

*Jarosław Pawłowski**

Przebudowa instytucjonalna Unii Europejskiej wobec potrzeb legitymacji

1. Wprowadzenie

Od kilku lat obserwujemy znaczne przyspieszenie procesu integracyjnego Europy, z pewnością największe od czasu Traktatu z Maastricht. Opracowany ostatnio przez Konwent Europejski, a przyjęty przez państwa członkowskie na konferencji międzyrządowej w Rzymie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹ – o ile proces jego ratyfikacji uwieńczony zostałby powodzeniem – można byłoby śmiało uznać za największy krok naprzód w rozwoju integracji europejskiej.

Znaczenie polityczne i prawne Traktatu trudne jest do przecenienia. Przede wszystkim podjęto w nim próbę zwiększenia demokratyzacji Unii, tak aby jej poziom był adekwatny do aktualnego stanu integracji. W Traktacie przede wszystkim przyznaje się nadrzędną rolę w systemie Unii zasadom demokracji przedstawicielskiej oraz demokracji uczestniczącej. Pierwszą z tych zasad, uznaną za podstawę funkcjonowania Unii (art. I-45.1 TK) oparto na bezpośredniej reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim oraz pośredniej reprezentacji suwerenów państw członkowskich w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów za pośrednictwem rządów podlegających wewnątrzpaństwowej kontroli parlamentarnej. Z kolei zasadzie demokracji uczestniczącej, wyrażającej się w zapewnieniu obywatelom Unii uczestnictwa w debacie publicznej, kształtowaniu dialogu insty-

* Mgr **Jarosław Pawłowski** – Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

¹ W dalszej części zwany Traktatem Konstytucyjnym (TK).

tucji Unii z organami społeczeństwa obywatelskiego, a także obligatoryjnej konsultacji, obywatelskiego prawa do petycji oraz funkcjonowaniu partii politycznych na szczeblu europejskim, nadano charakter uzupełniający. Postęp ten nie mógłby nastąpić bez widocznej mobilizacji czynników oficjalnych i Unii, i państw członkowskich. Mobilizacja ta towarzyszyła procesowi reform instytucjonalnych Unii od samego początku. Genezy „przyspieszenia instytucjonalnego”, zwieńczonego przyjęciem Traktatu, poszukiwać należy w postanowieniach uchwalonej przez Komisję Europejską 16 lipca 1997 roku Agendy 2000, zwanej także pakietem Santera. Wskazano w niej jednoznacznie, że rozszerzenie Unii nie może nastąpić bez przeprowadzenia reformy instytucjonalnej dostosowującej system instytucji europejskich do nowej rzeczywistości. Zasadnicze znaczenie należałoby jednak przypisać ustaleniom podjętym przez Radę Europejską podczas szczytu w Nicei. W „Deklaracji o przyszłości Unii Europejskiej” stwierdzono wtedy przede wszystkim potrzebę zwiększenia i utrzymania demokratycznej legitymacji i przejrzystości Unii oraz jej instytucji, a także przybliżenia ich obywatelom. Konkretyzacji tak określonych założeń dokonano podczas szczytu Rady Europejskiej w Laeken. W celu opracowania projektu nowego traktatu, mającego stanowić fundament poszerzonej Unii, powołano Konwent Europejski. Obok prac Konwentu – będącego głównym nurtem debaty – jej znaczącym elementem były też liczne wystąpienia prominentnych przedstawicieli europejskiego świata polityki i środowisk naukowych prezentujących wizję przyszłego ładu instytucjonalnego Europy. Na podkreślenie zasługuje, że uczestniczący w debacie politycy wypowiadali się zarówno w imieniu reprezentowanych przez siebie państw (wystąpienia Huberta Vedrine’a, Jacques’a Chiraca, Tony’ego Blaira), jak i we własnym (np. Joschka Fischer podczas słynnego przemówienia w Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 maja 2005 roku).

Choć skala owej mobilizacji, sądząc po treści proponowanych rozwiązań, niewątpliwie ukierunkowanej na przybliżenie Unii obywatelom, wydaje się nie mieć precedensu w dotychczasowej historii integracji, nie sposób uciec od wrażenia, że nie towarzyszy jej adekwatna mobilizacja ze strony obywateli. Istnienia wyraźnego rozdzwieńku między deklaracjami europejskich elit politycznych a biernością bądź nawet sprzeciwem społeczeństw dowodzić mogą w szczególności wyniki francuskiego i holenderskiego referendum, w których głosujący odmówili Traktatowi Konstytucyjnemu poparcia. Zakrawa na paradoks, że większość głosujących, potencjalnych beneficjentów

zmian wprowadzanych przez Traktat, odrzuciła reformy stanowiące niewątpliwie właściwy krok w kierunku demokratyzacji i usprawnienia systemu instytucji Unii Europejskiej.

