

*Katarzyna Klaus*\*

## **Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej**

Pojęcie „demokratyzacji” stało się w ostatnich latach bardzo popularne. Coraz częściej pojmowane jest w kategoriach daleko wykraczających poza jego dosłowne znaczenie i zaczyna obejmować wszystko, co pozytywne w życiu zbiorowym współczesnych społeczeństw (prawa jednostek, społeczeństwo obywatelskie, wolność, państwo prawa). Jak zauważa Ryszard Legutko: „*nawyk ten praktycznie uniemożliwił poważniejszy wgląd w specyfikę współczesnej demokracji – wszelkie jej niedostatki zaczynają być traktowane nie jako strukturalne słabości ustroju, lecz jako efekt niedostatecznej demokratyzacji*”.<sup>1</sup>

Także Unia Europejska staje w obliczu zarzutów o niewystarczającą legitymizację demokratyczną. Ukute pojęcie „deficytu demokracji”, które znajduje się na ustach zarówno krytyków, jak i zwolenników integracji europejskiej, nasuwa szereg wątpliwości co do natury samego zjawiska, jego znaczenia i występowania. Pojęcie to jest spotykane w tak wielu wypowiedziach, książkach i publikacjach, że trudno nie odnieść wrażenia pewnego nadużycia. Należy zauważyć, że poruszony tu temat został dotychczas tylko w niewielkim stopniu podjęty przez polskie opracowania akademickie.

Na początku należy ustalić źródła i historię samego pojęcia, śledząc jego ewolucję od czasów powstania Wspólnot do dnia dzisiejszego (badania zostały zakończone wraz z zamknięciem prac Konwentu na temat przyszłości Europy). Przedstawiona analiza jest próbą odpowiedzi na pytania: czy deficyt demokracji w Unii rzeczywiście występuje, jeśli tak, to kiedy się pojawił i jak ów problem został opisany w teorii? Ponadto tłumaczy podstawowe pojęcia potrzebne do trafnej diagnozy. Autorka przychyliła się do poglądów tych analityków, którzy twierdzą, że deficyt demokracji w UE występuje. Co więcej, zawiera w opracowaniu twierdzenie, że niedostatek demokracji został wpisany w dorobek

---

\* Mgr **Katarzyna Klaus** – absolwentka Collegium Civitas w Warszawie.

<sup>1</sup> Za: *Oblicza demokracji*, red. R.Legutko, J.Kloczkowski, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2002, s.145.

wspólnotowy przez samych Ojców Europy, tym samym stanowiąc jego immanentną część.

## **1. Genealogia deficytu demokracji we Wspólnotach**

### **1.1. Załączek przyszłego kryzysu**

Architekci integracji europejskiej pokładali wiele nadziei w projekcie Wspólnot, który miał na celu przezwyciężyć wrogość i ksenofobię rozdzierającą kontynent w pierwszej połowie XX wieku. Celem było budowanie wspólnej przyszłości w warunkach pokoju i bezpieczeństwa, opartej na pokrewieństwie losów jako czynnika integrującym. Inną przesłanką zbliżającą państwa Europy Zachodniej był strach przed ekspansywnym komunizmem na wschodzie Europy. Warunkiem wstąpienia do Wspólnot stały się demokratyczne rządy prawa. Jednak Ojcowie Europy większą wagę przywiązywali do efektywnego rozwiązywania problemów WE niż do ich demokratycznego charakteru. Potwierdza to elitarny i technokratyczny charakter Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) ustanowionej Traktatem Paryskim z 18 kwietnia 1951 r.<sup>2</sup> EWWiS zbudowana została na neofunkcjonalnym modelu integracji,<sup>3</sup> zakładającym współpracę ekspertów i grup interesu w celu stworzenia ponadnarodowych koalicji wspierających polityki wspólnotowe, które miały przewyższać swoją efektywnością działania na poziomie narodowym.

Prototyp Wspólnot Europejskich, jakim była EWWiS, miał wbudowaną w swój ład instytucjonalny kontrolę parlamentarną. Zgromadzenie Parlamentarne było jednak celowo umieszczone na peryferiach procesu podejmowania decyzji, a jego wpływy ograniczono do minimum.<sup>4</sup> Rolę ciała ustawodawczego objęła Rada Ministrów oparta na legitymizacji pośredniej (wypływającej z narodowego porządku demokratycznego) i na legitymizacji technokratycznej (podejmowanie przez ekspertów efektywnych decyzji prowadzących do rozwoju gospodarczego państw członkowskich). Na tym etapie integracji legitymizacja demokratyczna

---

<sup>2</sup> *Notabene* sam projekt EWWiS powstał w zaciszu domu przy ulicy Martignac w Paryżu w gronie wąskiej grupy specjalistów, na czele której stał Jean Monnet. O powstającym szkicu Wspólnoty nie wiedział nawet rząd francuski. Patrz szerzej: R.Schuman, *Dla Europy*, Znak, Kraków 2003.

<sup>3</sup> S.Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernesta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie”, nr 3/1998, s.105-115.

<sup>4</sup> Minimalna rola Zgromadzenia Parlamentarnego zapisana w Traktacie Paryskim została powielona w Traktatach Rzymskich powołujących do życia w 1957 r. Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Euratom. Początkowo w procesie podejmowania decyzji Zgromadzenie (od 1962 r. Parlament Europejski) miało mieć tylko rolę konsultanta, dopiero z czasem wywalczyło sobie np. kompetencje budżetowe – szerzej: D.Judge, D.Earnshaw, *The European Parliament*, Palgrave, Houndmills 2003.

nie zajmowała priorytetowego miejsca w dyskusjach nad strukturą instytucjonalną i polityczną Wspólnot. Ponadto, ponadnarodowe organy przełamały tradycyjną spójność legitymizacji i demokracji. We WE instytucje posiadały legitymizację, ale nie było nad nimi demokratycznej kontroli, takiej jak w państwach członkowskich. W związku z tym deficyt demokracji<sup>5</sup> został niejako wpisany w istotę WE, zanim one nawet powstały. Postrzegane to było jako konieczne poświęcenie w imię efektywności ponadnarodowego podejmowania decyzji. Prawdopodobnie, gdyby nie elitarno-technokratyczny charakter integracji lat 50., pojednanie powojennej Europy byłoby niemożliwe.

Pierwsze dziesięciolecia integracji opierały się na „metodzie Monneta”, polegającej na stopniowej integracji, *petits pas* (małymi kroczkami) w kierunku bliżej niezdefiniowanej unii politycznej. Neofunkcjonałiści wierzyli, że krok po kroku, narodzi się również legitymizacja pochodząca bezpośrednio od społeczeństw państw członkowskich. Stanie się tak, gdy obywatele poczują dobrobyt płynący z efektywnie działającego aparatu wspólnotowego. Nastąpi transfer lojalności,<sup>6</sup> najpierw elit a potem społeczeństw, do nowego centrum – Wspólnot Europejskich. Do tego czasu decyzje miały być podejmowane w gronie eksperckim, a procedury demokratyczne dodawano *ex post*. Wśród elit rządzących panowało powszechne przekonanie, że bezpośrednio społeczne zaangażowanie w sprawy europejskie i legitymizacja demokratyczna z tego wypływająca, są kwestiami, które samoistnie pojawią się w przyszłości.

