

*Tomasz Kubin**

Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej

Część I: Aspekty teoretyczne

Jednym z najczęściej formułowanych zarzutów dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej (UE) jest to, że cierpi ona na „deficyt demokracji”. Jednym z następstw ekspansywności (polegającej zarówno na pogłębianiu integracji i przekazywaniu na szczebel ponadnarodowy kolejnych dziedzin życia społecznego, zarezerwowanego dotychczas dla państwa narodowego, jak i włączaniu do struktur integracyjnych kolejnych państw europejskich) trwającego już kilkadziesiąt lat procesu integracyjnego w Europie, jest coraz częściej wskazywane poczucie braku rzeczywistego wpływu obywateli państw UE na instytucje, jakie powstały w toku rozwoju integracji i na ich działanie. Ma to znaczenie tym większe, że wydarzenia, działania czy decyzje podejmowane na poziomie europejskim mają coraz większy wpływ na życie mieszkańców Unii.

Bez wątpienia zapoczątkowany kilka lat po II wojnie światowej proces integracji został „wprawiony w ruch” przez elity polityczne.¹ Jak wskazuje K.Featherstone,² ustanowienie Wspólnot Europejskich (WE) w takiej postaci, jak to miało miejsce w latach pięćdziesiątych XX w. jako struktur, w których decydujący wpływ na ich funkcjonowanie miały relatywnie wąskie elity polityczne państw członkowskich oraz „technokraci”, miało w zamierzeniach jednego

* Dr **Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

¹ R.Grundmann, *The european public sphere and the deficit of democracy w: Whose Europe? The turn towards democracy*, eds. D.Smith, S.Wright, Oxford-Malden 1999, s.128.

² K.Featherstone, *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, no. 2, July 1994, vol. 32, s.150-152.

z „Ojców” integracji europejskiej – J.Monnetta – być sposobem na przewycięzenie ograniczeń współpracy międzyrządowej, z jakimi mieliśmy do czynienia w przypadku wcześniejszych organizacji europejskich. Na kluczowe znaczenie elit i technokratów nadających kierunek procesowi integracyjnemu wskazuje także P.Norris. Społeczeństwa państw Europy Zachodniej na to przyzwalały; jednak z czasem ten „przyzwalający konsensus” (ang. *permissive consensus*) załamał się.³

Problem „deficytu demokracji” w UE zaczął być częściej podnoszony od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. i z upływem czasu stawał się coraz istotniejszym zagadnieniem. R.Rohrschneider na przykład analizując odpowiednie dane statystyczne z połowy ostatniej dekady XX w. formułuje wniosek, iż większość mieszkańców Europy Zachodniej nie uważa, że UE ich reprezentuje. Jest to szczególnie widoczne w tych państwach, w których oceny funkcjonowania instytucji krajowych są wysokie. Innym wnioskiem płynącym z badań jest to, że demokratyczne funkcjonowanie UE istotnie wpływa na poparcie procesu integracji. I znów jest to szczególnie zauważalne w tych krajach, gdzie systemy polityczne funkcjonują prawidłowo.⁴

Wzrost zainteresowania kwestią „deficytu demokracji” w latach 90. ubiegłego wieku związany jest z kilkoma wydarzeniami, które podsyciły dyskusję dotyczącą tego, czy podejmowane przedsięwzięcia integracyjne mają tak naprawdę poparcie społeczeństw państw w tę integrację zaangażowanych. Początkiem było tutaj odrzucenie przez Duńczyków w referendum powszechnym w czerwcu 1992 r. Traktatu o Unii Europejskiej (został on przyjęty w tym państwie dopiero w powtórny referendum w maju 1993 r.), którego postanowienia stanowią jak dotychczas najdalej idące pogłębienie integracji państw europejskich. Warto dodać, że w głosowaniu powszechnym nad tym samym Traktatem we Francji został on zaakceptowany bardzo niewielką większością głosów (51,05%).⁵ W czerwcu 2001 r. większość głosujących w referendum Irlandczyków odrzuciła Traktat z Nicei (także ten Traktat został zaakcepto-

³ P.Norris, *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research”, no. 32/1997, s.276.

⁴ R.Rohrschneider, *The democracy deficit and mass support for an EU-wide government*, „American Journal of Political Science”, no. 2, April 2002, vol. 46, s.472-473.

⁵ F.Emmert, M.Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2002, s.26.

wany dopiero w drugim referendum w październiku 2002 r.). Wreszcie w referendach w maju 2005 r. we Francji, a w czerwcu 2005 r. w Holandii odrzucona została ratyfikacja Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

W okresie wcześniejszym, to znaczy do lat 90. ubiegłego stulecia, referendów podobnych do wspomnianych wyżej nie było. Do zawarcia Traktatu z Maastricht Wspólnoty Europejskie funkcjonowały na podstawie traktatów (przyjętych jeszcze w latach 50. XX w.), do których nie były wprowadzane żadne zmiany. Pierwszym traktatem przyjętym po Traktatach Założycielskich był dopiero Jednolity Akt Europejski z roku 1986. Ewentualne próby porównywania nastawienia społeczeństw państw uczestniczących w integracji do tego procesu muszą uwzględniać także inne okoliczności, charakterystyczne dla okresu do końca lat 80. XX w. Jak już wspomniano, Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r. oznaczał bardzo daleko idące pogłębienie procesu integracji, która do jego przyjęcia dotyczyła głównie sfery gospodarczej (pośrednio oczywiście uzależniona była od uwarunkowań politycznych i wiązała się z konsekwencjami politycznymi), a zawarte w tym dokumencie postanowienia już *explicite* dotyczą płaszczyzny politycznej. Po drugie, rok 1993 wiązał się z dokończeniem budowy Wspólnego Rynku (ze swobodą przepływu towarów, usług, kapitału i ludzi), z czego wynikały doniosłe konsekwencje dla gospodarek państw członkowskich i dla ich społeczeństw. Po trzecie wreszcie, niewątpliwie bardzo duży wpływ na nastawienie społeczeństw do procesu integracji do przełomu lat 80. i 90. XX w. miała „zimna wojna” i sytuacja geopolityczna w Europie i na świecie.

Od początku ostatniej dekady ubiegłego stulecia znacznie częściej niż wcześniej wskazuje się na dystans pomiędzy „Brukselą” a „obywatelem”⁶ i formułuje się pogląd, zgodnie z którym UE cierpi na „deficyt demokracji”.⁷ Taki zarzut ma znaczenie tym większe, że ze względu na znaczenie demokracji dla państw tworzących tę

⁶ K. Featherstone, *Jean Monnet and...*, op.cit., s. 149.