Poszukiwania odpowiedzi na pytania o przyczyny obserwowanego impasu, podobnie jak propozycji rozwiązań zmierzających do jego przełamania, mogą być skutecznie prowadzone przez zgłębienie problematyki legitymacji i legitymizacji systemów politycznych, w tym specyficznych uwarunkowań systemu politycznego Unii Europejskiej. Przybliżenie tych zagadnień w relacji z procesem przebudowy instytucjonalnej Unii Europejskiej stanowi cel niniejszego opracowania.

2. Legitymacja i legitymizacja w ogólności

Wymienione zagadnienia znajdują się w polu zainteresowań specjalistów co najmniej kilku gałęzi nauk humanistycznych. Oba terminy są stosowane również przez teoretyków prawoznawstwa. W tej dziedzinie legitymizacja jest najczęściej definiowana jako sposób dowodzenia (logicznego bądź aksjologicznego) prawomocności obowiązującego porządku prawnego. Prawomocność zostanie osiągnięta, jeśli się dowiedzie, że porządek ten zachowuje określone wartości.

Równie znaczące miejsce zajmują kwestie legitymacji i legitymizacji w teorii nauki o polityce. Występuje tu wyraźne rozróżnienie terminologiczne legitymacji i legitymizacji, ale przede wszystkim znaczny „pluralizm” w zakresie definiowania podstawowych pojęć.

2.1. Pojęcie legitymacji; przegląd teorii prawomocności

Uwzględniając powyższe, można przyjąć, że legitymacja (prawomocność) oznacza pożądaną zarówno przez podmioty sprawujące władzę, jak i przez grupy tej władzy podporządkowane stan systemu politycznego, który gwarantuje stabilność władzy i relacji z nią grup podporządkowanych.

Jednocześnie wszelkie rozbieżności terminologiczne podczas definiowania legitymacji, o których wcześniej wspomniano, dotyczyć będą sposobu dokonywania oceny, czy stan legitymacji nastąpił. Spośród koncepcji odpowiedzi na tak określone pytanie (zwanych zbiorczo teoriami prawomocności) jako najbardziej znaczące należy

wyróżnić koncepcje prawomocności tradycyjnej, prawomocności liberalnej oraz prawomocności jako przekonania.²

Źródła pierwszej z nich należy szukać w pracach poprzedzających okres oświecenia bądź pozostających w opozycji do tego prądu umysłowego. Ich istotę stanowiło założenie, że jedynym kryterium prawomocności jest posiadanie przez władzę pewnych nadrzędnych i niekwestionowanych przymiotów, takich jak boskość, tradycja, prawa historii czy też wartość dobra nadrzędnego.

W opozycji do niej powstała koncepcja prawomocności liberalnej, wywodzona z teorii demokracji jako ustroju opartego na umowie społecznej. Tu prawomocność posiadała ta władza, która należycie zabezpieczała i respektowała wolność jednostek – obywateli, dzięki czemu pozostawała w zgodzie z prawami natury. Warunkiem poszanowania tej wolności miało być zapewnienie obywatelom możliwie szerokiej partycypacji w sprawowaniu władzy, należyte wywiązywanie się przez władzę z obowiązków nałożonych na nią umową społeczną oraz zapewnienie władzy takiej akceptacji rządzonych, która wykracza poza bezrefleksyjną uległość.

W ujęciu weberowskiej koncepcji „prawomocności jako przekonania” legitymowana jest ta władza i ten porządek społeczno-polityczny, który przez co najmniej większość społeczeństwa podporządkowanego władzy, a zwłaszcza przez jego elity, oceniany jest jako pożądany, wzorcowy, słuszny i sprawiedliwy, jeśli nie występuje zarazem znacząca alternatywa dla tego porządku, uznawana za wzorcową, pożądaną, słuszną i zasadną w wyższym stopniu. Badanie prawomocności według tego ujęcia ma charakter empiryczny, polega bowiem na badaniu poziomu reakcji społecznych przychylnych określone systemowi politycznemu.