Pierwsze oznaki słabości neofunkcjonalnej metody integracji ujawniły się przy okazji „kryzysu pustego krzesła” w połowie lat 60., kiedy to Francja przez sześć miesięcy bojkotowała spotkania Rady Ministrów, nie godząc się na głosowanie kwalifikowaną większością (zamiast dotychczasowej jednomyślności). Kryzys co prawda zażegnano i zawarto tzw. kompromis luksemburski, ale dopiero odejście gen. Charlesa de Gaulle’a i przewyciężenie międzynarodowego kryzysu gospodarczego posunęło integrację w kierunku większej bezpośredniej partycypacji obywateli WE. Kamieniem milowym na tej drodze były pierwsze bezpośrednio wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 7-10 czerwca 1979 r. Orzeczenie Isoglucose<sup>7</sup> wydane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w 1980 r. zawierało stwierdzenie, że dzięki PE Wspólnota uzyskała legitymizację demokratyczną, co w istotny sposób przyczyniło się do zmniejszenia nierównowagi instytucjonalnej.

---

<sup>5</sup> K.Featherstone, *Jean Monnet and the democratic deficit in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, no. 2/1994, s.149-170.

<sup>6</sup> Szerzej: E.Haas, *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*, Stanford University Press, Stanford 1964.

<sup>7</sup> Orzeczenie ETS 138/79 anulujące rozporządzenie Rady, które zostało wydane zanim PE wystosował swoją opinię.

Dopóki Wspólnoty opierały się na legitymizacji pośredniej zaczerpniętej z państw członkowskich i dopóki integracja przynosiła pożądane efekty, dopóty opinia publiczna nie była zainteresowana poczynaniami instytucji europejskich. Dopiero istotne zmiany, jakie zaszły w wyniku przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), a później Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wzmogły debatę na temat legitymizacji rządów WE. W integrującej się Europie nastąpiła nowa era dynamicznego rozwoju. Po latach „eurosklerozy” zmiany po 1986 r. wydawały się rewolucyjne. Zdecydowano, że do 1992 r. wprowadzony zostanie Jednolity Rynek, ale do tego potrzebne były bardziej efektywne i elastyczne procedury podejmowania decyzji. Natomiast większa efektywność procedur oznaczała, że muszą one być bardziej demokratyczne niż dotychczas. Jednomyślność w Radzie została zastąpiona w niektórych kwestiach głosowaniem kwalifikowaną większością. Oznaczało to, że dane państwo mogło zostać przegłosowane i zmuszone do przyjęcia ustaleń, które wcześniej odrzuciło. Niewątpliwie osłabiał to wpływ parlamentów narodowych na sprawy europejskie, co oznaczało, że legitymizacja władzy WE<sup>8</sup> płynąca z tego tytułu też została osłabiona. Aby zachować odpowiednią dozę kontroli parlamentarnej zwiększono zakres kompetencji PE. Ponadto JAE chciał nadać integracji „ludzką twarz”,<sup>9</sup> przyciągnąć uwagę obywateli. W tym celu w 1986 r. nadano Wspólnotom flagę (tę samą, co Radzie Europy), hymn (IX Symfonia Beethovena), ujednolicono wzór prawa jazdy i paszportu. Działania te, dzięki symbolicznej wymowie, miały ułatwić zbudowanie poczucia wspólnoty, przynależności, a w przyszłości nawet powstanie europejskiego *demos*.

### **1.2. Duńskie „*lille nej*” i francuskie „*petite oui*”**

W 1992 r. rozpoczęto ambitny plan wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz pogłębienia integracji politycznej, wywołując lawinę pytań dotyczących ostatecznego kształtu Wspólnot, a także stopnia przywiązania i lojalności Europejczyków wobec ponadnarodowych struktur. Stało się jasne, że sam autorytet państw (*input*) i użyteczne korzyści z członkostwa (*output*) nie wystarczą. Duńskie weto dla Traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską i nieufność wobec aktywnych starań przewodniczącego Komisji Jacquesa Delorsa położyły kres przyzwoleniu społecznemu (*permissive*

---

<sup>8</sup> Według F.W.Scharpfa, WE/UE czerpie legitymizację demokratyczną z dwóch źródeł: ze struktur formalnych, jakimi są krajowe porządki demokratyczne i bezpośrednie wybory do PE (*input legitimacy*) oraz z efektywnego dostarczania obywatelom korzyści wynikających z członkostwa we WE/UE (*output legitimacy*). Szerzej patrz: idem, *Governing in Europe: Effective and democratic*, Oxford University Press, Oxford 1999.

<sup>9</sup> D.Obradovic, *Policy legitimacy and the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, no. 2/1996, s.210-211.

*consensus*) minionych lat. Kryzys legitymizacji, jaki nastąpił na początku lat 90. świadczy o fiasku koncepcji Wspólnoty z „ludzką twarzą”. Identyfikacja obywateli państw członkowskich z UE była nikła; powszechnie panowało poczucie zagrożenia ze strony nieprzejrzystych i odległych struktur. Problem deficytu demokracji, wcześniej będący tylko w kręgu zainteresowań teoretyków i analityków, wysunął się na pierwszy plan spraw europejskich. Mimo, że Wspólnoty (głównie Parlament i Komisja) od dawna zabiegały o większą demokratyzację, to proces ten przebiegał niezmiernie wolno. Argument przemawiający za zwiększeniem legitymizacji demokratycznej UE (*input*) przegrywał z naciskiem na efektywność i użyteczne korzyści płynące z członkostwa w Unii (*output*). Postanowienia zawarte w Traktacie UE zostały okrzyknięte przez ekspertów jako krok w dobrym kierunku.<sup>10</sup> Natomiast głównym beneficjentem zmian był Parlament Europejski, którego rola, dzięki ustanowieniu procedury współdecydowania, wzrosła do rangi niemalże współlegislatora.<sup>11</sup>

Okazało się, że decyzje podjęte w Maastricht nie zostały zrozumiane i pozytywnie odebrane przez społeczeństwa europejskie. Na kryzys związany z ratyfikacją Traktatu Unii Europejskiej złożyło się kilka czynników,<sup>12</sup> w tym m.in. szereg inicjatyw wprowadzonych przez TUE, jak np. obywatelstwo europejskie: zostało ono odebrane przez społeczność państw członkowskich jako zagrożenie dla ich suwerenności i tożsamości narodowej. Opozycja wobec wprowadzenia obywatelstwa europejskiego dobrze ilustruje trudności w procesie budowania poczucia przynależności do UE. Szczególnie nieufni okazali się Duńczycy i Francuzi (główni oponenti wobec obywatelstwa unijnego). Po raz pierwszy dostrzeżono, jak ogromny wpływ na życie zwykłych ludzi ma Unia Europejska. Zarówno władzom państw członkowskich, jak i obywatelom trudno się było pogodzić z faktem, że niezbędne są rządy wykraczające poza granice państw narodowych. Próby zwiększenia legitymizacji UE (na przykład przez rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego) postrzegane były nie jako remedium, lecz jako pogwałcenie zasad demokracji. Formuła integracji oparta na budowaniu pokoju i bezpieczeństwa wyczerpała się. Czynniki wpływające na zbliżenie państw członkowskich (zagrożenie sowieckie i wewnętrzne ruchy nacjonalistyczne) odeszły do przeszłości, potrzebne były nowe bodźce do dalszej integracji.

---

<sup>10</sup> R. Corbett, *Representing the people* w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce, *Maastricht and beyond*, Routledge, London 1994, s. 210-223; J. Lodge, *Transparency and democratic legitimacy*, „Journal of Common Market Studies”, no. 3/1994, s. 343-368.