⁷ Zob. np.: R. Grundmann, *The european public...*, op.cit., s. 128; Ch. Lord, *Assessing Democracy in a Contested Polity*, „Journal of Common Market Studies”, no. 4, November 2001, vol. 39, s.642; F. Decker, *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy”, no. 9 (2/2002), s.256; E.O.Eriksen, J.E.Fossum, *Post-national integration w: Democracy in the European Union*, eds. E.O.Eriksen, J.E.Fossum, London-New York 2000, s.2, 5; J.E.Fossum, *Constitution making in the European Union w: Democracy in the...*, op.cit., s.111.

strukturę, warunkiem przyjęcia do UE jest demokratyczny system polityczny. J.Markoff pisze, że można powiedzieć, iż „*demokracja jest domniemaną częścią unijnego *acquis communautaire**”.⁸ Można więc spotkać się z opinią, że „*choć UE sama ubiera się w retorykę demokracji – fundamentalny wymóg dla państw członkowskich – sama jest okryta ledwie skąpym demokratycznym listkiem figowym*”.⁹

Należy w tym miejscu podkreślić, że stosowanie pojęcia „deficyt demokracji” w odniesieniu do UE jest nieściśle i jest pewnym uproszczeniem. Procedury demokratyczne są bowiem tylko jednym z kilku możliwych źródeł legitymizacji jej funkcjonowania. Dlatego też właściwszym określeniem jest pojęcie „deficytu legitymizacji” w UE,¹⁰ gdzie legitymizacja jest rozumiana jako posiadanie przez daną instytucję czy też – szerzej – system instytucjonalny upoważnienia do działania, powszechnie uznanego przez obywateli. Jak wiadomo, źródła legitymizacji mogą być różne, np. tradycja, religia (boskie pochodzenie władcy), ideologia, efektywność w zaspokajaniu potrzeb materialnych. W państwach demokratycznych źródłem legitymizacji rządzących jest to, że sprawują oni swoją władzę w następstwie wyrażonej w powszechnych wyborach woli członków danego społeczeństwa.

Wskazując na wagę zagadnienia legitymizacji były komisarz do spraw stosunków zewnętrznych UE Ch.Patten pisał, że „*odpowiedzialność i legitymizacja UE jest doniosłym tematem, który dotyczy obywateli UE oraz dotyka serca rządów piętnastu państw demokratycznych, które tworzą UE. (...) Jednocześnie nie jest tajemnicą, że odpowiedzialność unijnych instytucji i ich legitymizacja pozostawia wiele do życzenia. 'Bruksela' jest widziana jako odległa i poza zasięgiem*”.¹¹

Podstawą legitymizacji w Unii Europejskiej może być legitymizacja: demokratyczna, pośrednia, utylitarna i cywilizacyjna.¹²

⁸ J.Markoff, *Our 'common European home' - but who owns the house? w: Whose Europe?...*, op.cit., s.34.

⁹ R.Bellamy, D.Castiglione, *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit w: Democracy in the...*, op.cit., s.65.

¹⁰ Zob. np.: K.Szczerski, *Cztery modele legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej w: Globalizacja – integracja – transformacja*, red. R.Bäcker, J.Marszałek-Kawa, J.Modrzyńska, Toruń 2003, s.94.

¹¹ Ch.Patten, *Foreword w: Accountability and Legitimacy in the European Union*, eds. A.Arnall, D.Wincott, Oxford 2002, s.5.

¹² K.Szczerski, *Cztery modele...*, op.cit., s.97-108.

W rzeczywistości te cztery źródła prawomocności funkcjonowania zarówno UE jako całości, jak i jej poszczególnych organów działają równolegle i wzajemnie się przenikają.

Legitymizacja demokratyczna zasadza się na wyborze w wyborach powszechnych i bezpośrednich instytucji politycznych przez obywateli, którzy mają wpływ na kształt tych instytucji, ich skład, sposób działania itp. Legitymizacja bezpośrednia to tzw. legitymizacja na wejściu (ang. *input*), w przypadku której mamy do czynienia z „rządami ludu” (ang. *government by the people*). Zgodnie z tym ujęciem, decyzje polityczne mają legitymizację dlatego, że oddają „wolę ludu” – autentyczne preferencje członków danej społeczności.¹³

W przypadku legitymizacji bezpośredniej, mówiąc w wielkim skrócie, suweren (lud, naród, społeczeństwo) wybiera najwyższy organ prawodawczy, który powołuje władzę wykonawczą, politycznie odpowiedzialną przed legislaturą, i członkowie której mogą być przez organy władzy ustawodawczej odwołani. Dalszymi ogniwami tego łańcucha są różnego rodzaju organy biurokratyczne (administracja, specjalne agendy itp.), które zazwyczaj bezpośrednio podlegają egzekutywie, a pośrednio władzy prawodawczej. Oprócz tego mamy do czynienia z funkcjonowaniem systemu niezależnego sądownictwa, którego podstawy prawne jednakże są określane przez pochodzącą z wyborów władzę prawodawczą.

Bez wątpienia w chwili obecnej bezpośrednia legitymizacja demokratyczna organów WE (UE) jest bardzo słaba. Głównym organem stanowiącym prawo jest na szczeblu unijnym Rada UE, tworzona przez pochodzących z państw członkowskich ministrów, a więc reprezentantów władzy wykonawczej. Pomimo tego, że podejmują oni decyzje działając jako organ WE (UE), to na tym właśnie szczeblu wspólnotowym nie są oni odpowiedzialni przed żadnym innym organem. Chociaż Parlament Europejski (PE) jest ciałem pochodzącym z wyborów bezpośrednich, to jednak jego znaczenie w systemie instytucjonalnym UE (WE) jest daleko mniejsze niż pozycja parlamentów w państwach członkowskich. O ile na szczeblu narodowym to właśnie parlamenty są organami stanowiącymi prawo, to na poziomie unijnym te kompetencje przysługują, jak wspomniano, przede wszystkim Radzie – Parlament Europejski i Komisja Europejska (KE) jedynie współuczestniczą w stanowieniu

¹³ F.W.Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford 1999, s.6.

prawa; ich znaczenie jest różne w zależności od procedury, według której musi być przyjęty dany akt prawny.

Także legitymizacja Komisji Europejskiej jest słaba. Wynika to zarówno ze sposobu, w jaki organ ten jest powoływany, jak i z tego, w jakim stopniu członkowie KE ponoszą odpowiedzialność za swoje działania. Chociaż członkowie KE są zatwierdzani przez Parlament Europejski, to jednak decydujący wpływ na ich nominacje mają rządy państw członkowskich, które ich wyznaczają i mianują (art. 214 TWE).¹⁴ Wprawdzie PE może odwołać Komisję, to jednak czynnikiem w bardzo poważnym stopniu ograniczającym w praktyce taką możliwość jest fakt, że może on wyrazić wotum nieufności tylko w stosunku do całej KE, a nie pojedynczych komisarzy (art. 201 TWE).¹⁵ Gdyby więc PE postrzegał działania jakiegoś członka KE jako kwalifikujące się do tego, aby go odwołać, musiałaby zostać odwołana cała KE. Jest oczywiste, że odwołanie całej KE z powodu pojedynczego jej członka byłoby znacznie trudniejsze niż odwołanie jednego komisarza.