Z wyraźnie odmiennych założeń wychodzi teoria prawomocności Beethama. Podstawową jej zaletą jest uwzględnienie, że legitymacja nie jest kwestią o charakterze „zerojedynkowym”. Nie sposób przyjąć, że w określonej sytuacji albo legitymacja zostaje osiągnięta, albo o jej osiągnięciu nie może być mowy. Najważniejsza jest bowiem kwestia ustalenia poziomu, na którym legitymacja zostanie zapewniona w rozważanym przypadku. Kwestia legitymacji jest więc kwestią jej poziomu (*a matter of degree*). Legitymizacja jest procesem o charakterze dynamicznym, dlatego zamiast statycznej typologii legitymizacji należy raczej wyróżnić następujące po sobie poziomy

² W.Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997, s.15-19.

legitymacji uwzględniające tę dynamikę. Do uzyskania podstawowego poziomu legitymizacji (poziomu reguł) wystarczy, by władza została nabyta i sprawowana zgodnie z obowiązującymi regułami, zwanymi regułami władzy (*legality*). Osiągnięcie kolejnego poziomu legitymacji – legitymacji na poziomie przekonań – wymaga uzyskania normatywnego usprawiedliwienia reguł władzy (*normative justification*). Z kolei dla osiągnięcia najwyższego poziomu legitymacji niezbędne jest uzyskanie od podporządkowanych czynnej akceptacji systemu (czynnego przyzwolenia – *expressed consent*).³ Objawia się ona w czynnym udziale w strukturach systemu, w szczególności w czynnym i biernym udziale w procesach desygnacji władzy.

2.2. Pojęcie legitymizacji; przegląd teorii uprawomocnienia

Legitymizacja (uprawomocnienie) może być definiowana jako „proces wyboru ze zbioru dostępnych technik legitymizacyjnych (argumentów legitymizacyjnych) tych, które w danych warunkach społecznych najefektywniej prowadzić będą do stanu legitymacji podmiotu techniki te stosującego”.⁴

Typologia teorii klasyfikacyjnych legitymizacji (uprawomocnienia) należy do kanonu poznawczego nauk społeczno-politycznych. Jako najbardziej znaczące, należy wskazać teorie Webera oraz Eastona. Weber wskazuje, że przekonanie rządzonych o słuszności panujących stosunków społecznych wywodzić się może z przekonania o ich zgodności z regułami prawa, które w chwili przejęcia władzy mają charakter autonomiczny zarówno wobec obecnie rządzących, jak i rządzonych (prawomocność legalna). Źródłem takiego przekonania może być też pogląd o powadze i szacunku należnym panującym. Jedyną regułą ograniczającą władzę są nakazy tradycji i ogólne poczucie sprawiedliwości (panowanie tradycyjne). Przekonanie o szczególnych przymiotach przywódcy oraz o należnym mu z tego tytułu szacunku i oddaniu stanowi z kolei podstawę panowania charyzmatycznego.

Powstała na gruncie teorii legitymacji jako przekonania teoria uprawomocnienia Eastona koncentruje się z kolei na klasyfikacji środków i mechanizmów legitymizacji, które mają zapewnić wła-

³ D.Beetham, *The Legitimation of Power*, Humanities Press International Inc.1991, fragmenty w: *Legitymizacja władzy*, tłum. J.Szczupaczyński w: *Władza i społeczeństwo*, red. J.Raciborski, Warszawa 1995, s.7-10.

⁴ W.Sokół, *op.cit.*, s.15-19.

dzy poparcie i sprawne funkcjonowanie. Wyróżnić tu należy przede wszystkim legitymizację ideologiczną, polegającą na odwołaniu się, w celu budowania akceptacji systemu politycznego, do pewnych wartości i pryncypiów. O legitymizacji strukturalnej można mówić wtedy, gdy podmioty sprawujące władzę, chcąc uzyskać legitymację, sięgają do przekonań o prawowitym, legalnym i praworządnym charakterze struktur i norm regulujących funkcjonowanie systemu politycznego. Wreszcie legitymizacja personalna opiera się na odwoływaniu się do siły autorytetu i osobowości jednostek sprawujących władzę, by w ten sposób uzyskać społeczną akceptację ich działań.⁵

3. Legitymacja, legitymizacja i Unia Europejska

3.1. Przegląd koncepcji legitymacji Unii Europejskiej

Specyfika legitymacji systemu politycznego Unii Europejskiej jest od pewnego czasu zagadnieniem trwale obecnym w doktrynie, dostrzega ją wielu badaczy zajmujących się problematyką europejską. Choć częściowo wychodzą oni z odmiennych założeń, w dużej mierze przedstawiają zbliżone wnioski i propozycje rozwiązań.