<sup>11</sup> Na mocy art. 251 TWE. W ramach tej procedury Rada UE nie może uchwalić swego wspólnego stanowiska w razie niepowodzenia procesu uzgadniania jego treści z Parlamentem Europejskim, co można interpretować, że *de facto* PE ma prawo weta.

<sup>12</sup> L. Friis, A. Murphy, „*And never the twain shall meet?*”: *The EU's quest for legitimacy and enlargement*, DUPI Working Paper, no. 8/1999.

Tuż po ponownym referendum w Danii i ostatecznym wejściu Traktatu z Maastricht w życie, wysiłki Komisji Europejskiej skierowane były raczej na zyskanie popularności w oczach opinii publicznej, niż na faktyczną (formalną i nieformalną) demokratyzację struktur europejskich.<sup>13</sup> Zainteresowanie kwestią legitymizacji demokratycznej tylko się wzmogło, jednak w szerszym dyskursie publicznym hasło deficytu demokracji było i jest nadużywane dla partykularnych celów argumentacji politycznej. Paradoksalnie samo wprowadzenie tego pojęcia jeszcze bardziej skomplikowało rozumienie konstrukcji europejskiej.

Traktat Amsterdamski, przyjęty 2 października 1997 r., miał zdecydowanie mniej doniosłe skutki dla Unii niż Traktat z Maastricht, ale przygotowywano go ze świadomością poprzedniego kryzysu ratyfikacyjnego i mając na uwadze szybko nadchodzącą falę rozszerzeniową. Władza Parlamentu ponownie została zwiększona,<sup>14</sup> ponadto po raz pierwszy brał on udział w Konferencji Międzyrządowej i miał dostęp do wszystkich dokumentów, jakie były podczas Konferencji sporządzone. PE znowu został największym beneficjentem zmian zachodzących w UE.<sup>15</sup> W procesie podejmowania decyzji tandem Komisja-Rada został wyparty przez współpracę Parlamentu z Radą. Wielu obserwatorów taki przebieg zdarzeń nappełnił obawą, że UE zamienia się w bikameralny system federalny.<sup>16</sup> Głębsza analiza wykazuje jednak, że chociaż w Unii występują elementy federalistyczne, to stanowią one czynnik wzbogacający, a nie określający ostateczny kształt Unii.

Amsterdam, podobnie jak Maastricht, pozostawił kwestie demokratyzacji na kolejne spotkania poświęcone reformie systemu instytucjonalno-politycznego Unii. Czasu do rozszerzenia zostało niewiele, a zadowolenie społeczne z demokracji na szczeblu unijnym wyraźnie zmalało.<sup>17</sup> Tymczasem Konferencja Międzyrządowa zakończona w Nicei nie przyniosła radykalnych zmian. Parlament Europejski apelował o wypracowanie takiej równowagi instytucjonalnej, która by odzwierciedlała podwójną legitymizację UE, z „Europą

---

<sup>13</sup> Zapadło kilka decyzji nakierowanych na zwiększenie przejrzystości i otwartości UE, np. wynik i przebieg głosowań Rady zostały upublicznione, Rada zaczęła również przedstawiać dziennikarzom streszczenia swoich sesji i podjęła decyzję o publicznym dostępie do dokumentów z 20 grudnia 1993 r. (rozszerzoną rozporządzeniem 1049/2001 wydanym przez Radę i PE).

<sup>14</sup> Procedurę współdecydowania uproszczono i rozszerzono na kolejne 23 dziedziny (w sumie 38), dając PE możliwość zawetowania propozycji Rady Unii Europejskiej. Parlament miał także mianować przewodniczącego Komisji Europejskiej.

<sup>15</sup> R. Dehousse, *European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?*, „Common Market Law Review”, no. 4/1998, s.595-627.

<sup>16</sup> Ibidem, s.624. Por. także: G.Nentwich, M.Falkner, *The Treaty of Amsterdam: Towards a new institutional balance*, „European Integration online Papers” (EIoP), no. 15/1997 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>).

<sup>17</sup> *Eurobarometer 41, 42*, EB 1994. Na takim samym poziomie utrzymywało się także niezadowolenie z demokracji w państwie.

Obywateli” reprezentowaną przez PE i „Europą Państw” reprezentowaną przez Radę.<sup>18</sup> Jednak, jak się można było spodziewać, mało kto był zadowolony z rezultatów Nicei. Pewną nadzieję pokładano w „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej” dołączonej do Traktatu z Nicei. Uznano w niej, że Konferencja Międzyrządowa otworzyła drogę do rozszerzenia UE, dokonując niezbędnych ku temu zmian instytucjonalnych. Jednocześnie wezwała do szerszej debaty na temat przyszłości UE, w której miałyby wziąć udział wszelkie zainteresowane strony (instytucje europejskie, przedstawiciele parlamentów narodowych i opinii publicznej), jak również kraje kandydujące. Zasady, na jakich kraje te miałyby wziąć udział w debacie, jak i określenie formy, jaką dyskusja przyjmie miały być ustalone na „szczycie” Unii Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r. Ponadto „Deklaracja” podkreśliła potrzebę „poprawy i nadzorowania demokratycznej legitymizacji i przejrzystości Unii i jej instytucji, w celu przybliżenia ich do obywateli państw członkowskich”. Kwestię demokratyzacji uznano za priorytetowy i niezbędny punkt w dyskusji, zdając sobie przy tym sprawę, że będzie to najtrudniejsza i najbardziej sporna sprawa do omówienia.

„Szczyt” UE w Laeken przyniósł decyzję o powołaniu Konwentu mającego przygotować reformę Unii<sup>19</sup> i dostarczyć dokument, który będzie punktem wyjścia dla Konferencji Międzyrządowej zaplanowanej na 2004 rok.<sup>20</sup> Oświadczenie z Laeken dużo miejsca poświęciło oczekiwaniom obywateli wobec Unii Europejskiej, dostrzegając potrzebę zbudowania jasnego, otwartego, efektywnego i kontrolowanego demokratycznie ładu wspólnotowego. Dostrzeżono, iż obywatele UE „rozumieją dobre rządzenie (*good governance*) jako otwieranie nowych możliwości, (...) chcą rezultatów, a nie europejskiego superpaństwa”.<sup>21</sup> Postawiono też wiele pytań dotyczących demokracji, przejrzystości i legitymizacji, na które Konwent miał przynieść odpowiedź. Pytano między innymi o rolę parlamentów narodowych w strukturach unijnych, o przejrzystość obecnych instytucji i o sposoby zwiększenia skuteczności procesu podejmowania decyzji.

---

<sup>18</sup> O.J., C 40, 07.02.2001; PE 232.758 2000.

<sup>19</sup> Konwent składał się ze 105 członków, oprócz przedstawicieli instytucji unijnych i państw członkowskich brali w nim również udział reprezentanci państw kandydujących. Główne tematy debaty dotyczyły m.in. podziału uprawnień pomiędzy Unię i jej państwa członkowskie, podziału kompetencji między instytucje Unii, skuteczności polityki zewnętrznej Unii Europejskiej i legitymizacji demokratycznej Unii.

<sup>20</sup> W „Deklaracji” dołączonej do Traktatu z Nicei była mowa o zwołaniu kolejnej Konferencji Międzyrządowej w 2004 roku, jednak po zakończeniu obrad Konwentu nt. przyszłości Europy, postanowiono zwołać taką Konferencję jeszcze w tym samym roku (w październiku 2003 r.) w okresie Prezydencji włoskiej.

<sup>21</sup> Oświadczenie z Laeken

(<http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/D0965DFF7C9EB0EDC1256C96004F9E08>).