Usytuowanie KE w systemie instytucjonalnym WE jako organu w znacznym stopniu niezależnego i raczej mało odpowiedzialnego przed innymi organami za swoje działania, niewątpliwie ułatwia jej funkcjonowanie jako instytucji, której członkowie pełnią swoje obowiązki mając na uwadze interes WE jako całości a nie państw, z których pochodzą oraz jako organu o charakterze technokratycznym raczej niż politycznym, którego funkcjonowanie jest niezależne od bieżącej polityki. Technokratyczny charakter KE (Wysokiej Władzy w Ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) zakładany był od początku procesu integracji. Jednak z czasem, w miarę postępu w tym procesie, jak pisze K. Featherstone, coraz bardziej stawało się jasne, że pozycja KE jest podkopywana brakiem wystarczająco mocnej legitymizacji. To zaś z kolei oddziałuje na jej zdolność do odgrywania roli siły napędowej procesu integracji.¹⁶ Rezultatem braku demokratycznej legitymizacji Komisji Europejskiej jest, zdaniem tego autora, wrażliwość tej instytucji na ataki.¹⁷ M. Horeth pisze, że członkowie KE nazywani są czasami „platońskimi strażni-

¹⁴ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w: *Dokumenty europejskie. T.5*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2004.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ K. Featherstone, *Jean Monnet and...*, op.cit., s.163.

¹⁷ *Ibidem*, s.165.

kami”, co „nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem ich władzy”.¹⁸

Bardzo wyraźne niedostatki systemu instytucjonalnego WE (UE), jeśli chodzi o jego bezpośrednią legitymizację demokratyczną, mogłyby być oczywiście zredukowane lub zupełnie wyeliminowane poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian do aktów prawnych stanowiących podstawę funkcjonowania tego systemu. Reformy zbliżające reguły działania organów Wspólnoty do zasad, jakie obowiązują w państwach członkowskich, pozwoliłyby na formalną redukcję czy też likwidację braków w legitymizacji bezpośredniej. Jednak należy wskazać na wątpliwości dotyczące tego, czy bezpośrednia legitymizacja demokratyczna systemu instytucjonalnego WE (UE) jest zasadna i możliwa na obecnym etapie zaawansowania procesu integracji. Unia Europejska nie jest bowiem państwem i dlatego też można argumentować, że zasady, na jakich opiera się jej system instytucjonalny nie muszą być tożsame z tymi, które są charakterystyczne dla państwa (poza tym, jak pisze K.Klaus, „deficyt demokracji dotyka, w mniejszym lub większym stopniu, wszystkie państwa europejskie”).¹⁹ Po drugie, argumentem kwestionującym zasadność i w ogóle możliwość pogłębiania bezpośredniej legitymizacji demokratycznej w UE jest brak europejskiego *demosu*. W chwili obecnej najważniejszym podmiotem politycznej identyfikacji mieszkańców krajów UE są ich państwa. Europejska tożsamość i poczucie lojalności są relatywnie słabe; tożsamości narodowe są generalnie o wiele silniejsze niż tożsamość europejska. Zdaniem V.A.Schmidt wspólna tożsamość jest warunkiem *sine qua non* dla wyrażania wspólnej woli.²⁰ M. Horeth wyraża opinię, że „*demos* nie musi być *ethnosem*, ale członkowie *demosu* muszą być zdolni do uznawania siebie nawzajem jako członków tej samej wspólnoty politycznej”. Tylko w takich okolicznościach stosowanie zasady większościowej przy podejmowaniu decyzji jest akceptowalne dla wszystkich uczestników.²¹ Brak jest również czegoś, co można by

¹⁸ M.Horeth, *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance*, „Journal of European Public Policy”, no. 2, June 1999, vol. 6, s.254.

¹⁹ K.Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie”, nr 2/2004, s.64.

²⁰ V.A.Schmidt, *The European Union. Democratic Legitimacy in a Regional State?*, Reine Politikwissenschaft/ Political Science Series, no. 91, September 2003, s.10.

²¹ M.Horeth, *No way out...*, op.cit., s.255.

określić mianem europejskiej przestrzeni publicznej, a w jej ramach europejskiej przestrzeni politycznej. Nie ma ogólnoeuropejskich mediów (zdaniem R. Grundmanna „*jest wątpliwe, czy kiedykolwiek powstaną*”²²), ani ogólnoeuropejskiej opinii publicznej, paneuropejskiej sceny politycznej – tzn. brak jest paneuropejskich partii politycznych, liderów politycznych, prawdziwie ogólnoeuropejskich debat politycznych dotyczących wspólnych dla całej UE zagadnień. W walce o miejsca w Parlamencie Europejskim rywalizują partie krajowe, a w kampanii wyborczej i wyborach decydujące znaczenie mają programy partii dotyczące problemów wewnętrznych i inne kwestie związane z tym, co dzieje się na krajowej scenie politycznej. Określenie jakiegoś w odniesieniu do wyborów do PE używa B.Crum²³ – „wybory drugorzędne” (ang. *second order elections*) w chwili obecnej jest raczej uzasadnione. Poza tym, biorąc pod uwagę znacznie większą różnorodność doświadczeń historycznych, języka (według S.Wright „*państwa UE nigdy nie zgodzą się na formalną supremację języka jednego z państw członkowskich*”²⁴), kultury, różnicowań etnicznych oraz różnic w funkcjonowaniu instytucji zdaniem np. F.W.Scharpfa nie ulega wątpliwości, że UE jest o wiele dalej od posiadania wspólnej tożsamości w porównaniu z państwami ją tworzącymi. Dlatego też zdaniem tego autora reformy instytucjonalne nie przyczynią się do dużego wzmocnienia legitymizacji „na wejściu” decyzji podejmowanych zgodnie z zasadą większości.²⁵ W innym miejscu ten sam autor argumentuje, że „*wobec braku europejskich mediów, europejskich partii politycznych i prawdziwie europejskiego procesu formowania opinii publicznej reformy konstytucyjne same przez się nie mogą przewyciężyć obecnego deficytu demokracji na poziomie europejskim*”.²⁶ Na to, że brak poczucia lojalności i wspólnej tożsamości w skali ogólnoeuropejskiej jest często uważany za najpoważniejszą przeszkodę dla rozwoju legitymizacji bezpośredniej na szczeblu UE, wskazują także D.Beetham

²² R.Grundmann, *The european public...*, op.cit., s.136.

²³ B.Crum, *Legislative-Executive Reactions in the EU*, „Journal of Common Market Studies”, no. 3/2003, vol. 41, s.380.

²⁴ S.Wright, *A community that can communicate? The linguistic factor in European integration w: Whose Europe?...*, op.cit., s. 92.

²⁵ F.W.Scharpf, *Governing in Europe...*, op.cit., s.9, 187.

²⁶ F.W.Scharpf, *Community and autonomy: multi-level policy making in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, no. 1/1994, s.220. Cyt. za: J.E.Fossum: *Deliberative supranationalism in the EU w: Democracy in the...*, op.cit., s.52-53.

i Ch.Lord. Biorąc pod uwagę to, że prawomocność rządów może być kwestionowana ze względu na to, że decyzje są podejmowane przez właściwy podmiot polityczny, ale według procedur pozbawionych legitymizacji, bądź też dlatego, że decyzje są podejmowane zgodnie z akceptowanymi procedurami, ale podejmujący je podmiot nie ma prawa oczekiwać współpracy rządzonych, większościowe podejmowanie decyzji wymaga odpowiedniego zaufania obywateli, którzy akceptują to, że są przegłosowani i że przegłosowanie nie oznacza dla nich groźby naruszenia ich tożsamości oraz podstawowych interesów.²⁷