Próbie generalnego usystematyzowania powstałych koncepcji podjęli C.Lord i P.Magnette.⁶ Wyróżnili następujące koncepcje legitymacji systemu politycznego Unii Europejskiej:

- 1) **legitymacja międzynarodowa** (*international legitimacy*), która opiera się na założeniu, że Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa nie odznacza się legitymacją własną, lecz korzysta z legitymacji pośredniej pochodzącej od państw członkowskich, które mocą postanowień traktatów założycielskich zrzekły się i przekazały Unii wykonywanie przysługujących im praw suwerennych w oznaczonym zakresie;
- 2) **legitymacja parlamentarna** (*parliamentary legitimacy*), której podstawą jest założenie, że prawomocność systemu Unii

⁵ Zwraca uwagę pewna zbieżność między znaczeniem prawomocności legalnej w ujęciu Webera a legitymizacją strukturalną według Eastona; podobnie legitymizacja personalna odpowiada w pewnym sensie prawomocności charyzmatycznej Webera. Z kolei legitymizacja ideologiczna Eastona może „konsumować” niektóre założenia panowania tradycyjnego według Webera.

⁶ C.Lord, P.Magnette, *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, „European Social Research Center Working Papers” no. 39/2002, s.3-6, 7-12.

pochodzi nie tylko z nadania państw członkowskich, lecz także wynika z obecności w tym systemie organów pochodzących z bezpośrednich wyborów. Osiągnięcie podwójnej legitymacji (*dual legitimacy*) możliwe jest tylko w tych systemach, w których egzystują zarówno pojedynczy obywatele, jak również ich grupy odznaczające się pewnego rodzaju zbiorową tożsamością (*identity*). Aby legitymację tę osiągnąć, należy dążyć do zachowania równowagi między poszczególnymi instytucjami (równowagi instytucjonalnej);

- 3) legitymacja technokratyczna (*technocratic legitimacy*) wychodząca z założenia, że słuszne jest przekazanie kompetencji decyzyjnych kolegium niezależnych i bezstronnych politycznie ekspertów, by efektywnie dążyli do celów wyznaczonych Unii oraz optymalnie rozwiązywali pojawiające się przed nią problemy;
- 4) legitymacja legalistyczna i proceduralna (*legal and procedural legitimacy*), która jest uważana za odrębne spojrzenie na kwestię legitymacji międzynarodowej. W myśl jej założeń Unia jest legitymowana jako system oparty na prawidłowo zawartych traktatach. Dodatkowo wzmacnia ją zdolność do tworzenia własnego porządku prawnego. W tym procesie, aby osiągnąć legitymację, Unia winna kierować się wyłącznie normami traktatów i nie ulegać poszczególnym państwom członkowskim bądź grupom interesów;
- 5) legitymacja zbiorowa (*corporate legitimacy*), której źródłem ma być porozumienie osiągnięte przez uczestników życia publicznego zawierane w toku negocjacji, po których podejmowana ma być ostateczna i wiążąca decyzja szanująca zawarty kompromis, stanowiący jednocześnie źródło jej prawomocności.⁷

Oczywiście między tak różnorodnymi spojrzeniami na legitymację musi istnieć pewien rodzaj konkurencji. Przedstawione koncep-

⁷ Inaczej koncepcje legitymacji systemu Unii Europejskiej systematyzuje A.Føllesdal. Wyróżnia cztery koncepcje legitymacji (legitymacji jako legalności, jako zgodności, jako zdolności do rozwiązywania problemów, jako usprawiedliwienia), cztery odmienne założenia instytucjonalne lub mechanizmy legitymacji (legitymację przez uczestnictwo, przez ustrój demokratyczny, przez bieżące poparcie, przez wyniki) pozostające w ścisłej relacji do poszczególnych obiektów legitymacji (decyzji politycznych, uczestników procesu politycznego, instytucji publicznych, reżimu – rządu, ustroju, zasad władzy, zbiorowości politycznej – europejskiego *demos*), por.: A.Føllesdal, *Legitimacy Theories of the European Union*, „Centre of European Studies ARENA Working Papers” no. 4/2004, s.7-14.

cje, o ile traktować je jako typy idealne, mogłyby w ogóle nie dać się pogodzić. Jeśli jednak nie traktować ich w ten sposób, jest szansa na stwierdzenie zachodzenia między nimi pewnych typów relacji. Przede wszystkim część wspomnianych koncepcji domniemywa istnienie innych (jako przykład można wskazać legitymacje legalistyczną i technokratyczną, które zakładają istnienie źródła prawowitej władzy w państwie członkowskim), nie zawsze przy tym występują jasne kryteria rozdziału poszczególnych koncepcji legitymacji.