Prace Konwentu zainaugurowano 28 lutego 2002 r.; trwały one ponad rok i zdołały dostarczyć jednolity dokument końcowy. Praktyka prac Konwentu (zarówno tego pracującego nad Kartą Praw Podstawowych, jak i na temat przyszłości Europy) wykazała, że możliwa jest szeroko zakrojona dyskusja na poziomie europejskim. Wydawać by się mogło, że jest to forma podejmowania decyzji, która sprawi, że UE przezwycięży deficyt demokracji. Forum dyskusyjne obejmujące wszystkie instytucje, państwa UE i kraje kandydujące, jak również organizacje pozarządowe i reprezentantów opinii publicznej daje nadzieję, że demokracja w Unii będzie miała bardziej charakter partycypacyjny niż reprezentacyjny, jak to było do tej pory. Nieco niepokojąca i podająca w wątpliwość ową tezę jest rola, jaką w pracach Konwentu odegrało Prezydium, szczególnie w kwestiach systemu instytucjonalnego.<sup>22</sup> Jego działania wykazały konieczność zachowania pewnej wąskiej, silnej, wpływowej grupy koordynującej merytoryczną stronę projektu. Odzwierciedla to „odwieczne” ścieranie się międzyrządowego i wspólnotowego podejścia do integracji. Paradoksalnie na czele ponadnarodowego projektu staje elitarna grupa międzyrządowa, o niemałych wpływach na ostateczny kształt przyszłej UE, a co za tym idzie – całej Europy.

## **2. Teorie deficytu demokracji**

Dyskusje prowadzone przez ekspertów na łamach publikacji naukowych, a także przez polityków i media odnoszące się do tzw. kryzysu legitymizacji Unii Europejskiej i do problemu deficytu demokracji charakteryzują się daleko idącą różnorodnością, zarówno w definiowaniu pojęcia, jak i jego interpretowaniu. Literatura przedmiotu często omawia problemy wybiórczo, ignorując istotne wątki, przy jednoczesnym uwypukleniu innych.<sup>23</sup> Rzadko analizuje powody, dla których unijne instytucje miałyby dążyć do demokratyzacji. Nie rozpatruje również, jaką miałyby owe instytucje przybrać formę w celu przezwyciężenia domniemanego deficytu demokracji.<sup>24</sup> Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak

---

<sup>22</sup> Czasu na dyskusję nad architekturą instytucjonalną Unii poświęcono bardzo mało, co było celowym zabiegiem Prezydium. Kompromisu szukano za zamkniętymi drzwiami i w kulisach. Waga owego kompromisu instytucjonalnego traci na legitymizacji, właśnie przez sposób, w jaki został osiągnięty. Więcej: K.Hughes, *A dynamic and democratic EU or muddling through again? Assessing the EU's draft constitution*, „European Policy Institute Network” (EPIN), no. 8/2003, s.2-4.

<sup>23</sup> Np. R.Grzeszczak wykazuje ściśle prawnicze i instytucjonalne podejście do problemu deficytu demokracji – idem, *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/2002, s.5-24.

<sup>24</sup> R.Bellamy, D.Castiglione, *The uses of democracy: Reflections on the European democratic deficit w: Democracy in the European Union: Integration through deliberation?*, eds. E.O.Eriksen, J.E.Fossum, Routledge, London 2000, s.67.



jednolitej definicji pojęcia deficytu legitymizacji, mimo panowania ogólnej zgody, że zjawisko takie (obiektywnie czy subiektywnie) istnieje.

## 2.1. Podstawowe pojęcia

Szereg czynników wpływa na trudności w uchwyceniu istoty zjawiska i jego prawidłowego rozpoznania. Przede wszystkim nie ma zgody, co do sposobu definiowania podstawowych pojęć. Analitykom do tej pory dużo problemu sprawia określenie, czym jest **Unia Europejska**,<sup>25</sup> co doskonale uchwycił William Wallace w stwierdzeniu, że Unia „*jest czymś mniej niż federacją, a czymś więcej niż reżimem*”.<sup>26</sup> UE nie jest organizacją międzynarodową, ani federacją, ani państwem. Długoletni przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors zapytany, czym jest Unia określił ją jako „*niezidentyfikowany obiekt polityczny*” (*unidentified political object*). Jeden z Ojców Europy, Altiero Spinelli w następujący sposób wypowiadał się o WE: „*Wspólnota stanowi jedną z najbardziej niezwykłych przygód ludzkiego ducha i umysłu. Jeśli ta szczególna cecha Unii nie jest rozumiana, trudne bądź wręcz niemożliwe okaże się pełne wniknięcie w jej sens*”.<sup>27</sup> UE różni się od klasycznych organizacji międzynarodowych tym, że skupia państwa członkowskie, które scedowały część swoich kompetencji na rzecz ponadnarodowych organów, wyposażając je we własne i niezależne od państw członkowskich uprawnienia. Unia Europejska jest wyjątkowym i unikatowym przykładem integracji, wkraczającej niemalże we wszystkie dziedziny życia, od sfery gospodarczej, po kwestie społeczne i kulturalne.<sup>28</sup> W traktacie ustanawiającym Unię Europejską mówi się o „*coraz ściślejszym związku między narodami Europy*” (*an ever closer Union*). Przyjęło się określenie UE jako **bytu sui generis**, czyli organizmu nietypowego, swoistego, o wyjątkowym charakterze niespotykanym w skali historycznej. Równocześnie, coraz częściej nazywa się Unię *polity beyond the state* albo *polity-in-the-making*, co sugeruje, iż UE jest na drodze ku staniu się federacją lub organizmem, który wykracza poza tradycyjnie rozumiane ramy państwa.

---

<sup>25</sup> Wojciech Sadurski w artykule *Do jakiej Unii wstąpimy?* („Rzeczpospolita, 06.06.2003) pisze, że są trzy sposoby rozumienia i postrzegania UE: a) przez pryzmat tradycyjnie rozumianych stosunków międzynarodowych, gdzie Unia jest widziana jako zwykłe ugrupowanie międzynarodowe; b) jako państwo federalne; albo c) jako „*unikatowy twór polityczny, który z trudem daje się wcisnąć w tradycyjne formułki*”.

<sup>26</sup> W.Wallace, *Less than a federation, more than a regime: The Community as a political system* w: *Policy-making in the European Community*, eds. W.Wallace, H.Wallace, John Wiley, Chichester 1983.

<sup>27</sup> A.Spinelli, *The European adventure: Tasks for the enlarged Community* w: M.O'Neill, *The politics of European integration*, Routledge, London 1996, s.170.

<sup>28</sup> D.Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3-4/2001, s.12-13.

W związku z tym, że Unia jest swojego rodzaju *novum*, określenie *sui generis* nie niesie ze sobą bagażu deskryptywno-pojęciowego, stąd analitycy pozostają przy znanym im dotychczas słownictwie z zakresu teorii państwa i stosunków międzynarodowych.

Tutaj dochodzimy do drugiej przeszkody na drodze uchwycenia istoty deficytu demokracji – jak rozumieć pojęcie demokracji? Dlaczego taka forma rządów jest ważna i dlaczego powinno się do niej dążyć? Spośród wielu rywalizujących ze sobą form demokracji, która sprawdziłaby się najlepiej na gruncie ponadnarodowej Unii Europejskiej?

