystny dla efektywności procesu legislacyjnego w UE, może pogłębiać deficyty demokracji. Konieczne jest zatem dokonanie niwelujących je zmian w ramach prawnych, które regulują stosowanie i przebieg negocjacji trójstronnych. Jest to istotne nie tylko dla zapewnienia właściwej legitymacji przepisów prawa wtórnego UE, które wywołuje skutki horyzontalne i wertykalne, ale również dla budowania zaufania i poparcia społecznego dla Unii oraz integracji europejskiej⁷⁰. Część postulatów uregulowania trilogu została wzięta pod uwagę – w szczególności na poziomie Parlamentu Europejskiego, gdzie opracowano pro-

67 A. Kreppel, *Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of EP Legislative Influence*, „Comparative Political Studies” 2002, vol. 35, No. 7, s. 784–813.

68 A. Kirpsza, „Nie chcę...”, s. 114.

69 Warto wskazać przykład Pakietu Bankowego 2021 w odniesieniu do projektów legislacyjnych o numerach 2021/0342(COD) i 2021/0341(COD). Projekty zaproponowane w październiku 2021 r. były przedmiotem negocjacji trójstronnych w 2023. 27 kwietnia ogłoszono osiągnięcie porozumienia w trilogu, ale nie spotkało się ono z aprobatą państw członkowskich. Zmusiło to kolejną prezydentkę do kontynuowania prac w tym formacie, a ostatecznie zakończyły się one dopiero w połowie grudnia 2023 r. – po półrocznych, całkowicie nietransparentnych negocjacjach. Zob. *Sektor bankowy: wstępne porozumienie co do wdrażania reform Bazylea III*, „Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej” [online], 27 VI 2023 [dostęp: 28 VIII 2025]: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/06/27/banking-sector-provisional-agreement-reached-on-the-implementation-of-basel-iii-reforms/>>). Por. *Finance Watch Statement: EU Co-Legislators Reach Agreement on Basel III*, „Finance Watch” [online], 11 XII 2023 [dostęp: 28 VIII 2025]: <<https://www.finance-watch.org/press/finance-watch-statement-eu-co-legislators-reach-agreement-on-basel-iii/>>.

70 Por. Ch. Roederer-Rynning, J. Greenwood, *Black Boxes and Open Secrets: Trilogues as „Politicised Diplomacy”*, „West European Politics” 2020, vol. 44, No. 3, s. 485–509.

cedury dające możliwość kontrolowania go przez grupy polityczne, a przebieg procesu poddano nadzorowi odpowiedniej komisji parlamentarnej⁷¹. W dyskusjach na temat trilogu warto także uwzględnić postulaty wyjścia poza utrwalone instytucje unijnego systemu reprezentacji. Nowe technologie komunikacyjne generują zmiany kanałów i form partycypacji obywatelskiej. Ich upowszechnienie daje dodatkowe możliwości zdemokratyzowania technokratycznego procesu politycznego w UE, którego ważnym wymiarem jest trilog.

Bibliografia

- Alter K., *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Arnim H. H. von, *Europejska zmowa. Jak urzędnicy UE sprzedają naszą demokrację*, Wydawnictwo „Wektory”, Wrocław 2009.
- Average Duration and Number of Concluded Ordinary Legislative Procedures, „European Parliament” [online, dostęp: 27 XII 2024]: <<https://epthinktank.eu/2024/06/04/european-parliament-facts-and-figures/ep-facts-and-figures-fig-19/>>.
- Barley K., Beer N., Zile R., Lange B., *Mid-Term Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure. 1 July 2019 – 31 December 2021 (9th Parliamentary Term)*, European Parliament, [b.d.m.w.] (PE 703724).
- Brandsma G. J., *Transparency of EU Informal Trilogues through Public Feedback in the European Parliament: Promise Unfulfilled*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, No. 10.
- Brandsma G. J., Greenwood J., Ripoll Servant A., Roederer-Rynning Ch., *Inside the Black Box of Trilogues: Introduction to the Special Issue*, „Journal of European Public Policy” 2021, vol. 28, No. 1: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859600>> [dostęp: 16 II 2025].
- Bressanelli E., Koop Ch., Reh Ch., *The Impact of Informalisation: Early Agreements and Voting Cohesion in the European Parliament*, „European Union Politics” 2016, vol. 17, issue 1.
- Chrysoschoou D. S., *Democracy and the European Polity*, [w:] *European Union Politics*, ed. M. Cini, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Cini M., *The European Commission*, Manchester University Press, Manchester–New York 1996.

