

ARTYKUŁY





*Tomasz Kubin**

Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej

Część II: Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich

Przedstawione wcześniej pewne teoretyczne aspekty zagadnienia „deficytu demokracji” czy też, mówiąc bardziej precyzyjnie, deficytu legitymizacji w Unii Europejskiej, są następstwem specyfiki rozwiązań funkcjonujących w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej). Odmienność tych rozwiązań od zasad funkcjonowania najwyższych organów władz w państwach członkowskich UE i innych państwach demokratycznych czy też różnice w porównaniu z zasadami i procedurami współcześnie uważanymi za odpowiadające wymogom demokracji, są właśnie powodem formułowania zarzutów dotyczących niedoborów demokracji w UE. Należy już na wstępie podkreślić, że problem owych niedoborów demokracji w UE jest zagadnieniem złożonym i wieloaspektowym. Poniżej zostaną wskazane i krótko przeanalizowane najważniejsze chyba przejawy „deficytu demokracji” w UE.

1. Najistotniejszym przejawem „deficytu demokracji” w strukturach UE jest specyficzny, bardzo odmienny od stanu rzeczy, z jakim mamy do czynienia w państwach członkowskich UE, zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom WE oraz relacje między nimi. W państwach członkowskich UE (i w innych państwach demokratycznych) – pisząc w wielkim skrócie i pomijając oczywiście

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

analizę rozwiązań szczegółowych (których znaczenie w kontekście tematu niniejszego opracowania jest drugorzędne) funkcjonujących w poszczególnych krajach – pochodzący z bezpośrednich wyborów parlament jest najważniejszą instytucją stanowiącą prawo, a rząd, w tym poszczególni ministrowie sprawują władzę wykonawczą i są za swoje działania polityczne odpowiedzialni przed parlamentem. Nad przestrzeganiem prawa czuwają niezawisłe sądy. Takie rozwiązania są kanonem we współczesnych państwach o demokratycznych systemach politycznych i uważa się, że ten sposób zapewnia demokratyczną legitymizację sprawowania władzy.

W UE sytuacja jest bardzo wyraźnie odmienna. Władza stanowienia prawa nie spoczywa w ręku jednego organu, lecz jest podzielona. Głównym organem prawodawczym nie jest jedyny pochodzący z wyborów bezpośrednich organ WE – Parlament Europejski, lecz Rada UE, w skład której wchodzi ministrowie z państw członkowskich, czyli reprezentanci władzy wykonawczej. Parlament Europejski ma – wraz z Komisją Europejską – mniejszy lub większy wpływ (w zależności od procedury, zgodnie z którą dany akt prawny musi być przyjęty) na treść stanowionego prawa, ale generalnie jego znaczenie jako instytucji prawodawczej jest bez porównania mniejsze niż znaczenie w tym kontekście Rady UE. Oczywiście także w porównaniu z rolą parlamentów narodowych pozycja PE jako instytucji prawodawczej jest bardzo skromna. Rada może spełniać także rolę organu wykonawczego (art. 202 TWE). Ponadto PE oraz KE mają wpływ na treść stanowionego prawa tylko w tzw. I filarze UE (na który aktualnie składają się Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej). W filarze II (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz III (Współpraca Policji i Sądowa w Sprawach Karnych) prawo stanowi tylko Rada UE, a PE i KE są jedynie informowane czy proszone o konsultację. Komisja Europejska ma uprawnienia charakterystyczne dla władzy prawodawczej (posiada prawo inicjatywy legislacyjnej oraz wydawania aktów prawnych, uczestniczy w procesie stanowienia prawa) i spełnia funkcje organu wykonawczego. Bardzo ważnym uprawnieniem KE jest to, że ma za zadanie czuwać nad stosowaniem prawa wspólnotowego – zarówno pierwotnego, jak i pochodnego (art. 211 TWE).

Jednocześnie w kontekście uprawnień Parlamentu Europejskiego należy podkreślić, że zakres kompetencji tego organu wzrasta. Bardzo istotnym wzmocnieniem jego pozycji była oczywiście zmiana w sposobie jego powoływania polegająca na tym, że od 1979 r. PE pochodzi z wyborów bezpośrednich. Od tej pory zmiany regulacji do-

tyczących funkcjonowania systemu instytucjonalnego WE (UE) idą wyraźnie w kierunku zwiększania zakresu kompetencji i wpływu na proces integracji PE.

Odmienne niż w państwach członkowskich UE wygląda także kwestia wpływu organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich na instytucje pełniące funkcje wykonawcze oraz odpowiedzialności tych instytucji przed organem parlamentarnym. Jak to już zostało zasygnalizowane w części dotyczącej teoretycznych aspektów zagadnienia „deficytu demokracji” w UE, będąca na poziomie wspólnotowym głównym organem stanowiącym prawo Rada UE, której członkowie na szczeblu krajowym pełnią funkcje władzy wykonawczej i których legitymizacja jest pośrednia (są politycznie odpowiedzialni przed parlamentami krajowymi), na szczeblu wspólnotowym nie są politycznie odpowiedzialni ani przed pochodzącym z wyborów bezpośrednich PE, ani przed żadną inną instytucją. Również zależności między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską są wyraźnie odmienne od relacji zachodzących między parlamentami a rządami w państwach demokratycznych. Znaczenie PE przy powoływaniu KE jest wyraźnie mniejsze w porównaniu z wpływem parlamentów na skład rządów w państwach członkowskich UE. Członkowie KE są wprawdzie zatwierdzani przez PE, ale decyzje dotyczące nominacji komisarzy znajdują się w rękach rządów państw członkowskich, które ich wyznaczają i mianują (art. 214 TWE). PE ma także prawo odwołać KE, jest to jednak utrudnione, ponieważ może on tak postąpić tylko w stosunku do całej KE, a nie pojedynczych komisarzy (art. 201 TWE).

Przynajmniej częściowa redukcja „deficytu demokracji” we wskazanym powyżej wymiarze instytucjonalnym jest możliwa na wiele sposobów. Jak wskazuje np. K.Featherstone, zmiany mogłyby polegać na tym, że Parlament Europejski miałby większy niż obecnie wpływ na powoływanie Komisji Europejskiej. Członkowie KE mogliby być wybierani spośród deputowanych do PE, a organ ten miałby prawo do odwoływania pojedynczych członków KE. Zdaniem tego autora, aby te reformy były bardziej efektywne, powinny zostać wprowadzone jednocześnie.¹ Inny pomysł przedstawia J.Lodge. Polega on na wzmocnieniu uprawnień PE przy stanowieniu prawa tak, by Rada UE oraz PE stały się czymś na podobieństwo dwóch izb z mniej

¹ K.Featherstone, *Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/1994, vol. 32, s.166.

więcej równymi kompetencjami prawodawczymi.² Jednocześnie chyba niebezpieczne są obawy dotyczące tego, czy umocnienie pozycji PE zaowocuje wzrostem poczucia wśród mieszkańców UE „lepszego reprezentowania”. Na przykład R.Dehousse zauważa, że „dla wielu Europejczyków PE ciągle jawi się jako odległe zgromadzenie, którego funkcjonowanie pozostaje w znacznym stopniu nieznanne i którego członkowie nie zawsze reprezentują nastroje ludności”.³

2. Inną kwestią dotyczącą funkcjonowania systemu instytucjonalnego WE (UE), w odniesieniu do której także można sformułować zarzut naruszenia zasad demokracji, jest zagadnienie liczby przyznanych poszczególnym państw członkowskim WE (UE) głosów ważonych podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE oraz liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, jaka przypada do obsadzenia państwom UE. W obydwu tych przypadkach mamy do czynienia z bardzo wyraźną nadreprezentacją państw małych – przyznano im relatywnie znacznie więcej głosów ważonych oraz miejsc w PE, w stosunku do liczby mieszkańców, niż państwom dużym. Przedstawienie liczby głosów ważonych oraz liczby miejsc w PE, jakie przypadają i przypadały państwom WE (UE) w okresie od początku funkcjonowania Wspólnot Europejskich do chwili obecnej, oraz wyliczenia obrazujące stosunek tych wielkości do liczby ludności krajów WE (UE) zawarte są w tabeli 1. (dotyczy liczby głosów ważonych w Radzie UE) oraz tabeli 2. (dotyczy liczby miejsc w PE).