Termin **demokracja** pojawił się po raz pierwszy w V wieku p.n.e., kiedy to Herodot opisywał specyficzną formę rządów, w której władzę – *kratos* sprawował lud – *demos*. Taki ustrój istotnie różni się od innych, gdzie rządy są sprawowane przez jednego (monarchia) czy przez kilku (oligarchia). Demokracja to rządy wielu, czyli ludu rozumianego jako zorganizowana zbiorowość wszystkich obywateli. *Sensu largo* demokracja jest czymś znacznie więcej niż tylko formą rządów. Jest ładem aksjologicznym, opartym na katalogu wartości politycznych, m.in. wolności, równości, poszanowaniu praw człowieka, pluralizmie czy tolerancji.

W wąskim, proceduralnym znaczeniu natomiast, demokracja to instytucje i mechanizmy sprawowania władzy politycznej, na które składa się kilka zasad. Pierwsza z nich to zasada reprezentacji, utożsamiana z obowiązkiem delegowania władzy na przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych przez naród (obywateli) i działających pod jego kontrolą. Druga to uznanie cyklicznie odbywających się wyborów za główne źródło legitymizacji władzy. Kolejną cechą jest podział władzy, charakteryzujący się wzajemnym kontrolowaniem się ośrodków sprawujących rządy oraz odpowiedzialnością rządzących przed obywatelami. Ważnym elementem systemu demokratycznego jest też podejmowanie decyzji większością głosów, gdzie większość ograniczona jest prawami mniejszości. Normy te są powszechnie uznawane za podstawy reżimu demokratycznego. Kontrowersje wzbudza natomiast forma sprawowania władzy demokratycznej, zwłaszcza w kontekście ponadnarodowym. Czy to ma być demokracja przedstawicielska (pośrednia), czy partycypacyjna (bezpośrednia)? Co prawda owe formy nie stoją ze sobą w sprzeczności, ale mają inne priorytety i hierarchię wartości, które je różnicują.

W **demokracji przedstawicielskiej**, wyrastającej z doktryny liberalizmu, decyzje podejmowane są przez reprezentantów ludu, powoływanych w drodze wolnych i powszechnych wyborów. Czerpiąc z tego legitymizację, przedstawiciele narodu dalej kierują się własnym rozeznaniem interesu publicznego. Z drugiej strony **demokracja partycypacyjna**, sięgająca swoimi korzeniami do koncepcji Jeana Jacquesa Rousseau, kładzie nacisk na bezpośredni udział obywateli w rządzeniu oraz na możliwość kontrolowania i pociągania do odpowiedzialności ich przedstawicieli.

Jednak te dwa sposoby sprawowania władzy są typami idealnymi, nie sposób ich spotkać we współczesnym państwie, a co dopiero na szczeblu europejskim. Niestety, wiele osób podejmujących temat deficytu demokracji w Unii Europejskiej popełnia ten błąd i porównuje ją właśnie do bytów idealnych. Co więcej, zapomina się, iż nie ma państwa bez deficytu demokracji.<sup>29</sup> Gdyby takie państwo istniało, niewątpliwie mielibyśmy do czynienia z idealnym modelem demokracji. Jednak budowanie takich abstrakcyjnych konstrukcji jest nam niezbędne, aby zbadać jak realizują się one w rzeczywistości. Można powiedzieć, że empirycznym odpowiednikiem demokracji przedstawicielskiej jest **demokracja westminsterska** (większościowa) albo **konsensualna**. Ta pierwsza zakłada ciągłą rywalizację elit o władzę, osiągnięcie dominacji, druga opiera się na budowaniu porozumień politycznych między elitami. Wedle tych konstrukcji władza sprawowana jest przez wąską grupę polityków, ekspertów, czerpiących legitymację z okresowych wyborów.

Demokracja partycypacyjna ma swoje odbicie w **ustroju pluralistycznym**, który akcentuje rolę grup interesu. Obywatele mogą uzyskać wpływ na treść podejmowanych decyzji właśnie przez niezhierarchizowaną sieć grup interesu, które przez samą swoją obecność harmonizują porządek demokracji i zapobiegają utrwalaniu się władzy wąskich klas politycznych. Szybko rozwijające się sieci powiązań na szczeblu europejskim (*networks*) świadczą, być może, o rosnącym zainteresowaniu opinii publicznej i grup nacisku sprawami unijnymi.<sup>30</sup> Wiele z nich bezpośrednio zaangażowało się w proces podejmowania decyzji lobując *via* system komitologii.<sup>31</sup> Niektórzy badacze odnoszą się do zjawiska rozrastającej się ogólnoeuropejskiej komunikacji jako do rodzącej się „europejskiej służby cywilnej”.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Można zadać sobie pytanie, dlaczego tyle uwagi poświęca się problemowi deficytu demokracji w Unii Europejskiej skoro wszystkie państwa wchodzące w jej skład przeżywają podobne kłopoty. Otóż specyficzny charakter UE powoduje, że deficyt demokracji może pociągnąć za sobą poważny kryzys legitymizacji. Rezultatem takiego kryzysu legitymizacji w państwach narodowych byłaby rotacyjna zmiana władzy i nowe wybory, z kolei w UE może to być nawet dezintegracja i rozpad Wspólnoty. Patrz szerzej: L.Siedentop, *Democracy in Europe*, The Penguin Press, London 2000; S.Andersen, T.Burnes, *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance w: The European Union: How democratic is it?*, eds. S.Andersen, K. Eliassen, Sage, London 1996.

<sup>30</sup> Obecnie istnieje ponad 3 tys. grup interesu i ponad sto regionalnych biur działających w Brukseli.

<sup>31</sup> Na mocy art. 145 TWE, Komisja Europejska ma kompetencje wykonawcze do uchwalonych przez Radę UE aktów prawnych. Rada monitoruje działania wykonawcze Komisji poprzez komisje doradcze, zarządzające oraz regulujące, które się składają z ekspertów narodowych.

<sup>32</sup> B.Kochler-Koch, *Changing patterns of interest intermediation in the European Union*, „Government and Opposition”, no. 29(2)/1994, s.166-180.

Gdy mowa jest o deficycie demokracji w Unii Europejskiej, to należy się zastanowić, który z wyżej wymienionych ustrojów demokratycznych występuje we Wspólnotach i której demokracji jest niedostatek. Wcześniej wspomniano o dwóch pułapkach, w które łatwo wpaść przy analizie tego problemu. Po pierwsze porównuje się UE do idealnych typów demokracji, po drugie zapomina się, że deficyt demokracji dotyka, w mniejszym lub większym stopniu, wszystkie państwa europejskie. Jest jeszcze trzecia możliwość poddania błędnej ocenie demokrację w UE – przez jej statyczną analizę. Należy pamiętać, że zarówno Unia, jaki i demokracja w niej są zjawiskami dynamicznymi i ewoluującymi. Najlepiej można to zaobserwować śledząc zmieniające się oblicze teorii deficytu legitymizacji demokratycznej we Wspólnotach od czasów jej powstania.

## **2.2. Klasyczna teoria deficytu demokracji**

Kryzys związany z ratyfikacją Traktatu z Maastricht, jak wiadomo, nie był bezpośrednią przyczyną pojawienia się deficytu demokracji. Pierwsze próby zdefiniowania zjawiska podjęła Komisja Europejska już w 1972 r. w tzw. Raporcie Vedela,<sup>33</sup> gdzie podjęto temat demokracji, efektywności i zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego. Raport ten daje początek klasycznemu podejściu do deficytu demokracji we Wspólnotach Europejskich, który można krótko scharakteryzować w sposób następujący.