Z drugiej jednak strony, wzmocnienie bezpośredniej legitymizacji demokratycznej na szczeblu wspólnotowym może być uważane za czynnik, który przyczyni się do wzmocnienia poczucia wspólnej europejskiej tożsamości, większego poczucia lojalności, solidarności itp. pomiędzy mieszkańcami państw UE, co mogłoby być krokiem w stronę wykształcenia się czegoś w rodzaju europejskiego *demosu*. Jak zauważa J.E.Fossum można argumentować, że „*najpierw powstało państwo a później demokracja. Wspólna tożsamość może być raczej stworzona niż po prostu odkryta*”. Z tego jest wyprowadzany pogląd, że nie będzie europejskiego *demosu* bez europejskiej demokracji.²⁸ Zachowując odpowiednie proporcje, UE już w chwili obecnej posiada pewne istotne (nie tylko symboliczne), charakterystyczne dla państwa, atrybuty mogące wpływać na poczucie wspólnej europejskiej identyfikacji. To ona jest w chwili obecnej jedyną strukturą integracyjną, w odniesieniu do której kwestia politycznej identyfikacji jest w ogóle przedmiotem dyskusji – jak zauważa J.Markoff, można być „Europejczykiem”, ale czy ktoś jest „Naftaninem” (ang. *Naftan*)?²⁹

Istota **legitymizacji pośredniej** w odniesieniu do UE polega na uznaniu, że wszystko co wydarzyło się w ramach procesu integracyjnego działo się za zgodą państw i ich organów, które miały i mają odpowiednią legitymację do podejmowanych przez siebie decyzji i działań. Ponadto wtedy, gdy było to wymagane regulacjami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych państwach UE, w odniesieniu do zagadnień związanych z integracją odwoływano się

²⁷ D.Beetham, Ch.Lord, *Legitimacy and the European Union*, London-New York 1998, s.33.

²⁸ J.E.Fossum, *Deliberative supranationalism...*, op.cit., s.55.

²⁹ J.Markoff, *Our 'common European...*, op.cit., s.40.

bezpośrednio do woli obywateli w drodze referendum. Tym samym poszukiwanie dodatkowej legitymizacji nie jest konieczne.

Według tego ujęcia, wszelkie działania organów WE (UE) cieszą się wystarczającą prawomocnością nawet pomimo tego, że organy te nie są bezpośrednio odpowiedzialne przed obywatelami państw członkowskich, tzn. nie mają oni bezpośredniego wpływu na skład tych organów. Dotyczy to przede wszystkim Rady UE jako głównego organu decyzyjnego w UE oraz Komisji Europejskiej. Stwierdzenie, zgodnie z którym legitymizacja funkcjonowania tych instytucji jest wystarczająca, jest następstwem tego, że taki właśnie sposób ich powoływania, podejmowania przez te organy decyzji itp. został jednomyślnie przyjęty przez mających już bezpośrednią legitymację przedstawicieli państw członkowskich UE albo nawet przez samych obywateli tych państw na drodze referendum i takie właśnie usytuowanie owych organów było świadome i celowe.

Taki pośredni model legitymizacji jest charakterystyczny dla międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Ich legitymizacja wyprowadzana jest z ich działań uznawanych i potwierdzanych przez władze państw członkowskich, które same posiadają legitymizację bezpośrednią. Uznając w odniesieniu do UE legitymizację pośrednią za wystarczającą, jak zauważają D.Beetham i Ch.Lord, o deficycie demokracji w UE moglibyśmy mówić tylko wtedy, gdy albo państwa członkowskie systematycznie kwestionowałyby działania organów Wspólnoty, albo też zakwestionowana mogłaby być legitymizacja samych władz państw członkowskich UE.³⁰

Istotnym argumentem przemawiającym za pośrednim modelem legitymizacji w UE jest to, że przekazywanie przez organy pochodzące z wyborów bezpośrednich pewnych kompetencji organom nie pochodzącym z takich wyborów i w związku z tym nie posiadającym bezpośredniej legitymizacji demokratycznej, jest powszechne w systemach demokratycznych.

Dochodzimy w tym miejscu do niezwykle ważnego i złożonego problemu dotyczącego przekazywania pewnych uprawnień organom złożonym z osób określanych mianem „ekspertów” czy też „technokratów”. Organy te, z racji ich specyficznego prawnego umocowania – przede wszystkim w relacjach do organów władzy prawodawczej i wykonawczej, mają wypełniać pewne zadania lepiej niż wypełniałyby je podmioty zaangażowane w bieżącą politykę. Przykładami tego typu instytucji są banki centralne czy też różnego rodzaju sądy

³⁰ D.Beetham, Ch.Lord, *Legitimacy and...*, op.cit., s.13.

i trybunały. Jak pisze T.D.Zweifel, problem: czy w prowadzeniu polityki efektywniejsze są organy pochodzące z wyborów, czy też niezależni biurokraci jest przedmiotem debaty od początku lat 40. XX wieku.³¹ Na rzecz tezy, zgodnie z którą funkcjonowanie niezależnych organów jest pożądane z racji wyższej ich skuteczności w wykonywaniu pewnych zadań w porównaniu z efektywnością działań polityków, można przedstawić kilka argumentów. Po pierwsze, w związku z tym, że jedną z cech charakterystycznych demokratycznego systemu politycznego jest kadencyjność sprawowania władzy, rządzący – w obawie przed odsunięciem od władzy i dążąc do jej utrzymania – działają i podejmują decyzje w perspektywie krótko- i średniookresowej. Zaś, jak wskazuje np. G.Majone, w pewnych dziedzinach (np. polityka monetarna), gdzie wiarygodność i ciągłość prowadzonych działań jest szczególnie ważna, przekazywanie wykonywania pewnych kompetencji jest uważane za bardziej efektywne.³² Po drugie, względna niezależność od polityki jest okolicznością, dzięki której łatwiejsze powinno być podejmowanie tzw. trudnych decyzji (wiążących się z naruszeniem interesów przynajmniej jakiejś części wyborców), które mogłyby być bardzo trudne do podjęcia ze względu na ich koszty polityczne. Trzecim argumentem przemawiającym za cedowaniem pewnych uprawnień decyzyjnych na rzecz organów technokratycznych jest to, że w obliczu skali trudności i złożoności problemów wymagających decyzji, powinny one być podejmowane z zastosowaniem wiedzy i kwalifikacji dostępnych właśnie ekspertom.³³ Wreszcie, jak wskazują np. G.Majone i T.D.Zweifel, przekazanie wykonywania pewnych kompetencji może być motywowane chęcią uniknięcia odpowiedzialności za jakieś działania.³⁴

Czy te argumenty są wystarczające do tego, aby uznać podejmowane na poziomie wspólnotowym decyzje przez instytucje posiadające tylko pośrednio demokratyczną legitymację za prawomocne? Istnieją jednak bardzo poważne argumenty dla uzasadnienia sta-

³¹ T.D.Zweifel, *Democratic Deficit in Comparison: Best (and Worst) Practices in European, US and Swiss Merger Regulation*, „Journal of Common Market Studies”, no. 3, June 2003, vol. 41, s.544.

³² G.Majone, *The Credibility Crisis of Community Regulation*, „Journal of Common Market Studies”, no. 2, June 2000, vol. 38, s.288.

³³ T.D.Zweifel, *Democratic Deficit...*, op.cit., s.544.