Ze względu na istotę i specyficzne cechy przytoczonych reguł legitymacji możliwe jest wskazanie następujących zasad ich jednoczesnego stosowania:

- poszczególne koncepcje mogą być stosowane przy legitymowaniu poszczególnych obszarów aktywności Unii Europejskiej. W obszarach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości największą doniosłość zyskuje legitymacja międzyrządowa, legitymacja technokratyczna zyskuje głos w zakresie wspólnej polityki monetarnej, legitymacja zbiorowa zaś w przypadku Wspólnego Rynku. W tej perspektywie Unia może być zasadnie postrzegana jako kompleks pól, z których każde posiada „własną” zasadę legitymacji;
- możliwe jest również łączenie koncepcji według zasady sztafety, zgodnie z którą poszczególne zasady legitymacji odpowiadają poszczególnym etapom stanowienia prawa. Komisja Europejska – legitymowana technokratycznie – jako jedyny uprawniony organ podejmuje inicjatywę prawodawczą po przeprowadzeniu konsultacji z Komitetem Regionów oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym – ciałami posiadającymi ponadnarodową legitymację przedstawicielską oraz legitymację zbiorową, następnie wyposażona w legitymację międzynarodową Rada, współdziałając w stosownym trybie z Parlamentem Europejskim – dzierżycielem legitymacji przedstawicielskiej, ustanawia akt normatywny, który może podlegać kontroli sądowej w zakresie zgodności z traktatami. Jeśli zarzuty niezgodności zawarte w skardze do ETS nie zostaną potwierdzone, podlegające kontroli normy uzyskują dodatkowo legitymację legalistyczną;
- nieco kontestowana jest zasada Patersona, zgodnie z którą możliwe jest ustanowienie swoistej hierarchii zasad legitymi-

zacji,⁸ polegającej na przyznaniu prymatu legitymacji międzynarodowej jako posiadanej przez Radę Europejską i nadającej uprawnienie decyzjom Rady wyznaczającym zasadnicze kierunki rozwoju Unii, wobec legitymacji technokratycznej, parlamentarnej i zbiorowej posiadanej przez pozostałe instytucje Unii;

- istotne jest także, że potencjalne źródła legitymacji (oznaczone przez poszczególne koncepcje) mogą się nawzajem zastąpić, w szczególności jeżeli oba źródła legitymacji nie są zbyt odległe w swej istocie od tego, które ma być zastępowane. Dopuszczyć można na przykład zastąpienie legitymacji parlamentarnej legitymacją udzieloną przez wzgląd na przejrzystość procesu decyzyjnego oraz stosowanie procedur konsultacji;
- wspomnieć także trzeba o możliwości wzajemnego przenikania się (*mutual contamination*) reguł legitymizacji. Należy tu wymienić przede wszystkim stopniowe rozszerzanie zakresu kontroli Parlamentu Europejskiego na inne instytucje korzystające z legitymacji technokratycznej, a tym samym wzmacnianie tej legitymacji pochodzącą od Parlamentu bezpośrednią legitymacją przedstawicielską.

Nie jest zatem konieczne dokonywanie jednoznacznego wyboru między przedstawionymi zasadami legitymacji. Jak zostanie wykazane dalej, możliwość taka będzie istniała w szczególności wtedy, gdy do specyfiki systemu politycznego Unii Europejskiej zaadaptuje się koncepcję poziomów legitymacji Beethama.

3.2. Model legitymacji systemu Unii Europejskiej jako wielopoziomowego systemu politycznego

Wśród opisów systemu Unii Europejskiej interesujący jest opis definiujący ten system jako wielopoziomowy system polityczny (*Multi-Level Political System*). W tym ujęciu o specyfice systemu politycznego UE stanowi jego mieszany charakter, pośredni między systemami politycznymi państw i organizacji międzynarodowych.

Założenie, zgodnie z którym Unia Europejska stanowi system pośredni między systemem międzypaństwowym a państwowym, implikuje określone konsekwencje dla rozważań o jej legitymacji. Każdemu z rozpatrywanych typów systemu politycznego odpowiada odmienny

⁸ Por.: J.Peterson, *Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis*, „Journal of European Public Policy” vol. 2/1995, no. 1, s.69-93.