**Klasyczna teoria deficytu demokracji**<sup>34</sup> zakłada, iż wraz z rozwojem i umacnianiem się Wspólnot, parlamenty narodowe tracą część swoich uprawnień, które jednocześnie nie są przekazywane na poziom europejski, czyli do Parlamentu Europejskiego. Panuje zatem pewnego rodzaju **próżnia demokracji** bądź **deficyt parlamentarny**, powodujący degradację roli legislatywy państw członkowskich, przy równoległym wzmacnianiu egzekutywy na szczeblu europejskim: Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej.

W związku z tym, że Parlament Europejski był inicjatorem dyskusji na temat demokracji we Wspólnotach, Raport Komisji w dużej mierze odzwierciedlał tok argumentacji tejże instytucji. Parlament, zaniepokojony niebezpiecznym zachwianiem równowagi instytucjonalnej we Wspólnotach i w państwach członkowskich, zaproponował, jako jedyne logiczne rozwiązanie, zwiększenie własnych uprawnień. Od momentu, gdy PE stał się jedynym bezpośrednio wybieranym ciałem Unii, argument o zwiększeniu kompetencji nabrał dodatkowej mocy. Mimo coraz głośniejszej krytyki, podejście takie funkcjonowało, bez większych zmian, do początku lat 90. Jednym z głównych zarzutów było zbyt

---

<sup>33</sup> *Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, Commission of the European Communities, Brussels 1972, s.4.

<sup>34</sup> R.Dehousse, *Constitutional reform in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „West European Politics”, no. 18(3)/1995, s.118-136.

daleko idące uproszczenie, przecenianie roli państwowej władzy ustawodawczej i postrzeganie parlamentu jako wyłącznego nośnika legitymizacji demokratycznej. Krytycy podkreślali, że należy spojrzeć na deficyt demokracji ze znacznie szerszej perspektywy, co daje początek rewizjonistycznym teoriom o deficycie demokracji.

Można wskazać na dwa główne kierunki, które w efekcie przyczyniły się do powstania rewizjonistycznych teorii deficytu demokracji w Unii Europejskiej. Pierwszy z kierunków wywodzi się z **perspektywy międzyrządowej**. Drugi, opierając się na „kosmopolitycznym” ujęciu demokracji, wygenerował **teorię o wielopoziomym rządzeniu** (*multi-level governance*).<sup>35</sup> Obie perspektywy powodują odejście od podziału na neofunkcjonalną i neorealisticzną analizę integracji, dominującego w latach 80., który nie podejmował tematyki legitymizacji demokratycznej. Sama możliwość dokonania podziału i pogrupowania szerokiego wachlarza koncepcji według ich stosunku do demokracji, świadczy o dużych zmianach, jakie zaszły od tamtego czasu.

### 2.3. Perspektywa międzyrządowa

Perspektywa międzyrządowa w zakresie deficytu demokracji zakłada separację sfery narodowej od wspólnotowej i rozwija założenie Roberta Dahla,<sup>36</sup> według którego demokracja jest domeną państwa i jest mało prawdopodobne, by można ją było przeszczepić na szczebel międzynarodowy. Głównym rzecznikiem modelu międzyrządowego jest Andrew Moravcsik. Używa on terminu „liberalne podejście międzyrządowe”<sup>37</sup> do opisanie sytuacji, w której rządy narodowe, będące głównymi graczami na arenie międzynarodowej, wykorzystują ponadnarodowość Unii do osiągnięcia własnych celów (preferencji), które nie mogłyby być osiągnięte na poziomie narodowym. W związku z tym, najistotniejszym źródłem legitymizacji demokratycznej UE są właśnie państwa narodowe. Dodatkowym źródłem legitymizacji są korzyści ekonomiczne, które uświęcają środki powzięte dla ich uzyskania, a deficyt demokracji, paradoksalnie, jest być może fundamentalnym źródłem sukcesu Wspólnot Europejskich. Według Moravcsika,

---

<sup>35</sup> C.Hoskyns, *Democratizing the EU: Evidence and arguments w: Democratizing the European Union: Issues for the twenty-first century*, eds. C.Hoskyns, M.Newman, Manchester University Press, Manchester 2000, s.188-192.

<sup>36</sup> Patrz: R.Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.

<sup>37</sup> A.Moravcsik, *Preference and power in the European Community: A liberal intergovernmental approach*, „Journal of Common Market Studies”, no. 4/1993, s.473-524. Krytykę tych koncepcji przedstawia m.in. P.Wincott, *Institutional interactions and european integration: Towards an everyday critique of liberal intergovernmentalism*, „Journal of Common Market Studies”, no. 4/1995, s.597-606. Oceny krytyczne obejmują przede wszystkim zarzuty o niedoceniaenie instytucji UE, niedostrzeganie codziennych prac Unii i zbyt racjonalne podejście do systemu wspólnotowego oraz brak wy tłumaczenia, skąd się biorą preferencje państw (źródło preferencji).

błędem większości analityków jest badanie Unii w politycznej próżni, przez co umyka im subtelny podział, jaki się dokonał między kompetencjami narodowymi a wspólnotowymi.<sup>38</sup> Unia specjalizuje się w takich dziedzinach, które nie stymulują bezpośredniej partycypacji politycznej obywateli (przez co może się wydawać niedemokratyczna), natomiast dziedziny znajdujące się w centrum uwagi opinii publicznej pozostają w gestii państw członkowskich.

Moravcsik dowodzi, że demokracja partycypacyjna na gruncie europejskim nie sprawdziłaby się. Po pierwsze, kwestie, którymi zajmuje się UE nie wzbudzają zainteresowania społecznego i wątpliwe jest, czy w momencie rozszerzenia partycypacyjnych uprawnień obywateli takie zainteresowanie by wzrosło. Po drugie, plebiscyty, referenda dotyczące spraw unijnych oraz wybory do Parlamentu Europejskiego wywołują często chaotyczną i pozamerytoryczną dyskusję, której rezultaty bywają tak dalekosiężne jak irlandzkie „nie” dla Traktatu z Nicei (w referendum z 2001 r.). Swoje argumenty popiera stwierdzeniem, że wbudowane w unijny system *checks and balances*, pośrednia demokratyczna kontrola *via* parlamenty narodowe i rządy, jak również stale rosnący w siłę Parlament Europejski stanowią wystarczającą przeciwwagę, pozwalając zapewnić europejskiemu „rządzeniu” (*governance*) przejrzystość, odpowiedzialność i łatwość w wychodzeniu naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Ograniczenia nałożone na konstrukcję wspólnotową powodują, że Unia nie może przeistoczyć się w superpaństwo. Moravcsik wymienia szereg fiskalnych, administracyjnych, prawnych i proceduralnych barier zakorzenionych w traktatach powodujących, że UE pozostaje pod demokratyczną kontrolą państw członkowskich.<sup>39</sup> Praktyka, według Moravcsika, wykazuje, że Unia Europejska nie cierpi na deficyt demokracji,<sup>40</sup> chociaż przyznaje, że są obszary, gdzie pewne kroki należałoby poczynić dla zwiększenia przejrzystości i legitymizacji.

Szeroko rozumiany „projekt europejski” skłania do separacji sfery ponadnarodowej od narodowej, a wynikający z tego deficyt demokracji bardziej się opłaca oswoić niż wyeliminować. Sverker Gustavsson uważa, że likwidacja tego deficytu może zdegradować demokrację w państwach członkowskich bez jej zakotwiczenia w UE i proponuje rewitalizację demokracji na szczeblu krajowym.<sup>41</sup>

Także Giandomenico Majone częściowo podziela pogląd o międzyrządowym modelu dwupoziomowej gry, dokonując rozróżnienia między ponadnarodowe

---

<sup>38</sup> A.Moravcsik, *In defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, no. 4/2002, s.603-624.