Te proste wyliczenia bardzo wyraźnie wskazują, że państwa małe od początku funkcjonowania WE dysponowały relatywnie większą liczbą głosów ważonych w Radzie WE (UE) oraz większą liczbą miejsc w PE niż państwa duże w stosunku do liczby ludności. Zarówno w odniesieniu do liczby głosów w Radzie WE (UE), jak i liczby miejsc w PE od początku istnienia WE funkcjonuje zasada degresywnej proporcjonalności,⁴ zgodnie z którą im ludniejsze państwo, tym proporcjonalnie mniej ma głosów w Radzie czy miejsc w PE. W efekcie, po pierwsze, siła głosu przy głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie, jaka niejako przypada na daną liczbę obywateli małych państw, jest znacznie większa niż siła głosu takiej samej licz-

² J.Lodge, *Transparency and Democratic Legitimacy*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/1994, vol. 32, s.345.

³ R.Dehousse, *Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity w: European Constitutionalism Beyond the State*, red. J.H.H.Weiler, M.Wind, Cambridge 2003, s.149.

⁴ J.Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s.46, 73-74.

by obywatele państw dużych (tabela 1.). Najbardziej widoczne było to w początkowym okresie funkcjonowania WE, gdy tworzyło je sześć państw. Wtedy, biorąc np. pod uwagę dwa skrajne przypadki, na jeden głos w Radzie WE posiadany przez RFN przypadało 13,3 mln mieszkańców tego państwa, podczas gdy na jeden głos Luksemburga przypadało tylko 300 tys. mieszkańców tego kraju. Rzut oka na tabelę 1. pozwala także zauważyć tendencję, zgodnie z którą wraz z kolejnymi rozszerzeniami składu członkowskiego WE (UE) różnice te malały, mieliśmy więc do czynienia ze spłaszczaniem różnic w liczbie ludności państw w stosunku do liczby posiadanych głosów ważonych w Radzie WE (UE).

Po drugie, takie samo zjawisko dotyczyło (i nadal dotyczy) PE. I w tym przypadku różnice w liczbie deputowanych do Zgromadzenia były największe w początkowym okresie funkcjonowania WE (np. po rozszerzeniu w 1973 r. jeden deputowany z RFN wybierany był przez 1,66 mln mieszkańców tego kraju, podczas gdy deputowany z Luksemburga tylko przez 60 tys.) i znów wraz z kolejnymi rozszerzeniami różnice te malały (tabela 2.). Biorąc pod uwagę wskazaną tendencję, można twierdzić, że „deficyt demokracji” w tym właśnie aspekcie jest systematycznie redukowany. Różnice zarówno w liczbie głosów ważonych przyznanych danemu państwu WE (UE), jak i miejsc w PE w stosunku do liczby mieszkańców ciągle pozostają bardzo wyraźne na korzyść państw małych.

Czy zatem przyznawanie głosów ważonych i miejsc w PE zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności jest kolejnym przejawem „deficytu demokracji”? Chociaż głosowanie w Radzie WE (UE) ma miejsce bardzo rzadko, liczba posiadanych głosów ważonych jest oznaką wpływu państwa na proces podejmowania decyzji w UE – zarówno ich popierania i przyjmowania, jak i blokowania.⁵

⁵ R.Trzaskowski, *Ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej – analiza historyczno-politologiczna* w: J.Barcz, R.Trzaskowski, *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Warszawa 2004, s.8-9.

Tabela 1. Liczba głosów w Radzie WE (UE), ludność oraz stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie po kolejnych rozszerzeniach WE (UE)

Państwo	Liczba głosów w Radzie WE 1958	Ludność (mln) 1958 ⁽¹⁾	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie w Radzie 1958 (mln)	Liczba głosów w Radzie WE 1973	Ludność (mln) 1973	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie w Radzie 1973 (mln)	Liczba głosów w Radzie WE 1981	Ludność (mln) 1981	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie w Radzie 1981 (mln)	Liczba głosów w Radzie WE 1986	Ludność (mln) 1986	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie w Radzie 1986 (mln)	Liczba głosów w Radzie WE (UE) 1995	Ludność (mln) 1995	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie w Radzie 1995 (mln)	Liczba głosów w Radzie WE (UE) 2004	Ludność (mln) 2004	Stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie w Radzie 2004 (mln)
RFN	4	53,2	13,3	10	59,9	5,99	10	59,8	5,98	10	59,2	5,92	10	81,6	8,16	29	82,6	2,85
Francja	4	45,7	11,425	10	52,2	5,22	10	54,2	5,42	10	55,4	5,54	10	58	5,8	29	60	2,06
Włochy	4	49,6	12,4	10	54,9	5,49	10	57,2	5,72	10	57,2	5,72	10	57,2	5,72	29	57,5	1,98
Holandia	2	11,5	5,75	5	13,4	2,68	5	14,3	2,86	5	14,6	2,92	5	15,45	3,09	13	16,3	1,25
Belgia	2	9,15	4,575	5	9,8	1,96	5	9,9	1,98	5	9,9	1,98	5	10,1	2,02	12	10,4	0,86
Luksemburg	1	0,3 ⁽²⁾	0,3	2	0,35	0,175	2	0,36	0,18	2	0,37	0,185	2	0,4	0,2	4	0,45	0,112
W. Brytania				10	55,95	5,595	10	55,8	5,58	10	56,6	5,66	10	58,3	5,83	29	59,6	2,05
Irlandia				3	3	1	3	3,5	1,16	3	3,55	1,183	3	3,6	1,2	7	4	0,57
Dania				3	5	1,66	3	5,1	1,7	3	5,1	1,7	3	5,2	1,73	7	5,4	0,77
Grecja							5	10	2	5	10	2	5	10,5	2,1	12	11	0,92
Hiszpania										8	38,8	4,85	8	39,2	4,9	27	43,8	1,62
Portugalia							5	10,3	2,06	5	10,3	2,06	5	10,8	2,16	12	10,5	0,875
Szwecja										4	8,8	2,2	4	8,8	2,2	10	9	0,9
Austria										4	8,1	2,025	4	8,1	2,025	10	8,1	0,81

Finlandia																			3	5,1	1,7	7	5,2	0,74
Polska																						27	38,2	1,41
Czechy																						12	10,2	0,85
Węgry																						12	10,1	0,84
Słowacja																						7	5,4	0,77
Litwa																						7	3,4	0,485
Łotwa																						4	2,3	0,575
Słowenia																						4	2	0,5
Estonia																						4	1,3	0,325
Cypr																						4	0,75	0,19
Malta																						3	0,4	0,13

⁽¹⁾ Dane za rok 1960.