³⁴ G.Majone, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal”, no. 1, March 1998, vol.4, s.16; T.D.Zweifel, *Democratic Deficit...*, op.cit., s.544.

nowiska, że legitymizacja pośrednia jest zbyt słaba, aby zapewnić odpowiednio silne przekonanie o prawomocności działań organów WE (UE).

Po pierwsze, w szerszym kontekście niż tylko dotyczącym UE, jak zauważają np. D.Beetham i Ch.Lord, technokratyczny model legitymizacji jest wariantem szerszego modelu, zgodnie z którym prawo do rządu przypada tym, którzy mają dostęp do pewnej szczególnej wiedzy – uzasadnieniem prawa do rządu może być tutaj tradycyjna mądrość (władza tradycyjna, ang. *traditional rule*), objawienie boskie (teokracja), posiadanie szczególnych przymiotów moralnych (ang. *moral insight*, królowie - filozofowie), przysły bieg historii (marksizm - leninizm) lub wiedza naukowa (technokracja). Jak piszą wspomniani tutaj autorzy, wszystkie te modele są „paternalistyczne i antydemokratyczne”; domagają się uprzywilejowania z racji posiadania wiedzy, co jest dobre dla społeczeństwa, w którym do wiedzy zwykli ludzie nie mają dostępu.³⁵ Można wskazać jeszcze inne argumenty krytykujące zasadność przekazywania pewnych kompetencji organom o charakterze technokratycznym i dotyczące perspektywy szerszej niż tylko funkcjonowanie UE. Argumentem zbliżonym do powyższego jest zastrzeżenie, że jeśli uznajmy to, iż np. tak istotny instrument oddziaływania na gospodarkę jak polityka monetarna powinien być przekazany w ręce ekspertów z racji złożoności tej dziedziny to czy np. polityka fiskalna nie ma charakteru w tym kontekście podobnego i czy – zachowując konsekwencję – także nie powinna być prowadzona przez organy o charakterze podobnym do niezależnych banków centralnych? Jednak ewentualne pomysły, aby odebrać parlamentom prawo decydowania o podatkach chyba nie miałyby zbyt wielkich szans powodzenia. Wreszcie należy wskazać na to, że decyzje czy działania o charakterze technicznym mogą mieć – i bardzo często mają – swoje bardzo ważne przesłanki i implikacje o charakterze politycznym. Oddzielenie w działaniach i decyzjach organów publicznych tego co techniczne od tego, co wpływa na różnego rodzaju grupy interesu i co polityczne jest bardzo często niemożliwe.

Kolejne argumenty kwestionujące to, że legitymizacja pośrednia jest wystarczająca dla zapewnienia prawomocności podejmowanych działań na poziomie UE sytuują się już bezpośrednio w kontekście integracji.

³⁵ D.Beetham, Ch.Lord, *Legitimacy and...*, op.cit., s.17.

Po drugie zatem, legitymizację pośrednią w UE osłabia to, że decyzje podejmowane na szczeblu wspólnotowym mają bezpośredni i bardzo doniosły wpływ na praktycznie wszystkie aspekty życia obywateli państw UE – w taki sam sposób, w jaki wpływ ten mają decyzje podejmowane przez instytucje krajowe cieszące się bezpośrednią legitymizacją demokratyczną. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście zasada, zgodnie z którą prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. Choć nie jest ona zawarta *expressis verbis* w aktach prawa wspólnotowego,³⁶ to wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.³⁷ Tym samym wpływ społeczeństw państw UE na treść stanowionego na szczeblu unijnym prawa – mającego prymat nad prawem krajowym – jest mniejszy niż ich wpływ na treść mającego mniejszą moc prawa krajowego.

Trzecią okolicznością mogącą wpływać negatywnie na postrzeganie przez obywateli państw UE prawomocności decyzji podejmowanych przez organy WE jest to, że niektóre z tych decyzji są przyjmowane w wyniku głosowania większościowego. Ma to szczególnie duże znaczenie w odniesieniu do głosowania w Radzie UE. W ten sposób, nawet gdyby uznać pośrednią odpowiedzialność poszczególnych członków Rady UE za wystarczającą (jako ministrowie – członkowie rządów narodowych są oni odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi i te mogą wyrazić wobec nich wotum nieufności także za ich działania podejmowane na szczeblu wspólnotowym), to jednak dany minister (lub ich grupa) – członek Rady UE może zostać przegłosowany. Tym samym jakiś akt prawny będzie obowiązywał oczywiście także w państwie członkowskim UE, którego reprezentant w Radzie UE sprzeciwił się jego przyjęciu.

³⁶ Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym państw członkowskich UE została zapisana dopiero w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. W art. I-6 czytamy, że „*Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich*” w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Warszawa 2004.

³⁷ Szczególne znaczenie mają tutaj znane i głośne orzeczenia ETS z pierwszej połowy lat 60., w których teza o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym państw członkowskich WE (UE) została pierwotnie sformułowana – sprawa 26/62 N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos przeciwko Holenderska Administracja Podatkowa, *Zbiór Orzeczeń* 1963, s.1 oraz sprawa 6/64 Flaminio Costa przeciwko ENEL, *Zbiór Orzeczeń* 1964, s.585. Zob.: *Prawo Wspólnot Europejskich: orzecznictwo*, red. W.Czapliński, R.Ostrowski, P.Saganek, A.Wyrozumska, Warszawa 2001, s.33-39.

Oczywiście najważniejsze decyzje, w najbardziej newralgicznych dziedzinach, wymagają jednomyślności wszystkich członków Rady UE (przede wszystkim jednomyślność jest konieczna dla wprowadzenia zmian w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE i WE). Jednak tendencja w tej materii jest taka, że stopniowo poszerza się zakres spraw, w których Rada głosuje większością kwalifikowaną. Biorąc pod uwagę to, że UE obecnie liczy 27 państw (w dłuższej perspektywie nie można wykluczyć przyjmowania kolejnych) oraz konieczność stworzenia rozwiązań zabezpieczających UE przed swoistym paraliżem decyzyjnym, wspomniana wyżej tendencja mająca na celu ułatwienie podejmowania decyzji raczej zostanie utrzymana.³⁸ Tym samym częściej może dochodzić do sytuacji, w której reprezentant państwa członkowskiego w Radzie UE zostaje przegłosowany, co z kolei może być przyczyną formułowania zarzutu o braku wystarczającej legitymacji demokratycznej – nawet w tym przypadku pośredniej. A więc chociaż sytuacja, w której mniejszość zostaje przegłosowana i aprobejuje przyjętą decyzję nawet, powtórzmy, wbrew sobie, jest naturalna dla demokracji, to jednak ponownie należy w tym miejscu wspomnieć o podkreślanym już wyżej braku europejskiego *demosu* i niskim stopniu poczucia wspólnej tożsamości mieszkańców UE. Okoliczność ta może być przyczyną tego, że przegłosowanym będzie trudniej zaakceptować swoją przegraną oraz że będą oni mniej skłonni do lojalnego podparcia rządów woli większości.