<sup>39</sup> Ibidem, s.606- 610.

<sup>40</sup> A.Moravcsik, *If it ain't broke, don't fix it!*, „Newsweek International”, 04.03.2002.

<sup>41</sup> S.Gustavsson, *Reconciling supranationalism and accountability: A view from Sweden* w: *Democratizing the European Union: Issues for the twenty-first century*, eds. C.Hoskyns, M.Newman, Manchester University Press, Manchester 2000, s.40-56.

rzządzenie (*policy-making*), które jest technokratyczne i opiera się na regulacji (*regulation*) oraz rządzenie na poziomie narodowym, które zakłada redystrybucję (*redistribution*).<sup>42</sup> Według Majone deficyt demokracji jest dwojaki, dotycząc zarówno legislatywy, jak i egzekutywy. Należy zwiększyć przejrzystość instytucji unijnych i polegać na profesjonalnych standardach, aby zapewnić możliwość ustalenia odpowiedzialności podmiotów sprawujących władzę (*accountability*). Autor ten przestrzega przed wchodzeniem na ścieżkę kontroli parlamentarnej, gdyż UE jest za bardzo zróżnicowana wewnętrznie, aby przyjąć główną zasadę za tym stojącą, czyli rządy większości. Proponuje zastosowanie na gruncie europejskim niewiększościowych (*non-majoritarian*), demokratycznych rozwiązań charakterystycznych dla pluralistycznych społeczeństw. Dotyczy to m.in. uchwalenia konstytucji, podziału kompetencji, nadreprezentacji, podlegania kontroli sądowej, delegacji części kompetencji do agend, które nie są bezpośrednio odpowiedzialne ani przed większością, ani przed mniejszością. Uważa, że „projekt europejski” może się powieść, jeśli „*polityka i gospodarka pozostają całkowicie rozdzielone*”.<sup>43</sup> Stwierdza, że deficyt demokracji jest demokratycznie usprawiedliwiony, gdyż jest to cena za polityczną neutralność UE i zachowanie suwerenności narodowej. Deficyt ten pozostanie cechą systemu europejskiego tak długo, jak lojalność społeczeństw i wpływ polityczny pozostaną w gestii państw członkowskich.

W podobnym duchu wyraża się Renaud Dehousse.<sup>44</sup> Uważa, że demokracja europejskiego systemu politycznego jest możliwa tylko przez zachowanie pluralistycznego i niewiększościowego charakteru instytucji. Kroki podejmowane w celu zwiększenia kontroli parlamentarnej nad Komisją mogą doprowadzić do jej upolitycznienia. Dla przeciwwagi powinna być ona, według Dehousse, odpowiedzialna przed Radą Ministrów w analogicznym zakresie jak przed Parlamentem.

Wszystkie te ujęcia dążą do zachowania dominującej roli państwa narodowego, przynajmniej w sensie politycznym, i opowiadają się za zachowaniem *status quo*, gdyż próba zapewnienia większej legitymizacji UE i wyeliminowania deficytu demokracji może mieć niepożądane następstwa. W ostateczności może doprowadzić do stagnacji, a być może nawet do dezintegracji UE. Ponadto, co szczególnie podkreślają Majone i Dehousse, parlamentarna demokracja na szczeblu unijnym jest niemożliwa dopóki nie ma europejskiego *demos* i poczucia przynależności – niezbędnych warunków dla demokracji. Perspektywa międzyrządowa zdecydowanie opowiada się za pozostaniem przy znanej formule

---

<sup>42</sup> Więcej: G.Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996.

<sup>43</sup> G.Majone, *Europe's democratic deficit: The question of standards*, „European Law Journal”, no. 1/1998, s.5-28.

<sup>44</sup> R.Dehousse, op.cit., s.131-132.

demokracji przedstawicielskiej, dowodząc, że zwiększenie partycypacji obywateli w sprawach europejskich na razie niczego nie zmienia, gdyż brakuje poczucia wspólnoty.

#### **2.4. Paradygmat wielopoziomowego rządzenia**

Równoległe do wyżej opisanej dyskusji o demokracji powstało inne podejście koncentrujące się na różnorodności Unii Europejskiej i dowodzące, że jest to system wielu zintegrowanych poziomów zapewniający pluralizm instytucji unijnych i rządów narodowych. Przykładem tego jest paradygmat wielopoziomowego rządzenia zakładający, w przeciwieństwie do analiz Moravcsika, że siła państw słabnie w związku z bezustannymi negocjacjami i kompromisami na poziomie unijnym oraz z powodu ugrupowań subregionalnych kierujących swoje postulaty bezpośrednio do instytucji UE, z pominięciem poziomu narodowego. Wielu aktorów, poczynając od działaczy związkowych po środowiska biznesowe, działa od razu na szczeblu europejskim, aby zabezpieczyć tam swoje interesy. Można na tej podstawie argumentować, iż regionalizacja działa stymulująco na demokrację w Unii i tworzy zręby niezbędnej do tego obywatelskiej partycypacji. Jednak do pewnego tylko stopnia, bo jak dowodzi Joseph Weiler, przenoszenie kompetencji (np. w dziedzinie ochrony środowiska czy praw konsumenta) na poziom unijny powoduje oddalenie od obywateli i zmniejszenie wagi politycznej owych dziedzin. „*Odwrócony regionalizm*” (*inverted regionalism*), jak Weiler nazywa ten proces, jest jedną z przyczyn stojących za deficytem demokracji w UE.<sup>45</sup> Charakteryzuje się również obawą przed wkraczaniem Unii w krąg kompetencji postrzeganych jako wyłącznie „narodowe”. Sposobem na demokratyzację może być właśnie podział kompetencji zapewniający większą przejrzystość procesu podejmowania decyzji. Należałoby też wzmocnić rolę parlamentów narodowych i PE, chociaż samo umocnienie legislatywy nie jest wystarczające, przy założeniu, że Unia nie ma *demos*. Weiler konkluduje, że istnieje konieczność współpracy poziomu narodowego i wspólnotowego dla zapewnienia demokratyzacji struktur europejskich.

Podejście wielopoziomowego rządzenia wskazuje na możliwość nakładania się wielu tożsamości i lojalności, w przeciwieństwie do perspektywy międzyrządowej, gdzie przewiduje się jedną, narodową tożsamość. Zamiast monolitycznej europejskiej tożsamości zastępującej narodową, wielopoziomowość zakłada współistnienie dwóch czynników autoidentyfikacji – na poziomie ponadnarodowym i narodowym. Według Thomasa Banchoffa i Mitchella Smitha,<sup>46</sup> wielopoziomowe

---

<sup>45</sup> J.H.H.Weiler, *The State „über alles”: Demos, telos and the German Maastricht decision*, Jean Monnet Working Paper 1995 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>).

<sup>46</sup> T.Banchoff, M.Smith, *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, Routledge, London 1999.



podejście wskazuje na rodzące się struktury kontestacji i deliberacji na szczeblu unijnym, postrzegane jako pożądane forum dyskursu politycznego. Możliwość pogodzenia tożsamości oraz partycypacji narodowej i ponadnarodowej sprawia, że źródłem legitymizacji demokratycznej jest samo uznawanie (*recognition*) UE jako takiego forum. Takie podejście dowodzi, że obecnie nie mamy do czynienia z kryzysem, lecz z narodzinami prawdziwie wspólnotowej legitymizacji.