⁽²⁾ Dane za rok 1953.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 148) w: Zbiór dokumentów 1957, nr 5; Traktat o przystąpieniu Danii, Irlandii, Norwegii i Wielkiej Brytanii do EWG (art. 14) w: Zbiór dokumentów 1973, nr 1; D.Vignes, Suwerenność państwowa, integracja europejska i UE. Suwerenność państw członkowskich i uprawnienia („kompetencje”) instytucji w UE (Wspólnotach Europejskich) w: Suwerenność i integracja europejska, red. W.Czapliński, I.Lipowicz, T.Skoczny, M.Wyrzykowski, Warszawa 1999, s.172; *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 148) w: Dokumenty europejskie, tom 1, oprac. A.Przyborska-Klimczak i E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996; Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 205) w: Dokumenty europejskie, tom 5, oprac. A.Przyborska-Klimczak i E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 2004; „Rocznik statystyczny” z lat 1955, 1974, 1975, 1983, 1987, 1996, 2005.**

Tabela 2. Liczba miejsc w PE, ludność oraz stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE po kolejnych rozszerzeniach WE (UE)

Państwo	Liczba miejsc w Zgromadzeniu (PE) 1958	Ludność (mln) 1958 ⁽¹⁾	Stosunek liczby ludności do liczby miejsc w Zgromadzeniu (PE) (mln) 1958	Liczba miejsc w PE 1973	Ludność (mln) 1973	Stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1973	Liczba miejsc w PE 1981	Ludność (mln) 1981	Stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1981	Liczba miejsc w PE 1986	Ludność (mln) 1986	Stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1986	Liczba miejsc w PE 1995	Ludność (mln) 1995	Stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1995	Liczba miejsc w PE 2004	Ludność (mln) 2004	Stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE (mln) 2004
RFN	36	53,2	1,48	36	59,9	1,66	81	59,8	0,74	81	59,2	0,73	99	81,6	0,82	99	82,6	0,83
Francja	36	45,7	1,27	36	52,2	1,45	81	54,2	0,67	81	55,4	0,68	87	58	0,67	78	60	0,77
Włochy	36	49,6	1,38	36	54,9	1,525	81	57,2	0,7	81	57,2	0,7	87	57,2	0,66	78	57,5	0,73
Holandia	14	11,5	0,82	14	13,4	0,96	25	14,3	0,57	25	14,6	0,58	31	15,45	0,5	27	16,3	0,6
Belgia	14	9,15	0,65	14	9,8	0,7	24	9,9	0,41	24	9,9	0,41	25	10,1	0,4	24	10,4	0,43
Luksemburg	6	0,3 ⁽²⁾	0,05	6	0,35	0,06	6	0,36	0,06	6	0,37	0,06	6	0,4	0,07	6	0,45	0,075
W. Brytania				36	55,95	1,55	81	55,8	0,67	81	56,6	0,7	87	58,3	0,67	78	59,6	0,76
Dania				10	3	0,3	16	3,5	0,22	16	3,55	0,22	16	3,6	0,225	14	4	0,285
Irlandia				10	5	0,5	15	5,1	0,34	15	5,1	0,34	16	5,2	0,325	13	5,4	0,415
Grecja							24	10	0,47	24	10	0,47	25	10,5	0,42	24	11	0,46
Hiszpania							60	38,8	0,65	60	38,8	0,65	64	39,2	0,61	54	43,8	0,81
Portugalia							24	10,3	0,43	24	10,3	0,43	25	10,8	0,43	24	10,5	0,44

Szwecja																			22	8,8	0,4	19	9	0,47
Austria																			21	8,1	0,385	18	8,1	0,45
Finlandia																			15	5,1	0,34	14	5,2	0,37
Polska																						54	38,2	0,7
Czechy																						24	10,2	0,425
Węgry																						24	10,1	0,42
Słowacja																						14	5,4	0,385
Litwa																						13	3,4	0,26
Łotwa																						9	2,3	0,255
Słowenia																						7	2	0,285
Estonia																						6	1,3	0,22
Cypr																						6	0,75	0,125
Malta																						5	0,4	0,08

⁽¹⁾ Dane za rok 1960.

⁽²⁾ Dane za rok 1953.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 138) w: Zbiór dokumentów 1957, nr 5; Traktat o przystąpieniu Danii, Irlandii, Norwegii i Wielkiej Brytanii do EWG (art. 10) w: Zbiór dokumentów 1973, nr 1; K.Łastawski, Od idei do integracji europejskiej, Warszawa 2003, s.293; Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 138) w: Dokumenty europejskie, tom 1, oprac. A.Przyborowska-Klimczak i E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996; Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 190) w: Dokumenty europejskie, tom 5, oprac. A.Przyborowska-Klimczak i E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 2004; „Rocznik statystyczny” z lat 1955, 1974, 1975, 1983, 1987, 1996, 2005.*

Na obronę zasady degresywnej proporcjonalności można przedstawić kilka argumentów. Najpierw jednak należałoby chyba podnieść następujący problem: czy w ogóle trzeba w jakikolwiek sposób odnosić liczbę głosów ważonych przy głosowaniu w Radzie i miejsc w PE do liczby ludności państw WE (UE)? Wydaje się, że tak. Inne w miarę obiektywne kryteria, jakie mogłyby być w tym kontekście uwzględnione, to np. wielkość wpłacanych kwot do budżetu UE (podobnie jak w przypadku Międzynarodowego Funduszu Walutowego, gdzie liczba głosów uzależniona jest od udziału w kapitale zakładowym) czy też potencjał gospodarczy danego państwa ujmowany w jego PKB. Jednak, po pierwsze, uwzględnianie liczby obywateli, a nie wskaźników ekonomicznych, bardziej odpowiada współczesnym standardom demokracji. Kierowanie się w pierwszym rzędzie wymienionymi przesłankami ekonomicznymi przypominałoby nieco stosowanie cenzusu majątkowego, kiedy prawo głosu uzależnione jest od wysokości płaconych podatków. We współczesnych systemach demokratycznych kanonem jest zasada „jeden wyborca – jeden głos” bez względu na jego status majątkowy i – przynajmniej teoretycznie – rządy reprezentujących większość elektoratu, a nie wyborców najbogatszych. Po drugie, przełożenie takich kryteriów na liczbę głosów w Radzie czy miejsc w PE nastroczałoby trudności (chodzi o to, że np. sytuacja poszczególnych państw, jeśli chodzi o wielkość wpłacanych przez nie środków do wspólnotowego budżetu, może się dosyć szybko zmieniać, kłopotliwe byłoby przekładanie pozycji państw, które więcej z budżetu otrzymują niż do niego wpłacają, na liczbę głosów w Radzie czy miejsc w PE, wreszcie wielkość PKB danego państwa oczywiście również jest zmienna).