Po czwarte wreszcie, kolejny problem, który może powodować, że legitymizacja pośrednia może być zbyt słaba, wiąże się z postępowaniem w procesie integracji gospodarczej. Jak wskazuje F.W.Scharpf, wraz z ukończeniem budowy Wspólnego Rynku i związaną z tym swobodą przepływu czynników produkcji, rządy narodowe nie są w stanie dłużej prowadzić polityki państwa dobrobytu, do jakiego ich obywatele przywykli i jakiego się domagają. Największe znaczenie ma tutaj swoboda przepływu kapitału i związana z nią możliwość zakładania firm za granicą oraz ograniczenie możliwości ochrony i wspierania firm krajowych przez rządy narodowe. W efekcie, rządy te rywalizują ze sobą o przyciągnięcie lub zatrzymanie mobil-

³⁸ Jednym z najistotniejszych nowych rozwiązań wprowadzonych do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy jest właśnie modyfikacja głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, mająca ułatwić takie podejmowania decyzji przez ten organ. Zob. na ten temat m.in.: T.Kubin, *Pozycja Polski w Radzie (Radzie Ministrów) oraz Komisji Europejskiej. Traktat z Nicei a Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Zachodni”, nr 4/2005, s.113-136.

nego kapitału. Doszło więc do ograniczenia skuteczności organów działających na poziomie narodowym, a jednocześnie próby harmonizacji polityki społecznej na poziomie unijnym nie mają autentycznej legitymacji demokratycznej oraz, w ramach obecnego systemu instytucjonalnego WE, są politycznie niewykonalne.³⁹ Można więc dodać, że gdyby doszło do wzmocnienia organów WE (UE) w zakresie możliwości oddziaływania na gospodarkę, a wiązać się z tym powinno także wzmocnienie legitymizacji funkcjonowania tych organów – tak, aby z jednej strony mieszkańcy państw UE mieli odpowiednio silne poczucie tego, że mają wpływ na działania instytucji WE (UE), a z drugiej strony poczucie tego, że ich działania postrzegane są jako prawomocne – to mogłoby przyczynić się także do efektywniejszego funkcjonowania tych instytucji.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty wydaje się, że legitymizacja pośrednia działania organów WE (UE) jest chyba zbyt słaba. Bez wątplenia może ona być wystarczającą przesłanką do tego, aby uznawać za prawomocne działania organizacji międzynarodowych skupiających przede wszystkim państwa, w przypadku których nie mamy do czynienia z funkcjonowaniem organów o charakterze ponadnarodowym, mogących działać zupełnie niezależnie od tychże państw członkowskich. Legitymizacja pośrednia jest chyba jednak zbyt wątlą podstawą dla sprawnego funkcjonowania takiej struktury, jaką jest UE, mającej bardzo istotne cechy struktury ponadnarodowej. Przede wszystkim ze względu na to, że posiada ona wiele cech charakterystycznych dla państwa, jak np. niezależne od państw członkowskich organy, możliwość podejmowania ważnych decyzji na zasadzie większościowej, prymat prawa wspólnotowego przed prawem krajowym i jego bezpośrednią skuteczność w państwach członkowskich czy relatywnie – w porównaniu ze strukturami międzynarodowymi – wysoki poziom redystrybucji zasobów finansowych. Jak piszą D.Beetham i Ch.Lord Unia Europejska jest źródłem władzy, która oddziałuje bezpośrednio na obywateli, i która wymaga ich uznania: „*im większe bezpośrednie oddziaływanie UE na obywateli [...] tym bardziej konieczna staje się bezpośrednia raczej niż pośrednia legitymizacja*”.⁴⁰

³⁹ F.W.Scharpf, *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Working Paper 96/2, July 1996, <http://www.mp-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp96-2/wp96-2.html>

⁴⁰ D.Beetham, Ch.Lord, *Legitimacy and...*, op.cit., s.13-14.

Trzeci model legitymizacji w Unii Europejskiej to **legitymizacja utylitarna**. Kluczowe znaczenie dla oceny działania organów WE (UE) i w ogóle całego procesu integracji mają tutaj skutki tych działań i korzyści, jakie są efektem integracji. Jeśli decyzje te będą korzystne dla obywateli państw członkowskich UE, to organy je podejmujące będą cieszyć się poparciem społecznym. Ten sposób legitymizacji określany jest jako legitymizacja „na wyjściu” (ang. *output*); akcentuje się to, że sprawowana władza to przede wszystkim „rządy dla ludu” (*government for the people*), gdzie podstawą legitymizacji podejmowanych decyzji politycznych jest skuteczne przyczynianie się do tworzenia wspólnego dobrobytu.⁴¹ Legitymizacja wynika tutaj ze zdolności do rozwiązywania problemów, które wymagają wspólnych działań i które nie mogą być rozwiązane działaniami indywidualnymi, za pośrednictwem mechanizmu rynkowego czy też dobrowolnej współpracy w ramach społeczeństwa obywatelskiego.⁴²

Bez wątplenia ocena tego, w jaki sposób działania wspólnotowych instytucji przyczyniają się do lepszego zaspokajania potrzeb ekonomicznych mieszkańców integrującej się Europy ma olbrzymi wpływ na postrzeganie organów WE (UE) i w ogóle ocenę całego procesu integracji. Dobra koniunktura gospodarcza – mówiąc najogólniej – w państwach członkowskich UE była i jest czynnikiem, który na pewno silnie przyczynia się do pozytywnego postrzegania powstałych w procesie integracji instytucji i do wzmocnienia legitymizacji całego tego procesu.

W model ten wpisuje się pogląd wyrażany przez G.Majone. Określa on UE jako, *regulatory state*, w którym mamy do czynienia z delegowaniem na szczebel wspólnotowy pewnych zadań, które mogą być lepiej wykonane na tym właśnie poziomie. Działające zaś w ramach WE organy określa jako „czwartą gałąź” rządów państw członkowskich (ang. *fourth branch of government*). Zdaniem G.Majone, „odpolitycznienie” polityki europejskiej to cena, jaką musimy płacić za zachowanie suwerenności państw członkowskich UE. Bowiem tak długo, jak długo większość ich obywateli jest przeciwna powstaniu jednego europejskiego państwa i jednocześnie popiera daleko idącą integrację w płaszczyźnie gospodarczej „*nie możemy oczekiwać kwitnącej demokracji na szczeblu europejskim*”.⁴³

⁴¹ F.W.Scharpf, *Governing in Europe...*, op.cit., s.6.

⁴² Ibidem, s.11.

⁴³ G.Majone, *Europe's Democratic...*, op.cit., s.27-28.

W związku z tym, że takie są preferencje obywateli państw członkowskich UE, zdaniem cytowanego autora można stwierdzić, że paradoksalnie, ale „deficyt demokracji” w funkcjonowaniu UE jest „demokratycznie usprawiedliwiony”.⁴⁴

Jednak legitymizacja oparta w głównej mierze na korzyściach ekonomicznych może być bardzo zawodna. Po pierwsze, może być ona bardzo niestabilna w przypadku pogorszenia się koniunktury gospodarczej. W sytuacji, gdy działania organów UE (WE) zaczną być postrzegane jako nieskuteczne w zakresie właściwego oddziaływania na gospodarkę (czy też nawet jako szkodliwe) może to wpływać na negatywne nastawienie do całego procesu integracji. Ma to znaczenie tym większe, że silna legitymizacja jest pożądana szczególnie w okresach trudności czy kryzysów.