model legitymacji. Dla państwa narodowego charakterystyczny jest klasyczny model legitymacji bezpośredniej oparty na założeniu, że podmiotem udzielającym legitymacji jest suweren, najczęściej panujący (historycznie), lub naród rozumiany obecnie jako wspólnota obywateli. W przypadku organizacji międzynarodowych najczęściej funkcjonuje model legitymacji pośredniej. Tu legitymacja na linii suweren – sprawujący władzę następuje *via* państwa narodowe, gdyż władza, którą dysponują organizacje, jest bądź delegowana w określonym zakresie przez dysponujące nią pierwotnie państwa, bądź przez państwa jako dzierżycieli władzy legitymowanej jest potwierdzana. Obu modelom może towarzyszyć model legitymacji technokratycznej (legitymacji *via* eksperci) odpowiadający stylowi sprawowania rządów przez osoby pochodzące spoza politycznego wyboru. Działania legitymizacyjne koncentrują się wówczas na podkreślaniu osiągnięć i wyników rządzących w realizacji pożądanych społecznie celów (*focus on performance*) oraz na promowaniu przekonania, zgodnie z którym dobro wspólne jest osiąganane najpełniej wtedy, gdy władzę sprawują technokraci – „bezzstronni profesjonalści” nie zaś ci, którzy są bezpośrednio lub pośrednio związani z suwerenem.

Legitymacja systemu Unii Europejskiej winna być zatem budowana na specyficznym modelu podwójnej legitymacji (*dual legitimacy*), wywiedzionym z koncepcji Unii Europejskiej jako wielopoziomowego systemu politycznego. Obecnie, wobec bezprecedensowego rozszerzenia integracji europejskiej poza pierwotny obszar współpracy gospodarczej (na obszary pozostające dotychczas w wyłącznej kompetencji państw narodowych), pośrednia koncepcja legitymizacji bazująca na modelu instytucji międzynarodowych wystarczającej legitymacji nie zapewnia. Wobec tego, że rozstrzygnięcia i decyzje podejmowane w nowych obszarach zainteresowania Unii (szczególnie w II filarze) mają charakter czysto polityczny, wykraczający poza wskazania wiedzy fachowej i technokratyczne zarządzanie nawet na najszerzą skalę, nie jest też wystarczający i adekwatny model legitymacji technokratycznej.

W tym stanie rzeczy obok legitymacji pośredniej oraz technokratycznej legitymacja systemu Unii Europejskiej winna być poszerzona o założenia legitymacji bezpośredniej. W ten sposób model legitymacji Unii Europejskiej jako *sui generis* wielopoziomowego systemu politycznego opierać się będzie na modelu legitymacji podwójnej (*dual legitimacy*) stworzonym na bazie modelu legitymacji pośredniej (właściwej dla organizacji międzynarodowej) oraz na bazie legitymacji bezpośredniej (właściwej dla państw) i tożsamej z założeniami

demokracji liberalnej. Z kolei w aspekcie sposobu sprawowania rządów (*governance-aspect*) legitymacja opierać się będzie na modelu legitymacji technokratycznej, warunkowanej zdolnością osiągania społecznie pożądaných celów oraz skutecznością w rozwiązywaniu problemów.

3.3. Kryteria legitymacji systemu Unii Europejskiej jako wielopoziomowego systemu politycznego

W tym kontekście istotne jest wyróżnienie wymiarów legitymacji, takich jak wymiar demokratyzacji (*democracy*), tożsamości (*identity*) oraz skuteczności (*performance*). Pierwszy może być utożsamiany z instytucjonalnym (formalnym) znaczeniem legitymacji, odwołującym się do formalnych i legalistycznych uzasadnień prawomocności; drugi z legitymacją społeczną, bazującą na reakcjach społecznych i koncentrującą się tym samym na zagadnieniach związanych z europejską tożsamością, obywatelstwem oraz wspólnymi korzeniami kulturowymi demokracji. Wymiar skuteczności oznacza zaś relację między środkami a celami, którym mają one służyć, oraz efektywnością procedur decyzyjnych.

Owe wymiary legitymacji według Beethama i Lorda wydają się współgrać z typami legitymacji Unii Europejskiej jako „*ponadpaństwowego systemu politycznego o charakterze władcym*” w ujęciu Scharpfa i Höretha. Autorzy ci, poszukując typów legitymacji ponadpaństwowego systemu politycznego, wyróżnili legitymację przez wzgląd na pochodzenie władzy (siłą rzeczy dokonywaną pośrednio), legitymację bezpośrednią polityk europejskich przez udział w podejmowaniu decyzji Parlamentu Europejskiego, procedury przejrzystości i odpowiedzialności, a także uczestnictwo obywateli (zwaną także *input legitimacy*), wreszcie legitymację przez efektywność i skuteczność w osiągnięciu celów oraz w rozwiązywaniu problemów politycznych i społecznych (*output legitimacy*).⁹