Jeśli zaś chodzi o argumenty przemawiające za zasadą degresywnej proporcjonalności przy przydziale liczby głosów ważonych w Radzie i miejsc w PE, są one następujące. Po pierwsze, z uprzywilejowaniem państw relatywnie małych mamy do czynienia od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich. Taki stan rzeczy miał im zapewnić wpływ na podejmowane we WE decyzje. Gdyby liczba głosów ważonych w Radzie i liczba miejsc w PE dokładnie odpowiadały potencjałowi demograficznemu państw członkowskich, małe kraje w praktyce zostałyby zdominowane przez duże. Po drugie, argument ściśle związanym z powyższym jest argument zasadzający się na stwierdzeniu, że UE była i jest strukturą specyficzną, o podwójnej naturze⁶ – jednoczącą zarówno obywateli, jak i państwa. W związku

⁶ J.Barcz, *Traktat z Nicei...*, op.cit., s.48.

z tym jej system instytucjonalny należy analizować właśnie, uwzględniając tę dwoistość – jako system, w którym odpowiednia reprezentacja powinna być zapewniona w równej mierze obywatelom, jak i państwom członkowskim. Relatywna nadreprezentacja państw małych pod względem przyznanych im głosów ważonych w Radzie WE (UE) i miejsc w PE ma właśnie zapewnić odpowiednią reprezentację tym krajom jako państwom członkowskim. Trzeba tutaj pamiętać, że przy głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie UE znaczenie ma nie tylko liczba głosów ważonych, lecz także liczba państw członkowskich UE opowiadających się za jakąś decyzją (bądź głosująca przeciw) oraz liczba mieszkańców danego państwa. Po trzecie, z sytuacją, w której określona liczba reprezentantów w jakimś gremium pochodzącym z wyborów nie odpowiada w miarę równej liczbie wyborców, mamy bardzo często do czynienia także w poszczególnych państwach. Oczywiście nie tylko będących członkami UE, lecz we wszystkich, w których funkcjonują jakieś organy pochodzące z wyborów. Sprawa ta jest bardzo złożona i wieloaspektowa, i zależy przede wszystkim od ordynacji wyborczych oraz sposobu przeliczania głosów wyborców na mandaty. Najprostszym obrazującym tę sytuację przykładem jest tutaj wiele izb drugich parlamentów, np. Senat RP czy Senat w Stanach Zjednoczonych. Po czwarte wreszcie, należy zauważyć jednak wzrost znaczenia potencjału demograficznego przy głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie WE (UE). Zgodnie bowiem ze zmienionym w Traktacie z Nicei art. 205 ust. 4 TWE podjęcie decyzji taką większością przez Radę zostało powiązane z liczbą ludności państw członkowskich. Wspomniana regulacja stanowi, że przy głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie WE (UE) jej członek może zażądać sprawdzenia, czy państwa stanowiące taką większość reprezentują przynajmniej 62% ogółu ludności UE. Jeśli ten warunek nie jest spełniony, decyzja nie zostaje przyjęta.⁷

Z drugiej strony należy także wskazać na argumenty kwestionujące zasadność zasady degresywnej proporcjonalności przy przyznawaniu głosów ważonych w Radzie i miejsc w PE. J.Barcz zauważa, że w efekcie stosowania tej zasady wraz z kolejnymi rozszerzeniami składu członkowskiego WE „spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie ważonych głosów, koniecznych do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów [...] co zmniejszało legitymację demokratyczną decyzji; spadał również procent ludności odpowia-

⁷ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w: *Dokumenty europejskie, tom V*, oprac. A.Przyborowska-Klimczak i E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 2004.

dający minimalnej liczbie głosów ważonych pozwalających stworzyć mniejszość blokującą [...] co z kolei wpływało destabilizująco na efektywność procesu decyzyjnego”.⁸ Dalej, wspomniany wzrost znaczenia liczby ludności przy głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie od Traktatu z Nicei może służyć także jako argument potwierdzający, że można w odniesieniu do tego problemu mówić o „deficycie demokracji”, a ta właśnie zmiana ma na celu jego redukcję. Gdyby wcześniejsze zasady były uznawane za w pełni właściwe, nie byłoby powodu do ich zmiany. Dalszą zmianą, idącą w tym kierunku, są zapisy dotyczące podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną zawarte w Traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy, gdzie mamy do czynienia z rezygnacją z głosów ważonych i uzależnieniem przyjęcia decyzji przez Radę UE od wymogów zebrania odpowiedniej liczby państw (55% lub, w przypadku gdy Rada miałaby nie głosować na wniosek Komisji albo ministra spraw zagranicznych UE, 72%) zamieszkiwanych przez minimum 65% ludności UE (art. I-25).⁹ Następnie, można argumentować, że brak ścisłego powiązania między liczbą wyborców a wybieranymi przez nich reprezentantami w różnych gremiach jest zazwyczaj chyba jednak mniejszy niż w przypadku głosów ważonych w Radzie UE czy miejsc w PE. Tam zaś, gdzie ta nieproporcjonalność jest również bardzo duża, wynikać może ona ze specyfiki takich organów, co ma miejsce w przypadku wspomnianych izb drugich parlamentów, które bardzo często bywają właśnie organami stanowiącymi przede wszystkim reprezentację jednostek terytorialnych wchodzących w skład danego państwa czy jakichś grup interesów. Natomiast w przypadku tych organów, w rękach których spoczywa największa władza stanowienia prawa, brak proporcjonalności między liczbą wyborców w danym okręgu a pochodzącymi z niego przedstawicielami jest relatywnie mniejszy. Należy w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że Rada WE (UE), a PE w mniejszym stopniu, jest właśnie głównym organem prawodawczym w UE.

Trzeba też zwrócić uwagę, że proste porównywanie siły poszczególnych państw w organach WE (UE) i ich wpływu na decyzje przez te organy podejmowane może być zwodnicze, bowiem skutki podjęcia pewnych decyzji (bądź ich niepodjęcia) mogą być postrzegane i oceniane jako dobre lub złe, korzystne lub niekorzystne nie dla danego państwa jako całości, czy też dla wszystkich jego obywateli, lecz dla

⁸ J.Barcz, *Traktat z Nicei...*, op.cit., s.47.

⁹ Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, Warszawa 2004.

pewnych grup interesów w ramach poszczególnych państw. Mówiąc innymi słowami, linie podziałów między zwolennikami i przeciwnikami podjęcia jakiejś decyzji (przyjęcia jakiegoś aktu prawnego) mogą często przebiegać nie między różnymi państwami członkowskimi UE, lecz między różnymi grupami wewnątrz tych państw, które mogą być beneficjentami lub „poszkodowanymi” na skutek przyjęcia (lub nieprzyjęcia) jakiegoś rozwiązania, np. między producentami a konsumentami, przedsiębiorcami i firmami a pracownikami najemnymi, ludnością zamieszkałą w miastach i na wsi, dłużnikami i wierzycielami itp.

3. Funkcjonujące rozwiązania w ramach systemu instytucjonalnego WE (UE) mają znaczenie nie tylko dla tego, co się dzieje na szczeblu wspólnotowym, niejako między organami WE (UE), lecz, jak zauważa np. K.Featherstone,¹⁰ inny aspekt związany z problemem legitymizacji leży w relacjach tego szczebla z poziomem narodowym, czyli w relacjach organów wspólnotowych z organami narodowymi państw członkowskich UE.

Po pierwsze, jak zauważał J.Barcz, „*ubytkowi kompetencji parlamentarnej po stronie państw członkowskich Wspólnoty nie towarzyszy odpowiedni przyrost kompetencji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, pogłębiając deficyt legitymacji demokratycznej Wspólnot*”.¹¹ Słowa te, pisane już kilkanaście lat temu, nie straciły aktualności. Wraz z pogłębianiem procesu integracji kolejne dziedziny życia społecznego stają się przynajmniej przedmiotem zainteresowania organów wspólnotowych, jeśli już nie obszarem, w którym wszystkie najważniejsze decyzje zapadają na szczeblu unijnym. Wraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej (1 listopada 1993 r.) objęte rozwiązaniami integracyjnymi zostały nie tylko obszary dotyczące gospodarki, lecz także polityka zagraniczna, bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości, sprawy wewnętrzne. I chociaż, jak już wspomniano, wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego – jedyne organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich – jest wyraźny, to chyba jednak mniejszy niż skala utraty kompetencji parlamentów narodowych państw członkowskich UE.