Po drugie, korzyści i koszty będące następstwem zaangażowania się w proces integracji w znacznej – a chyba nawet w przeważającej – mierze wykraczają poza płaszczyznę gospodarczą. Np. wzmocnienie pokoju i stabilności w Europie, wzrost poczucia bezpieczeństwa, większa swoboda poruszania się mają charakter niewymierny a jednocześnie ich wpływ na gospodarkę jest olbrzymi. Dlatego też pełna, uwzględniająca wszystkie efekty związane z integracją – także te niewymierne i pozaekonomiczne – ocena korzyści i kosztów wynikających z uczestnictwa w procesie integracji dla jakiegoś państwa członkowskiego UE czy też dla jakiejś grupy interesu jest niemożliwa, nawet wtedy, gdy weźmiemy pod uwagę tylko aspekty gospodarcze. Posługując się prostym przykładem: chociaż jakieś państwo UE wpłaca do unijnego budżetu więcej pieniędzy niż z niego otrzymuje, to nie musi to przecież oznaczać, że kraj ten na członkostwie we Wspólnocie traci – bo np. firmy z tego państwa mają łatwiejszy dostęp do znacznie większego rynku zbytu. I o ile to, czy dany kraj więcej pieniędzy do budżetu unijnego wpłaca czy z niego otrzymuje jest łatwe do stwierdzenia, to już korzyści płynące z dostępu do większego rynku zbytu są do oceny znacznie trudniejsze. „Zmierzenie” i precyzyjna ocena dla gospodarki takich wspomnianych czynników jak pokój, stabilność, bezpieczeństwo są z oczywistych względów niemożliwe.

Poza tym, gdyby zachować tutaj konsekwencję i uznać, że udział w procesie integracji jest zasadny tylko wtedy, gdy wiąże się z wymiernymi i namacalnymi korzyściami ekonomicznymi, to należałoby liczyć się z tym, że struktury integracyjne byłyby opuszczane

⁴⁴ Ibidem, s.7.

przez państwa w momencie oceny tylko i wyłącznie ekonomicznych skutków swojego członkostwa jako negatywnych.

Trzeci argument podważający tezę o tym, że legitymizacja utilitarna jest wystarczająca, po części wiąże się z poprzednim. UE jest bowiem strukturą, w ramach której mamy do czynienia nie tylko z integracją w płaszczyźnie ekonomicznej, ale oczywiście także w sferach pozaekonomicznych. Oczywiście jest zaś, że nie wszystkie kwestie będące w jakiś sposób obecne i podejmowane na forum wspólnotowym mogą być przedmiotem oceny z punktu widzenia korzyści i kosztów ściśle ekonomicznych.

Ogólne kryterium efektywności może być podstawą do oceny także działań dotyczących obszarów pozaekonomicznych. Zdaniem np. takiego autora jak A.Hyde-Price efektywność jest podstawą legitymizacji także dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jako klasyczne przykłady tzw. wysokiej polityki są tradycyjnie zastrzeżone dla wąskiej grupy polityków czy ekspertów. W porównaniu z takimi kwestiami jak polityka socjalna, zatrudnienia czy imigracyjna wywołują relatywnie mniejsze zainteresowanie opinii publicznej. W związku z tym mechanizmy odpowiedzialności w obszarze polityki zagranicznej są zupełnie szcątkowe a kontrola parlamentarna stosunkowo ograniczona. Poza tym, z racji jej specyfiki, przejrzystość procesu podejmowania decyzji czy też szeroki dostęp do informacji mogą być szkodliwe dla jej skuteczności i efektywności. Dlatego też, zdaniem tego autora, legitymizacja unijnych polityk zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej będzie zależała przede wszystkim od tego, jak UE będzie sobie radziła w sytuacjach kryzysowych.⁴⁵ Jednak problemem jest tutaj to, w jaki sposób ową skuteczność poddać ocenie w sytuacji niedostatku wystarczająco precyzyjnych kryteriów.

Wreszcie w czwartym modelu – **legitymizacji cywilizacyjnej** – nawiązuje się do typu „przywództwa charyzmatycznego” M.Webera i podkreśla się wspólne wartości: „*wagę czynników ideowych w budowaniu poparcia dla władz publicznych*”. W kontekście integracji europejskiej prawomocność działań podejmowanych przez powstałe w toku rozwoju tego procesu instytucje miałyby być efektem przekonania społeczeństw państw UE, że organy te „*służą europejskiemu dobru wspólnemu*”, realizują wartości naszej cywili-

⁴⁵ A.Hyde-Price, *Decision-making under the Second Pillar w: Accountability and...*, op.cit., s.55-57.

*zacji, przestrzegają norm i zasad obowiązujących w europejskim modelu politycznym”.*⁴⁶

Ten model legitymizacji jest najbardziej abstrakcyjny i jako źródło prawomocności działań organów WE (UE) w chwili obecnej raczej zbyt słaby i niewystarczający. Takie wartości jak wolność, równość, demokracja, praworządność, poszanowanie praw mniejszości czy gospodarka wolnorynkowa mogą zostać uznane jako wartości wspólne społeczeństw państw UE. W najważniejszych dla rozwoju procesu integracji decyzjach (jak np. przyjmowanie nowych państw członkowskich, nowych traktatów czy zmiana już istniejących) wspólne wartości mają niewątpliwie duże znaczenie. Jednak codzienne funkcjonowanie UE to w przeważającej mierze decyzje bardziej „przyziemne”, przy podejmowaniu których trudno odwoływać się do aksjologii.

Jak wyżej wspomniano, wskazane cztery modele legitymizacji w UE funkcjonują równocześnie. Jeśliby, jak pisze V.A.Schmidt, próbować zdefiniować demokrację przy uwzględnieniu trzech tradycyjnych elementów: jako rządy ludzi (partycypacja), poprzez ludzi (sprawowanie władzy przez reprezentantów), dla ludzi oraz dodać wskazany przez tę autorkę czwarty element: rządy z ludźmi (konsultacje z różnymi grupami interesu) to w odniesieniu do UE mamy do czynienia tylko z rządami dla ludzi oraz z ludźmi. Dwie pozostałe części definicji – rządy ludzi poprzez ludzi – realizują się na szczeblu państw członkowskich. V.A.Schmidt nazywa to „niekompletną demokracją”.⁴⁷ Inaczej mówiąc, w przypadku UE mamy do czynienia z wyraźnie słabszą demokracją „na wejściu” – czyli z rządami ludzi w porównaniu z demokracją „na wyjściu” – czyli rządami dla ludzi.⁴⁸

Na pytanie czy UE cierpi na „deficyt demokracji” nie można udzielić prostej i krótkiej odpowiedzi. Kluczowe znaczenie ma to, czy uznamy ją za strukturę skupiającą przede wszystkim państwa, czy też ich mieszkańców. Gdyby UE była strukturą przede wszystkim o charakterze międzyrządowym, to legitymizacja pośrednia mogłaby zostać uznana za wystarczającą – tak jak ma to miejsce w odniesieniu do organizacji międzynarodowych. Gdyby natomiast uznać, że UE to w pierwszym rzędzie struktura integrująca ludzi, o charakterze podobnym do państwa, i miałyby ona być demokracją,

⁴⁶ K.Szczerski, *Cztery modele...*, op.cit., s.105.

⁴⁷ V.A.Schmidt, *The European Union...*, op.cit., s.1.