Fritz Scharpf uważa, że deficyt demokracji jest wynikiem splecenia poziomu narodowego z europejskim.<sup>47</sup> Po pierwsze, legitymizacja państw członkowskich opiera się przede wszystkim na osiągnięciach państwa dobrobytu i na możliwościach dostarczenia obywatelom korzyści z tego wynikających. Po drugie, członkowie UE bezpowrotnie oddali się realizacji programu Unii Gospodarczej i Walutowej, która z kolei obecnie rzuca wyzwanie zasadom państwa dobrobytu. Kraje unijne nie mogą radykalnie zmienić swoich zobowiązań socjalnych, bez zaprzepaszczenia legitymizacji z nich wypływającej. Rozwiązaniem, według Scharpfa, byłoby przeistoczenie Unii Europejskiej w państwo federalne, w którym decyzje nie mogłyby być blokowane przez małą grupę stojących w opozycji państw. Drugą izbą stałaby się Rada, zaś rządem – Komisja, politycznie odpowiedzialna przed Parlamentem. Oczywiście brak ogólnoeuropejskiej opinii publicznej, mediów i debaty politycznej powoduje, że naszkicowany wyżej federalistyczny plan dla Europy należy traktować jako wizję długoterminową. Zdaniem Scharpfa „granie” we wspólnej drużynie, jaką jest Unia, przyczynia się do powstania tożsamości politycznej Europejczyków,<sup>48</sup> która w przyszłości może się przerodzić w tożsamość wspólnotową.

Zwolennicy paradygmatu wielopoziomowego rządzenia zauważają dynamiczne zmiany dokonujące się na poziomie Unii Europejskiej, idące w kierunku większego udziału społeczeństw państw członkowskich w sprawach unijnych. Widzą oni konieczność współdziałania wielu poziomów rządzenia (regionalnych, narodowych, ponadnarodowych) dla demokratyzacji struktur europejskich i dla ich przybliżenia obywatelom. Dostrzegają również wielość legitymizacji sankcjonujących działania Unii, jak też wielość współistniejących tożsamości dających nadzieję, że w przyszłości obywatele UE będą stanowili *demos* (czyli sami w sobie będą legitymizować rządy europejskie). W tym ujęciu demokracja nie jest wyłącznym atrybutem państwa narodowego, lecz wykracza poza jego granice, wiążąc wszelkie poziomy władzy. Zwolennicy wielopoziomowego

---

<sup>47</sup> F.W.Scharpf, *Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: Why Europe differs from the United States* w: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the European Union*, eds. K.Nicolaidis, R.Howse, Oxford University Press, Oxford 2001, s.356-365.

<sup>48</sup> F.W.Scharpf, *Economic integration, democracy and the welfare state*, „Journal of European Public Policy”, no. 1/1997, s.18-36. Scharpf posługuje się porównaniem do Pucharu Klubowego Europy w piłce nożnej, podczas którego poszczególni gracze (różnych narodowości) niemal wychodzą ze skóry, aby to **drużyna** odniosła sukces.

rządzenia zauważają, że UE dynamicznie ewoluuje w kierunku federalistycznego modelu, który jednak może zaistnieć dopiero po wytworzeniu się tożsamości europejskiej i po przezwycięzeniu deficytu demokracji. (Różnice i podobieństwa podejścia międzyrządowego i wielopoziomowego rządu zestawia tabela 1.)

### **3. Wnioski**

Biorąc pod uwagę obecny stan integracji europejskiej i etap rozwoju Unii Europejskiej, większość obserwatorów nadal postrzega demokrację jako atrybut państwa narodowego i jego obywateli. Odmawia się Unii prawa i możliwości aspirowania do roli, jaką odgrywa państwo, często zapominając o dynamice, jaka towarzyszy procesom wspólnotowym. W dużej mierze UE czerpie legitymizację demokratyczną z krajowych porządków politycznych, co przejawia się na poziomie europejskim demokracją przedstawicielską. Dla grupy, której poglądy są na dziś w mniejszości, właśnie nieadekwatność tego rodzaju demokracji sprawia, że Unię oskarża się o braki w tej dziedzinie. Głosi ona potrzebę większego zaangażowania obywateli UE w sprawy europejskie, co w przyszłości może przyczynić się do wytworzenia wspólnotowej tożsamości (również będącej źródłem legitymizacji dla władz unijnych), komplementarnej wobec tożsamości narodowej.

W przedstawionej analizie starano się wykazać, iż deficyt demokracji rzeczywiście występuje w Unii Europejskiej i został wbudowany w system unijny, jak również to, że jest jego immanentną częścią. Pewne próby złagodzenia problemu miały miejsce już u zarania Wspólnot, ale dopiero kryzys związany z ratyfikacją Traktatu z Maastricht spowodował, że kwestia demokracji nabrała większego znaczenia i można się spodziewać, że dyskusja ulegnie dalszej intensyfikacji. Trendy w tej dyskusji będą nadal wyznaczać analizowane w powyższym tekście dwie perspektywy: międzyrządowa i wielopoziomowa.

**Tabela 1. Podobieństwa i różnice podejścia międzyrządowego i wielopoziomowego rządzenia**

<b>Właściwości</b>	<b>Perspektywa międzyrządowa</b>	<b>Paradygmat wielopoziomowego rządzenia</b>
<b>Główny gracz</b>	Państwa narodowe; wykorzystują instytucje do osiągnięcia własnych preferencji	W równym stopniu państwa narodowe, co instytucje UE, istnieje współzależność
<b>Źródło legitymizacji demokratycznej</b>	Państwa członkowskie; utylitarna legitymizacja	Państwa członkowskie; bezpośrednio wybierany PE; utylitarna legitymizacja opierająca się na korzyściach płynących z integracji; alternatywna legitymizacja
<b>Reprezentacja</b>	Jedynym punktem odniesienia dla obywateli są ich własne rządy reprezentowane w Radzie UE; PE jest za słaby, by mógł służyć jako forum reprezentatywne	Opiera się na instytucjach narodowych, unijnych i na nieformalnych sposobach reprezentacji kontaktów pomiędzy instytucjami UE i różnymi podmiotami; bezpośrednie kontakty między ponadnarodowymi grupami interesu i partiami politycznymi a obywatelami UE
<b>Tożsamość</b>	Wyłącznie narodowa, regionalna oparta na <i>demos</i> ; na płaszczyźnie europejskiej brak poczucia przynależności	Istnieje wielość tożsamości (europejska, narodowa, regionalna)
<b>Uznanie</b>	Na podstawie demokratycznych instytucji i wspólnej tożsamości – możliwe tylko na poziomie narodowym	Mimo że wspólna, europejska tożsamość jest w załączku, UE coraz częściej postrzegana jest jako forum dyskursu politycznego ( <i>contested polity</i> )
<b>Zwiększenie odpowiedzialności i przejrzystości</b>	Rada może podawać powody, dla których podejmuje określoną decyzję	Podział kompetencji; jawne obrady; większy dostęp do dokumentów
<b>Forma demokracji na szczeblu europejskim</b>	<i>Status quo</i> ; rewitalizacja demokracji na szczeblu narodowym	Federacja europejska; demokracja wykraczająca poza granicę państwa
<b>Rzecznicy</b>	Moravcsik, Majone, Gustavsson, Dehousse	Scharpf, Marks, Banchoff i Smith, Wessels, Kochler-Koch, Weiler

Źródło: opracowanie własne.