Po drugie, za wzrost „deficytu demokracji” może być uważane także to, że w sytuacji, gdy głównym organem decyzyjnym na poziomie wspólnotowym jest Rada, tworzona przez reprezentantów władzy wykonawczej, maleje znaczenie parlamentów narodowych,

¹⁰ K.Featherstone, *Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/1994, vol. 32, s.150.

¹¹ J.Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s.332.

a – jak stwierdzono powyżej – przyrost kompetencji organu przedstawicielskiego (PE) jest zbyt mały, aby skompensować ten ubytek. Następuje więc wzrost znaczenia władzy wykonawczej (ministrów z państw członkowskich działających jako Rada UE) kosztem władzy prawodawczej (parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego). G.Majone pisze nawet, że w warunkach zwierzchności prawa europejskiego nad krajowym reprezentanci rządów państw członkowskich UE działający jako Rada UE „*mogą bardziej kontrolować swoje własne parlamenty niż są same przez nie kontrolowane*”.¹² Na forum Rady bowiem jej członkowie mogą próbować przeforsować jakąś decyzję, która nie miałaby szans na przyjęcie w procesie legislacyjnym na szczeblu narodowym. F.Emmert i M.Morawiecki zauważają, że „*zwłaszcza rządy mniejszościowe lub ministrowie, w kraju uzależnieni od partnera koalicyjnego, mogą zmierzać do uchwalenia na poziomie Wspólnoty tych regulacji, których ze względu na małe poparcie nie daje się uchwalić w parlamencie krajowym*”.¹³ Taka ewentualność ma znaczenie tym większe, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE. Oczywiście można stwierdzić, że w skład Rady wchodzi ministrowie rządów narodowych, które są odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi i w ten pośredni sposób demokratyczna kontrola jest zapewniona, ale jest to kontrola bardzo pośrednia.

Po trzecie, słabość kontroli pośredniej sprawowanej przez parlamenty narodowe powiększa to, że - jak wskazuje B.Crum,¹⁴ ze względu na złożoność i zróżnicowanie procedur przy stanowieniu prawa na szczeblu wspólnotowym, niemożliwe jest odpowiednio szczegółowe monitorowanie tego, co dzieje się podczas procesu przyjmowania aktów prawnych.

4. Czwartym problemem związanym z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego WE (UE), wobec którego można formułować zarzut o braku wystarczająco silnej legitymizacji, jest status Europejskiego Banku Centralnego.

Zgodnie z TWE oraz dołączonym do niego *Protokołem w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego*

¹² G.Majone, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal” no. 1/1998, vol. 4, s.7.

¹³ F.Emmert, M.Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2001, s.152.

¹⁴ B.Crum, *Legislative-Executive Relations in the EU*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/2003, vol. 41, s.379-380.

Banku Centralnego przy wykonywaniu uprawnień, zadań i obowiązków nałożonych TWE i Statutem ESBC i EBC „ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregokolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje, ani ich nie przyjmują od instytucji czy organów wspólnotowych, rządów państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu”. Instytucje i organy wspólnotowe oraz rządy państw członkowskich TWE zobowiązuje do przestrzegania tej zasady i „*nieangażowania do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań*” (art. 108 TWE;¹⁵ art. 7 Statutu ESBC i EBC).¹⁶

Na mocy TWE oraz Statutu ESBC i EBC organ ten cieszy się zatem niezależnością instytucjonalną (ani na EBC, ani na narodowe banki centralne nie może być wywierany żaden nacisk ze strony żadnego organu UE i WE czy też państw narodowych), niezależnością funkcjonalną (polegającą na niezależnym określaniu i prowadzeniu polityki monetarnej i innych zadań), niezależnością personalną (członkowie władz EBC są mianowani na długie kadencje i w zasadzie nieodwoływalni¹⁷) oraz niezależnością finansową (zdolność do finansowania wydatków związanych z bieżącą i inwestycyjną działalnością EBC z przychodów uzyskiwanych z bieżącej działalności oraz kapitałów własnych).¹⁸

Szczegółowej oceny zagadnienia stopnia demokratycznej odpowiedzialności EBC dokonali J.de Haan i S.C.W.Eijffinger. Przeanalizowali usytuowanie EBC pod kilkunastoma szczegółowymi względami w porównaniu z bankami centralnymi w Kanadzie, Japonii, Wielkiej Brytanii i USA. Kryteria te dotyczyły celów polityki mone-

¹⁵ *Traktat ustanawiający Wspólnotę...*, op.cit.

¹⁶ *Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego w: Dokumenty europejskie*, op.cit.

¹⁷ Członkowie Zarządu (ang. Executive Board) EBC mogą być odwołani przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Rady Prezesów (Governing Council) lub Zarządu w sytuacji, gdy przestali spełniać wymagania niezbędne do wykonywania swoich obowiązków lub też dopuścili się „poważnego uchybienia” (art. 11.4.). *Protokół w sprawie Statutu...*, op.cit.

¹⁸ R.Wierzba, *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003, s.45-48; S.C.W.Eijffinger, J.de Haan, *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford 2000, s.38-39; W.Baka, *Central banks in the process of constructing monetary union*, Warsaw 1995, s.9-10; K.O.Pohl, *Basic Features of a European Monetary Order w: European Monetary Integration. EMS Development and International Post-Maastricht Perspectives*, red. P.J.J.Welfens, Berlin – Heidelberg 1994, s.85; R.M.Lastra, *European Monetary Union and Central Bank Independence w: European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, red. M.Anednas, L.Gormley, Ch.Hadjimannuil, I.Harden, London 1997, s.300.

tarnej (m.in. czy są one zastrzeżone w prawie stanowiącym podstawę działania banku centralnego, czy określono priorytety polityki monetarnej, czy jej cele są jasno zdefiniowane), przejrzystości funkcjonowania banku centralnego (czy musi publikować raporty dotyczące polityki monetarnej i inflacji, czy w rozsądnym czasie udostępnia się sprawozdania z posiedzeń organów decyzyjnych banków centralnych, czy bank centralny jest zobowiązany do publicznego wyjaśniania, w jakim stopniu jest w stanie osiągać cele swojej polityki) i odpowiedzialności przed innymi organami (m.in. czy bank centralny ma obowiązek składania parlamentowi corocznych raportów z działalności, wyjaśnień dotyczących swej polityki, czy rząd ma prawo udzielać bankowi centralnemu instrukcji, czy bank centralny może odwołać się od otrzymanych instrukcji, czy prawne podstawy jego funkcjonowania mogą być zmienione przez zwykłą większość w parlamencie, czy szef banku centralnego może zostać odwołany za swoje działania). Konkluzja autorów omawianego opracowania jest taka, że EBC cechuje niski stopień demokratycznej odpowiedzialności.¹⁹