⁴⁸ Ibidem, s.9.

to wtedy głównym źródłem legitymizacji powinna być legitymizacja bezpośrednia. Wówczas uprawnione byłoby twierdzenie, że w chwili obecnej mamy do czynienia z „deficytem demokracji” w UE. Swoisty „łańcuch” delegowania kompetencji – od ludu jako suwerena poprzez władzę ustawodawczą i wykonawczą na poziomie narodowym aż do organów działających na poziomie ponadnarodowym, mógłby zostać uznany za zbyt długi i z tego powodu ograniczający rzeczywisty wpływ ludzi na działania władz.

Jednak UE jest w chwili obecnej strukturą szczególną, *sui generis*. Z jednej strony posiada pewne atrybuty charakterystyczne dla państwa, jak np. walutę, flagę, hymn; istnieje coś takiego jak obywatelstwo Unii (art. 17 TWE).⁴⁹ Posiada także bardzo ważne i liczne atrybuty struktury ponadnarodowej – ma organy o charakterze ponadnarodowym (Komisja Europejska, Parlament Europejski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny), prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym i jest bezpośrednio obowiązujące w państwach członkowskich, kompetencje UE (WE) są stosunkowo rozległe, a w niektórych dziedzinach wyłączne. Można także mówić o pewnych wartościach wspólnych dla większości mieszkańców państw UE – są one wymienione w art. 6 TUE:⁵⁰ wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, państwo prawne. Te wszystkie czynniki przemawiałyby za wzmocnieniem legitymizacji bezpośredniej. Z drugiej strony UE nie jest państwem i w chwili obecnej jest od takiego stanu rzeczy daleka – przede wszystkim, jak to już zostało wspomniane, nie ma europejskiego *demosu* i w przewidywalnej przyszłości to się nie zmieni. UE nie ma także aparatu przymusu, nie pobiera się podatków na szczeblu wspólnotowym, poziom redystrybucji dochodów za pośrednictwem budżetu UE to tylko ok. 1% PKB jej państw członkowskich, wspomniane obywatelstwo Unii nie zastępuje obywatelstwa krajowego. Zgodnie z zapisaną w art. 5 TWE⁵¹ zasadą subsydiarności regułą są kompetencje państw członkowskich, a wyjątkiem kompetencje WE – działa ona tylko w granicach kompetencji przyznanych jej traktatowo.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, opieranie legitymizacji w UE tylko na podstawie legitymizacji bezpośredniej, charaktery-

⁴⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę..., op.cit.

⁵⁰ *Traktat o Unii Europejskiej w: Dokumenty europejskie. T. 5*, oprac. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 2004.

⁵¹ Traktat ustanawiający Wspólnotę..., op.cit.

stycznej dla państwa, byłoby swoistym „stawianiem karety przed koniem”. Oznaczałoby chyba zbyt daleki stopień zaawansowania integracji w płaszczyźnie „instytucjonalnej” w stosunku do stopnia integracji „materialnej”. Dopóki UE będzie strukturą właśnie *sui generis*, w przypadku której będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla organizacji międzynarodowej, ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny – zarówno bezpośredni, jak i pośredni. Obydwa te źródła legitymizacji mogą i powinny być „wspierane” i uzupełniane przez legitymizację utylitarną i cywilizacyjną. Zarówno przyczynianie się do wysokiego poziomu zaspokojenia potrzeb materialnych, jak i wspólne wartości bez wątpienia są czynnikami wpływającymi pozytywnie na postrzeganie przez społeczeństwo działań danej władzy (instytucji, organizacji) jako prawomocnych i właściwych.

Oczywiście dyskusyjna pozostaje kwestia „ile” powinno być legitymizacji bezpośredniej, a „ile” pośredniej na danym etapie zaawansowania procesu integracji. Ewentualne pogłębienie integracji powinno wiązać się ze wzmocnieniem legitymizacji bezpośredniej. Jak pisze M.Horeth, im więcej władzy przekazywanej na poziom wspólnotowy, tym więcej potrzeba bezpośredniej legitymizacji.⁵² Podobną wymowę mają słowa przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M.Barroso: „w przeszłości było możliwe, żeby decyzje podejmowali tylko liderzy polityczni. Tak było, gdy europejska wspólnota powstawała. (...) Dziś żyjemy w innych czasach. I to nie jest tylko gra w słowa. Unii Europejskiej nie da się już dłużej robić tylko poprzez działania dyplomatyczne. Musimy brać pod uwagę opinię publiczną. Co wcale nie znaczy, że mamy tylko za nią podążać”.⁵³

Jak pisze T.Biernat: „zlikwidowanie deficytu demokracji jest traktowane jako warunek rozwoju UE i nadania jej takiego kształtu, który będzie uzasadniał jej szerszą społeczną akceptację”.⁵⁴ Bez wątpienia stwierdzenie w rodzaju „UE jest niedemokratyczna” stanowić może wygodny argument wszystkich przeciwników procesu

⁵² M.Horeth, *No way out...*, op.cit., s.252-253.

⁵³ *Rozszerzenie UE trzeba konsultować*. Rozmowa z J.M.Barroso, „Gazeta Wyborcza”, 17-18 czerwca 2006, s.7.

⁵⁴ T.Biernat, „Deficyt demokracji” w strukturach Unii Europejskiej w: *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T.Biernat, A.Siwik, Toruń 2003, s.33.

integracji.⁵⁵ Jednak wydaje się, że istota problemu jest nieco szersza

i leży nie tyle w „zlikwidowaniu deficytu demokracji”, ile raczej w znalezieniu optymalnego na danym etapie zaawansowania integracji połączenia wymienionych źródeł legitymizacji. Oczywiście nie wyklucza to wzmocnienia legitymizacji bezpośredniej i tym samym redukcji „deficytu demokracji” w przypadku uznania, że jest ona zbyt wąta w danej chwili. Mogłaby ona polegać np. na dalszym wzmocnieniu roli PE, zwiększaniu roli parlamentów narodowych w sprawach związanych z funkcjonowaniem UE⁵⁶ czy też na działaniach mających spowodować większy udział społeczeństw państw UE w decydowaniu o sprawach ogólnoeuropejskich (np. ogólnoeuropejskie referenda nad jakimiś problemami przeprowadzane jednocześnie).

Abstract

Democracy deficit in the European Union (part 1)

The question of the so-called democracy deficit in the European Union is one of the most interesting and complex theoretical problems and, at the same time, one of the most important challenges the European Union faces at the beginning of the 21st Century. As emphasised by many scientists and politicians, the process of European integration requires planting, among the citizens of Member States, of firm belief they have true influence upon the process. In other words, better legitimization of the European Union's activities is needed.

The article deals with certain theoretical aspects of the issue of "democracy deficit" in the European Union. It names and discusses four sources of legitimization for the European Union: "direct legitimization", "indirect legitimization", "utilitarian legitimization" and legitimization based upon common European principles and values. It is the author's statement that as the European Union is a *sui generis* construction (with such attributes as a State, a supranational organization and an international organization), its legitimization should stem from combination of a number of sources, including the above-mentioned ones.

⁵⁵ F.Decker, *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy”, no. 9 (2/2002), s.256.

⁵⁶ R.Grzeszczak, *Deficyt demokratyczny w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/2002, s.7.