Wydaje się, że legitymacja pośrednia w ujęciu Scharpfa i Höretha, odwołująca się do swego pochodzenia od państw (będących emanacją panującego u nich suwerena) może zostać utożsamiona z wymiarem

⁹ Por.: F.Scharpf, *Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union*, „Journal of European Public Policy” vol. 1/1994, s.219-242; F.Scharpf, *Governing in Europe. Democratic and Efficient?* Oxford University Press, London 1999; M.Höreth, *The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „ZEI Discussion Papers” vol. C, no. 11/1998, Bonn 1998.

demokratycznym legitymacji w zakresie, w jakim obejmuje on jej formalne aspekty, to jest prawne pochodzenie z właściwego źródła. Z kolei legitymacja bezpośrednia o zabarwieniu demokratycznym (*input legitimacy*) może być zasadnie łączona z wymiarem demokratycznym legitymacji w części dotyczącej zachowania reguł demokracji liberalnej, ewentualnie pewnych aspektów wspólnej tożsamości, o ile przybiera ona charakter tzw. tożsamości konstytucyjnej, budowanej nie tyle wokół kryteriów etnicznych i kulturowych, co wokół założeń nowoczesnej wspólnoty demokratycznej.¹⁰ Ostatni z wyróżnionych w typologii Scharpfa i Höretha rodzaj specyficznej dla Unii Europejskiej legitymacji – odwołującej się do wyników i skuteczności systemu w realizacji stojących przed nim zadań (*output legitimacy*) – możemy przyporządkować skuteczności jako wymiarowi legitymacji w ujęciu Beethama i Lorda. Należy przy tym pamiętać, że jeśli budowę europejskiej tożsamości traktować jako pożądany skutek działania Unii, uzasadnione może być także częściowe utożsamienie tożsamości jako wymiaru legitymacji z jej formą określaną jako *output legitimacy*.

Jeżeli z kolei odnieść tak powiązane ze sobą typy i wymiary legitymacji do jej poziomów w przedstawianym na wstępie „klasycznym” ujęciu Beethama, możliwe jest utożsamienie legalności – podstawowego stopnia legitymacji – z osiągnięciem wymiaru demokratyzacji w jego formalnym znaczeniu (*legality*) według Beethama i Lorda, a także odpowiadającego mu w ujęciu Scharpfa i Höretha typu legitymacji osiąganego przez odwołanie się do „pośrednictwa” państw członkowskich w relacji Unii Europejskiej z suwerenem. Kolejny poziom legitymacji według Beethama (przekonanie o normatywnym usprawiedliwieniu zasad systemu) może być zasadnie łączony z płaszczyzną demokratyzacji w tej części, w której dotyczy ona systemu o określonych elementach konstrukcyjnych, tożsamych z kanonami demokracji liberalnej. Odpowiadać on będzie jednocześnie wyróżnionemu przez Scharpfa i Höretha typowi legitymacji odwołującej się do możliwości partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy oraz demokratycznych założeń systemu (*input legitimacy*). Najwyższy poziom legitymacji, wyrażający się udzieleniem założeń systemowi świadomego poparcia, może być z kolei postrzegany jako wymiar tożsamości i skuteczności; osiągnięcie tego wymiaru legitymacji będzie się bowiem wiązać ze skuteczną budową wspólnej tożsamości euro-

¹⁰ O budowie na tej podstawie wspólnej tożsamości europejskiej por.: E.O.Erikssen, J.E.Fossum, *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*, „International Political Science Review” vol. 25/2004, no. 4, s.435-459.

pejskiej oraz skuteczną realizacją celów i zadań Wspólnoty (*output legitimacy*).

Chcąc posłużyć się stopniowaniem znanym z teorii poziomów legitymacji Beethama, trzeba przyjąć, że w procesie badania legitymacji systemu politycznego Unii Europejskiej pierwszym krokiem powinno być stwierdzenie jego legalności, tj. ustalenie, że system polityczny Unii opiera się na uprawnionych podstawach, pochodzących z prawidłowego pod względem formalnym transferu władzy od państw członkowskich. Jeśli zostanie to uczynione, będzie można stwierdzić, że Unia osiągnęła podstawowy stopień legitymacji, jakim jest legalność. Jednocześnie spełniony zostanie warunek osiągnięcia legitymacji odwołującej się do pochodzenia systemu od państw członkowskich.