Na czym polega problem z „deficytem demokracji” czy też raczej, mówiąc bardziej precyzyjnie, z deficytem legitymizacji w odniesieniu do EBC? Otóż w różnych państwach banki centralne, nawet gdy cieszą się bardzo dużym zakresem niezależności, są w ostatecznym rozrachunku w jakiś sposób odpowiedzialne przed innym organem – zazwyczaj bezpośrednio przed parlamentem. Natomiast w przypadku EBC brakuje organu, przed którym bank ten byłby bezpośrednio odpowiedzialny. W relacjach między EBC a PE, Parlament może jedynie przeprowadzić debatę nad sprawozdaniem z działalności złożonym przez EBC (art. 113 ust. 3 TWE).²⁰ Ponadto w poszczególnych państwach niezależność banku centralnego nie może być uważana za absolutną, odpowiednie organy władzy ustawodawczej mogą zmienić jego status. Tak jak odpowiednie regulacje prawne stanowiące o niezależności banku centralnego zostały wprowadzone, tak też mogą zostać zmienione. Także pod tym względem sytuacja EBC jest odmienna. Bowiem aby zmienić jego statut i tym samym pozycję w systemie instytucjonalnym WE (UE) konieczne jest spełnienie warunku znacznie trudniejszego, a mianowicie rewizja TWE, do czego z kolei potrzebna jest zgoda wszystkich państw

¹⁹ J.de Haan, S.C.W.Eijffinger: *The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-tales*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/2000, vol. 38, s.397-405.

²⁰ *Traktat ustanawiający Wspólnotę...*, op.cit.

członkowskich UE oraz ratyfikacja tych zmian zgodnie z wewnętrznymi wymogami każdego z państw członkowskich.

W związku z brakiem odpowiedzialności EBC przed Parlamentem Europejskim – jedynym organem pochodzącym z bezpośrednich wyborów – i niemożnością dokonania przez PE jakichkolwiek zmian w Statucie EBC i ESBC czy też brakiem rzeczywistego wpływu PE na funkcjonowanie EBC, bezpośrednia legitymizacja demokratyczna EBC nie ma miejsca. Przyjmując, że EBC powinien być w jakiś sposób odpowiedzialny przed PE, mielibyśmy do czynienia z tzw. deficytem demokracji.

Można w tym miejscu odwołać się do innego modelu legitymizacji, a mianowicie legitymizacji pośredniej. Zgodnie z nią można by stwierdzić, że usytuowanie EBC jest takie, jakie jest, ponieważ taka była wola stron zawierających Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz Statut ESBC i EBC, które określają kompetencje i zależności między organami WE (UE) zaangażowanymi w Unię Gospodarczą i Walutową, w tym stanowią o takim właśnie braku odpowiedzialności EBC. Zostały one przyjęte przez poszczególne rządy narodowe odpowiedzialne przed narodowymi parlamentami oraz ratyfikowane zgodnie z procedurą wymaganą w poszczególnych państwach i w związku z tym reguły demokracji zostały zachowane. Taka – bardzo pośrednia – forma demokratycznego umocowania EBC, zwłaszcza w porównaniu ze statusem narodowych banków centralnych, jest chyba jednak zbyt słaba.

Kwestia potrzeby posiadania politycznej legitymizacji działań podejmowanych przez EBC wskazywana jest przez wielu autorów. P.De Grauwe pisze, że EBC, jak każdy inny organ, może popełniać błędy i dlatego powinien istnieć mechanizm, który pozwoliłby na kontrolę jego działań oraz ewentualne zastosowanie sankcji. *„To nic innego jak tylko podstawowa reguła demokracji”*. Dalej autor ten pisze, że w systemach demokratycznych obywatele delegują do sprawowania władzy polityków, którzy sprawują ją tak, aby było to korzystne dla elektoratu. Pierwszym etapem takiego delegowania jest przekazanie władzy i jej sprawowanie, drugi zaś polega na ocenie działań polityków i wyciągnięciu wobec nich sankcji. Część przyznanej im władzy politycy przekazują wyspecjalizowanym instytucjom. Ta wtórna delegacja ma również dwa etapy – przekazanie władzy i nadanie instytucji pewnej niezależności oraz ocena i kontrola sposobu, w jaki wywiązała się z nałożonych na nią zadań. Jednak polityk odpowiedzialny przed elektoratem nie może przekazać uprawnień żadnej instytucji, nad którą nie sprawuje kontroli. Jeśli więc *„rząd*

deleguje znaczny zakres władzy na rzecz banku centralnego, istnieje potrzeba znacznej odpowiedzialności".²¹

Z kolei B.Eichengreen zauważa, że różne grupy interesów – dłużnicy i wierzyciele, pracownicy najemni i pracodawcy, producenci dóbr będących i niebędących przedmiotem wymiany międzynarodowej – mają „*różne nastawienia do polityki monetarnej*". Grupy te potrzebują pewności, że EBC uwzględni ich preferencje oraz że istniejący system zagwarantuje takie porozumienie. Podczas gdy np. w Stanach Zjednoczonych takim mechanizmem jest Kongres, w ramach europejskiej unii walutowej mamy do czynienia z odrębnymi, suwerennymi państwami, a Statut EBC może być zmieniony tylko w drodze międzynarodowej umowy. „*Implikacją jest to, że krok w kierunku unii politycznej, która będzie wiązała się z przekazaniem znaczącej władzy w ręce Parlamentu Europejskiego, może być potrzebny po to, aby uczynić EBC politycznie do zaakceptowania*".²²

Bardzo podobnie do sądu B.Eichengreena, dotyczącego różnego nastawienia różnych grup interesów do polityki pieniężnej, brzmią słowa S.Rączkowskiego: „*różne warstwy społeczne podchodzą do spraw pieniężnych z punktu widzenia swoich interesów. Jeżeli konserwatyści potępiają inflację, to dlatego, że posiadacze majątku, a przede wszystkim wierzyciele, są zainteresowani trwałością siły nabywczej pieniądza. Z drugiej strony, robotnicy i farmerzy nie są skłonni ponosić koszty obrony wartości pieniądza, a rządy nie są w stanie im się przeciwstawić i godzą się na deprecjację pieniądza*".²³

Bardzo zdecydowaną opinię w kontekście braku politycznej odpowiedzialności EBC prezentuje E.Luttwak: „*żaden bank centralny nie jest jednak tak wspaniale i absolutnie niezależny jak sam Europejski Bank Centralny: nie będzie on otrzymywał **żadnych** instrukcji od żadnych państw członkowskich ani od **żadnej** instytucji Unii Europejskiej, czy to mandarynów Komisji Europejskiej [...], czy też skandalicznie przepłaconego i żałośnie bezsilnego Parlamentu Europejskiego. Oto prawdziwie monarsza władza, oddana nieodwołalnie instytucji pod przewodnictwem prezesa wybranego i konsultowanego przez innych prezesów banków centralnych, którzy zostali wybrani i wyszkoleni przez swoich poprzedników. Nieobieralny Europejski Bank Centralny będzie sprawował całkowitą i wyłączną kontrolę po-*

²¹ P.De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford 2000, s.161.

²² B.Eichengreen, *European Monetary Unification: Theory, Practice and Analysis*, Cambridge (Mass.) 1997, s.247-248.

²³ S.Rączkowski, Przedmowa do książki: J.K.Galbrait, *Pieniądz. Pochodzenie i losy*, Warszawa 1982, s.9-10.