71 J. Greenwood, Ch. Roederer-Rynning, *Taming Trilogues: The EU's Law-Making Process in a Comparative Perspective*, [w:] *The European Parliament in Times of EU Crisis. European Administrative Governance*, ed. O. Costa, Palgrave Macmillan, [b.m.w.] 2019, s. 140.

- Coreper I, „Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej” [online, dostęp: 30 IX 2024]: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>>.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Decision of the European Ombudsman Setting out Proposals Following Her Strategic Inquiry 01/8/2015/JAS Concerning the Transparency of Trilogues*, European Ombudsman, Brussels, 12 VII 2016.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, Dz.Urz. UE, L 325, 11 XII 2009, nr 32009D0937.
- The European Parliament in Times of EU Crisis. European Administrative Governance*, ed. O. Costa, Palgrave Macmillan, [b.m.w.] 2019.
- The European Union. How Does It Work?*, ed. E. Bomberg, J. Peterson, A. Stubb, Oxford University Press, Oxford 2008.
- European Union Politics*, ed. M. Cini, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Farrell H., Héritier A., *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, No. 10.
- Featherstone K., *Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, No. 2.
- Finance Watch Statement: EU Co-Legislators Reach Agreement on Basel III*, „Finance Watch” [online], 11 XII 2023 [dostęp: 28 VIII 2025]: <<https://www.finance-watch.org/press/finance-watch-statement-eu-co-legislators-reach-agreement-on-basel-iii/>>.
- Galster J., *Zasada równowagi instytucjonalnej w orzecznictwie TSUE*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31: <https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/stronapia/33461/files/9_zasada_rownowagi_instytucjonalnej.pdf> [dostęp: 23 VIII 2025].
- Greenwood J., Roederer-Rynning Ch., *Taming Trilogues: The EU’s Law-Making Process in a Comparative Perspective*, [w:] *The European Parliament in Times of EU Crisis. European Administrative Governance*, ed. O. Costa, Palgrave Macmillan, [b.m.w.] 2019.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Interinstitutional Negotiations for the Adoption of EU Legislation*, „European Parliament” [online, dostęp: 29 V 2025]: <<https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations/>>.
- Kardasheva R., *EU Trilogues Undermine Parliamentary Committees*, „Euractiv” [online], 4 X 2012 [dostęp: 27 XII 2024]: <<https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/eu-trilogues-undermine-parliamentary-committees/>>.
- Kardasheva R., *Trilogues in the EU Legislature*, King’s College Department of European and International Studies, London 2013.
- Kirpsza A., „Nie chcę, ale muszę”. Powody negocjowania aktów prawnych Unii Europejskiej w trilogach, [w:] *Teorie i metody w studiach europejskich – v Ogólnopolskie Europeistyczne Warsztaty Metodologiczne dla Doktorantów i Habilitantów*,