*lityki monetarnej w każdym kraju członkowskim [...]. Sam wolny od jakiegokolwiek demokratycznej ingerencji, bank ten będzie mógł swobodnie ingerować według swego uznania we wszystkie sprawy dotyczące problematyki pieniężnej we wszystkich krajach członkowskich”.*²⁴

Uczynienie EBC odpowiedzialnym przed władzą polityczną może być konieczne, aby zapewnić demokratyczną legitymację dla prowadzonej w UGiW polityki gospodarczej i aby tym samym stało się za-
dość regułem demokracji. Może to mieć szczególnie duże znaczenie w razie zaistnienia sytuacji, w których dochodziłoby do rozbieżności lub konfliktów z innymi organami WE (UE) – przede wszystkim z Radą UE (ponieważ ten organ ma, oprócz EBC, najszerszy zakres kompetencji dotyczących UGiW) czy z rządami narodowymi. Jako przyczyny zaistnienia potencjalnych rozbieżności lub konfliktów wskazać można przede wszystkim rozbieżność między prowadzoną przez EBC polityką monetarną (ukierunkowaną na potrzeby całego obszaru funkcjonowania wspólnej waluty) a polityką fiskalną prowadzoną przez rządy narodowe państw członkowskich UGiW,²⁵ zróżnicowanie opinii wielu podmiotów, instytucji lub osób co do tego, czy polityka monetarna prowadzona przez EBC jest właściwa i brak porozumienia w Europie dotyczącego konieczności utrzymania niskiej inflacji – „*kiedy trzeba podjąć trudne (czytaj: niepopularne) decyzje, które dotyczą wyboru pomiędzy stabilnością cen a wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem, EBC nie będzie w stanie korzystać z zasobów legitymizacji, jakie zwykle są dostępne jego krajowym odpowiednikom*”.²⁶ Na przykład M.J.M. Neumann zauważa w tym kontekście, że „*niezależność banku centralnego jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla zapewnienia stabilności monetarnej. W końcowym rozrachunku bank centralny może tylko prowadzić taką politykę, jeśli to, że stabilność monetarna jest głównym celem, jest akceptowane przez ludność. [...] Stabilność monetarna nie może być utrzymana przy braku kultury stabilności, to znaczy, jeśli głębokiej świadomości doniosłości utrzymania wartości pieniądza dla indywidualnego dobrobytu nie ma wśród szerokich grup ludności. W takim wypadku to, czego brakuje, to w gruncie rzeczy legitymizacja niez-*

²⁴ E.Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000, s.235-236.

²⁵ J.Żabińska, *Finanse publiczne a stabilność euro*, Katowice 2000, s.137-138; D.Williams, *Bank centralny Europy w: Euro. Wspólna waluta*, red. P.Temperton, Warszawa 2001, s.102.

²⁶ L.Tsoukalis, *Nowa ekonomia europejska*, Łódź 1998, s.339. Por. także: D.Williams *Bank centralny...*, op.cit., s.91.

leżności banku centralnego; polityka monetarna zorientowana na utrzymanie stabilności mogłaby być postrzegana jako zabójca pracy (ang. jobkiller) i w konsekwencji zinstytucjonalizowana niezależność mogłaby być zlikwidowana w procesie demokratycznym”.²⁷

Zmiana istniejącego stanu rzeczy, jeśli chodzi o status EBC i podanie tej instytucji jakiejś formie kontroli ze strony organu mającego demokratyczną legitymację, jest oczywiście możliwa. Takie zmiany oznaczałyby pogłębienie integracji politycznej państw członkowskich UGiW. Oprócz cytowanych P.De Grauwe’a i B.Eichengreena na potrzebę poddania EBC kontroli ze strony władzy politycznej wskazuje np. L.Tsoukalis. Na pytanie „czy może istnieć bank centralny bez odpowiedniej władzy politycznej?” odpowiada, że „nie ma takiego precedensu historycznego”.²⁸ Autor ten stwierdza też, że „UGiW wymagać będzie silniejszych i bardziej skutecznych instytucji europejskich oraz systemu politycznego opartego na trwalszej i bardziej powszechnej bazie”.²⁹ Podobnie pisze T.Congdon: „mnożenie się nowych organów zaangażowanych w europejską politykę pieniężną – organów, które można określić jako zainteresowanych uczestników gry w UGiW – poszerza dodatkowo pole dyskusji i krąg niezgody. [...] Istnieje wyraźna potrzeba powołania jednej naczelnej organizacji, demokratycznie wybieranego centralnego rządu Europy, który określałby kierunki i zajmował się rozstrzygnięciem sporów”.³⁰

5. Kolejnym problemem, który może być uważany za przejaw zbyt małej demokratycznej kontroli, jest kwestia przejrzystości funkcjonowania organów wspólnotowych i dostępu społeczeństwa do informacji na ten temat. Nie będzie chyba zbyt daleko idące stwierdzenie, że dla zdecydowanej większości mieszkańców państw członkowskich UE sposób działania organów WE (UE) jest niezrozumiały i zbyt mało przejrzysty. Na ten właśnie problem, a także na związaną z nim kwestię niedostatecznego poziomu wyjaśniania swoich działań przez instytucje wspólnotowe wskazuje np. T.D.Zweifel.³¹

²⁷ M.J.M.Neumann, *Monetary Stability: Threat and Proven Response* w: *Fifty Years of the Deutsche Mark. Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, red. Deutsche Bundesbank, Oxford 1998, s.303.

²⁸ L.Tsoukalis, *Nowa ekonomia...*, op.cit., s.238.

²⁹ Tamże, s.339.

³⁰ T.Congdon, *Czy UGW może stać się „maoistycznym skokiem naprzód” Europy?* w: *Euro...*, op.cit., s.140.

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. 3/2003, vol. 41, s.542.

Z kolei J.Lodge uważa za przejaw „deficytu demokracji” tajność obrad Rady UE.³² Należy do tego dodać, że w odniesieniu do większości przyjmowanych przez Radę aktów prawnych decydujący wpływ na ich akceptację mają ambasadorowie państw członkowskich UE działający jako Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER).

Niewątpliwie brak jawności obrad i głosowania głównego organu prawodawczego WE (UE), jakim jest Rada, stanowi wyraźną różnicę w porównaniu ze sposobem działania parlamentów narodowych, których obrady są transmitowane przez środki masowego przekazu.

Tymczasem znaczenie dostępu do informacji dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej ma bardzo duże znaczenie nie tylko dla legitymizacji tych organów, ale także dla jakości funkcjonowania demokracji. Zależy ona m.in. od dobrze poinformowanego społeczeństwa oraz od debaty opartej na posiadanych informacjach. Poza tym dostęp do informacji może zwiększać możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez władze.³³

Z kwestią przejrzystości funkcjonowania organów władzy ściśle związany jest problem ich odpowiedzialności przed społeczeństwem. P.Dyrberg pisze: „przejrzystość i odpowiedzialność idą ręką w rękę”. Jak bowiem władze mają ponosić odpowiedzialność przed społeczeństwem w sytuacji, gdy nie miało ono wystarczających informacji o funkcjonowaniu tychże władz? Zdaniem P.Dyrberga „przejrzystość” coraz częściej staje się synonimem „dobrej administracji”.³⁴ Większa przejrzystość działania organów WE (UE) może przyczynić się do redukcji „deficytu demokracji” dlatego, że umożliwi lepsze sprawowanie kontroli nad tymi organami przez media lub organizacje pozarządowe i tym samym – chociaż pośrednio – zwiększy stopień ich odpowiedzialności przed elektoratem.

Wskazując na znaczenie odpowiedniego stopnia przejrzystości funkcjonowania organów WE (UE) i dostępu do informacji na ten temat, trzeba pamiętać, że chyba także na poziomie narodowym, tj. w państwach członkowskich UE, sytuacja w tej kwestii jest daleka od idealnej. Zdaniem np. J.Lodge’a „Komisja Europejska jest bardziej dostępna i otwarta niż administracje narodowe”.³⁵ Oprócz tego pozostaje jeszcze problem rzeczywistego zainteresowania mieszkań-

³² J.Lodge, *Transparency and...*, op.cit., s.345.

³³ P.Dyrberg, *Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?* w: *Accountability and Legitimacy in the European Union*, red. A.Arnall, D.Wincott, Oxford 2002, s.81-82.

³⁴ *Ibidem*, s.83.

³⁵ J.Lodge, *Transparency and...*, op.cit., s.348.

ców UE działalnością organów wspólnotowych i chęcią docierania do informacji na ten temat. Na przykład R.Grundmann pisze, że „*nie-interesujące informacje nie będą remedium na brak przejrzystości*”.³⁶ Problem ten jest oczywiście szerszy i dotyczy także zainteresowania społeczeństwa procesem politycznym i chęci uczestnictwa w nim w wymiarze wewnątrz krajowym.

6. Ostatnim wskazanym w niniejszym artykule zagadnieniem, które może być postrzegane jako przejaw „deficytu demokracji”, jest problem przygotowywania wieloletnich budżetów (tzw. perspektyw finansowych) UE (WE).

W związku z powtarzającymi się w latach 80. XX w. kryzysami finansowymi we Wspólnotach Europejskich, 29 czerwca 1988 r. między Komisją, Radą oraz Parlamentem Europejskim zawarte zostało po raz pierwszy tzw. porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące dyscypliny budżetowej oraz procedury przyjmowania budżetu.³⁷ Ważną jego częścią była tzw. perspektywa finansowa na lata 1988–1992. Zawierała ona górny pułap wydatków budżetowych Wspólnot Europejskich w tym okresie. Od tego czasu takie porozumienia międzyinstytucjonalne oraz prognozy dochodów i wydatków weszły na stałe do praktyki funkcjonowania WE (UE). Podobne porozumienia międzyinstytucjonalne zawierające perspektywy finansowe przyjęte zostały także 29 października 1993 r.³⁸ (z perspektywą finansową na lata 1993–1999) oraz 6 maja 1999 r.³⁹ (perspektywa finansowa na lata 2000–2006). Na spotkaniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. osiągnięto porozumienie w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, która ostatecznie została przyjęta w roku 2006.⁴⁰

Bez wątpienia przygotowywanie perspektyw finansowych zawierających przewidywany maksymalny poziom wydatków – zarówno

³⁶ R.Grundmann, *The european public sphere and the deficit of democracy w: Whose Europe? The turn towards democracy*, red. D.Smith, S.Wright, Oxford-Malden 1999, s.130.

³⁷ *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, O.J., L 185, 15.07.1988.

³⁸ *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, O.J., C 331, 7.12.1993.

³⁹ *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, O.J., C 172, 18.06.1999.

⁴⁰ *Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami*, DzU, C 139, 14.06.2006.

w odniesieniu do całości budżetu, jak i zawartych w nim kilku kategorii wydatków – jest rozwiązaniem praktycznym. Ogranicza bowiem coroczne, długotrwałe i absorbujące dyskusje i spory między poszczególnymi organami Wspólnot Europejskich oraz ich państwami członkowskimi. Ułatwia także planowanie, finansowanie i rozliczanie wydatków trwających przez kilka lat, np. inwestycji w zakresie infrastruktury. Oznacza to jednak także, że po przyjęciu perspektywy finansowej, która w praktyce determinuje górny poziom wydatków na 7 lat, wszystkie organy zaangażowane w procedurę corocznego przygotowywania budżetu mają bardzo ograniczony wpływ na jego kształt. Przede wszystkim dotyczy to organów kadencyjnych, a więc Komisji Europejskiej i w szczególności Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie danej perspektywy finansowej – na 7 lat – przy pięcioletniej kadencji PE siłą rzeczy prowadzi do sytuacji, w której deputowani do PE kadencji następnej po przyjęciu perspektywy finansowej mają w praktyce niewielkie możliwości kształtowania corocznego budżetu. Najważniejsze decyzje w tym zakresie zostają podjęte przez poprzedni skład PE.

Jak zasygnalizowano, takie wieloletnie prognozowanie wydatków ma swoje zalety. Można jednak stwierdzić, że jest także kolejnym przejawem „deficytu demokracji” w UE. Pochodzący bowiem z wyborów bezpośrednich deputowani PE w kwestii budżetu bywają bardzo silnie związani decyzjami swoich poprzedników. Tymczasem określanie dochodów i wydatków budżetu państwa i przyjmowanie ustaw budżetowych jest bez wątpienia jednym z najważniejszych uprawnień parlamentów narodowych. Argument, zgodnie z którym wieloletnie planowanie budżetów jest wygodne i praktyczne, mógłby dotyczyć także budżetów narodowych. Trudno jednak sobie wyobrazić współczesne demokracje, w których pochodzący z bezpośrednich wyborów parlamentarzyści byłiby związani decyzjami swoich poprzedników dotyczącymi budżetu tak silnie, jak ma to miejsce w przypadku deputowanych do PE i budżetu UE, i nie mogliby corocznie samodzielnie decydować o treści ustawy budżetowej. Wszak możliwość określania źródeł i poziomu dochodów oraz wydatków budżetowych to jeden z najistotniejszych przejawów i instrumentów władzy organów przedstawicielskich. Decyzje w tej materii, będące efektem ścierania się idei i interesów, mają kluczowe znaczenie dla całego procesu politycznego.

Rozwiązanie problemu braku realnego wpływu PE na kształt budżetu UE, zdeterminowanego przyjętą wcześniej perspektywą finansową, może mieć możliwości przynajmniej dwojakie. Pierwszym

wyjściem jest rezygnacja z przyjmowania perspektyw i powrót do wyłączenie jednorocznych budżetów. Bez wątpienia jednak kilkuletnie perspektywy finansowe zapewniają większą stabilność finansową UE i są wygodne. Uwarunkowania konstruowania i funkcjonowania budżetów takiej struktury, jaką jest UE, są niewątpliwie odmienne od charakterystycznych dla państw narodowych. Poza tym przyjmowanie różnego rodzaju planów, prognoz itp. dotyczących przyszłych budżetów nie jest niczym szczególnym i ma miejsce także w państwach członkowskich UE (przy czym mają one charakter raczej niewiążący parlamenty). Drugim rozwiązaniem byłoby zrównanie okresu, na jaki przyjmowane są perspektywy finansowe, z długością kadencji PE oraz powiązanie tych elementów tak, aby deputowani PE mieli wpływ na kształt wszystkich budżetów jednorocznych przyjmowanych w danej kadencji.

Abstract

Democracy deficit in the European Union (part 2)

The question of the so-called democracy deficit in the European Union is one of the most interesting and complex 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 that theirs is a true influence upon the process. In other words, better legitimization of the European Union activities is needed.

The article deals with certain aspects of the European Union's institutional system operation in which democracy deficit reveals. Then, the Author analyzes such problems as competences, positions and interdependencies among the Council of the European Union, the European Commission, the European Parliament and the European Central Bank. Other problems addressed include qualified majority voting in the EU Council and the number of the European Parliament's members compared to the number of citizens in Member States, as well as passing of financial perspectives specifying the European Union's expenditures for several years to come.