- red. K. A. Wojtaszczyk, J. Wiśniewska-Grzelak, Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR”, Warszawa 2015.
- Kirpsza A., *Warunki sukcesu poprawek Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 2 (40).
- Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej*, Konferencja Przewodniczących, [Bruksela], 28 IX 2017: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215160/C2_PL.pdf> [dostęp: 20 X 2024].
- Kreppel A., *Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of EP Legislative Influence*, „Comparative Political Studies” 2002, vol. 35, No. 7.
- Laloux T., *The Effect of Trilogues on the European Union's Success in Legislative Negotiations: A Reappraisal*, „European Union Politics” 2024, vol. 25, issue 2.
- Leino-Sandberg P., *Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?*, „European Journal of Risk Regulation” 2023, vol. 14, special issue 2.
- MacCormick N., *Constitutionalism and Democracy in the EU*, [w:] *The European Union. How Does It Work?*, ed. E. Bomberg, J. Peterson, A. Stubb, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Parlament Europejski, Rada, Komisja: Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE) (2007/C 145/02)*, Dz.Urz. UE, C 145, 30 VI 2007.
- Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*, Parlament Europejski, Bruksela, wrzesień 2020 (PE 640.179).
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 roku w sprawie lepszego stanowienia prawa*, Dz.Urz. UE, L 123, 12 V 2016, nr 32016QQ0512(01).
- Posiedzenie trójstronne*, „European Union” [online, dostęp: 29 IX 2024]: <<https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/trilogue.html>>.
- Regulamin. Dziesiąta kadencja Parlamentu*, Parlament Europejski, [Bruksela], lipiec 2024: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2024-07-16_PL.pdf> [dostęp: 20 V 2025].
- Regulamin. Dziewiąta kadencja Parlamentu*, Dz.Urz. UE, L 302, 22 XI 2019, nr 32019Q1122(01).
- Reh C., *Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation*, „Journal of European Public Policy” 2014, vol. 21, No. 6: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.910247>> [dostęp: 27 XII 2024].
- Roederer-Rynning Ch., Greenwood J., *Black Boxes and Open Secrets: Trilogues as „Politicised Diplomacy”*, „West European Politics” 2020, vol. 44, No. 3.
- Roederer-Rynning Ch., Greenwood J., *The Culture of Trilogues*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, No. 8: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.992934>> [dostęp: 16 II 2025].
- Roth J., *Cichy pucz. Zawłaszczenie Europy przez niejawne elity gospodarczo-polityczne*, Wydawnictwo „Zysk i S-ka”, Poznań 2015.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

- Sabbati G., *Parlament Europejski – fakty i liczby*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Bruksela, kwiecień 2024 (PE 760.403): <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760403/EPRS_BRI\(2024\)760403_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760403/EPRS_BRI(2024)760403_PL.pdf)> [dostęp: 31 VII 2025].
- Schmidt V. A., *Britain-Out and Trump-In: A Discursive Institutional Analysis of the British Referendum on the EU and the US Presidential Election*, „Review of International Political Economy” 2017, vol. 24, No. 2.
- Sculy R., *The European Parliament*, [w:] *European Union Politics*, ed. M. Cini, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Sektor bankowy: wstępne porozumienie co do wdrażania reform Bazylea III, „Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej” [online], 27 VI 2023 [dostęp: 28 VIII 2025]: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/06/27/banking-sector-provisional-agreement-reached-on-the-implementation-of-basel-iii-reforms/>>.
- Shackleton M., *The Politics of Codecision*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38, No. 2.
- Shackleton M., Raunio T., *Codecision since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, No. 2.
- Teorie i metody w studiach europejskich – v Ogólnopolskie Europeistyczne Warsztaty Metodologiczne dla Doktorantów i Habilitantów*, red. K. A. Wojtaszczyk, J. Wiśniewska-Grzelak, Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR”, Warszawa 2015.
- [Twenty Twenty-Four] 2024 *EP Elections under the Shadow of Rising Populism*, ed. G. Invaldi, E. Zankina, European Center for Populism Studies, Brussels 2024.
- Vetulani-Cęgiel A., *Nowe procedury konsultacji Komisji Europejskiej jako czynnik niwelujący deficyt demokracji w UE*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3 (45).
- Webber D., *European Disintegration? The Politics of Crises in the European Union*, Bloomsbury Academic, London 2018.
- Wiener A., Diez T., *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Wojciechowski J., *Problem ujednolicenia systemu wyborczego w wyborach do parlamentu europejskiego*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2013, nr 1.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, Wydawnictwo „Znak”, Warszawa 2014.
- Zielonka J., *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.

Orzecznictwo TSUE

- Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r., *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, sygn. 9/56, 10/56, ECLI:EU:C:1958:7, ECLI:EU:C:1958:8.
- Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 roku, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, sygn. C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217.
- Wyrok Trybunału z dnia 30 marca 1995 r., *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, sygn. C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.

- Wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r., Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, sygn. C-39/05 P i C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374.
- Wyrok Trybunału z dnia 21 września 2010 r. w sprawach C 514/07 P, C 528/07 P i C 532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji*, ECLI:EU:C:2010:541.
- Wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C 506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji*, ECLI:EU:C:2011:496.
- Wyrok Trybunału z dnia 17 października 2013 r., Rada przeciwko Access Info Europe*, sygn. C-280/11, ECLI:EU:C:2013:671.
- Wyrok Sądu z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills LLP przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, sygn. T-710/14, ECLI:EU:T:2016:494.
- Wyrok Sądu z dnia 22 marca 2018 r., Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, sygn. T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.