Następnie trzeba będzie zbadać, czy konstrukcja prawnoinstytucjonalna Unii Europejskiej opiera się na niekwestionowanych obecnie zasadach demokracji liberalnej, według których prawomocność wyraża się nie tylko w powszechnym przekonaniu społeczeństw, lecz także w założeniach normatywnych traktatów założycielskich. Konsekwencją pozytywnego wyniku analizy winno być przyjęcie, że osiągnięto kolejny poziom legitymacji, jakim jest normatywne usprawiedliwienie (*normative justification*), a jednocześnie nabycie legitymacji odwołującej się do „władzy przez ludzi” (*input legitimacy*) oraz poszerzenie osiągniętego wymiaru demokratyzacji poza tę jego część, która pozostaje w związku ze ściśle rozumianym legalizmem. Jeśli zarazem przyjąć, że podstawą budowy tożsamości europejskiej ma być tzw. patriotyzm konstytucyjny (budowany na przywiązaniu do demokratycznej struktury systemu politycznego Unii, nie zaś wokół tożsamości etnicznej lub światopoglądowej) uzasadnione będzie przyjęcie, iż osiągnięcie normatywnego usprawiedliwienia (drugiego poziomu legitymizacji) owocować będzie osiągnięciem tożsamościowego wymiaru legitymacji.

Jeśli ponadto instytucjom i działaniom Unii zapewniona zostanie niezbędna wydajność, efektywność i skuteczność, przesądzająca o uzyskaniu legitymacji odwołującej się do tych czynników (*output legitimacy*), legitymacja rozszerzona zostanie także na wymiar skuteczności (*performance subdivision*), a nawet – jeśli traktować powstanie tożsamości europejskiej opartej na wspólnej wizji ponadnarodowego demokratyzmu jako wynik efektywnych starań ze strony Unii – na dotąd niepoddany działaniom legitymizacyjnym wymiar tożsamościowy legitymacji.

3.3.1. Legalność jako podstawowy poziom legitymacji

Jak już wspomniano, podstawowym poziomem legitymacji jest osiągnięcie legalności, czyli powstanie określonego systemu zgodnie z wymogami prawa. W przypadku wielopoziomowego systemu politycznego Unii Europejskiej legalność warunkowana jest nie tylko należytych od strony formalnej zawarciem traktatów kreujących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską, lecz także zgodnością zawartych w ten sposób traktatów z wewnętrznym prawem konstytucyjnym poszczególnych państw członkowskich. Istotne jest bowiem, że ewentualna sprzeczność postanowień traktatowych z normami konstytucyjnymi, pozostająca zagadnieniem niezależnym od kwestii formalnej prawidłowości ich zawarcia, może prowadzić do uchylenia (automatycznego lub następczego, w związku z orzeczeniem właściwego sądu konstytucyjnego) części lub całości traktatów, a tym samym do podważenia legalności systemu politycznego Unii Europejskiej w oznaczonym państwie członkowskim.

Ów materialny wymiar legalności był wielokrotnie przedmiotem rozważań trybunałów (sądów) konstytucyjnych niektórych państw członkowskich, kiedy to badano legalność traktatów na różnych etapach integracji. Wypada wspomnieć w szczególności o orzeczeniach trybunałów konstytucyjnych w Danii i w Republice Federalnej Niemiec poświęconych zgodności z duńską i niemiecką ustawą zasadniczą Traktatu z Maastricht. Trochę inny charakter należy przypisać badanej przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe zgodności z Ustawą Zasadniczą RFN tych norm traktatowych, na mocy których kompetencje zastrzeżone w Republice Federalnej wyłącznie dla parlamentu przeniesione zostały na Komisję Europejską oraz Radę Ministrów; czyli kolegia składające się z przedstawicieli organów wykonawczych państw członkowskich bądź osób desygnowanych przez te organy.¹¹

Wypada wspomnieć też o wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 roku (sygn. akt K 18/04), w którym kontroli w kontekście polskich zasad konstytucyjnych poddano postanowienia traktatów założycielskich pozostające w związku z postanowieniami traktatu akcesyjnego. Trybunał uznał, że postanowienia te pozostają w zgodzie z Konstytucją RP, w szczególności nie są sprzeczne z wypowiedzianą w niej zasadą suwerenności narodu oraz nadrzędności

¹¹ Por.: R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 1/1999, s.95-107.

Konstytucji jako najwyższego prawa. Podobnie nie ostał się przed Trybunałem zarzut naruszenia przez wstąpienie do Unii Europejskiej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Na tej podstawie należy więc przyjąć – przynajmniej dopóki trybunały konstytucyjne poszczególnych państw członkowskich, jako jedyne kompetentne organy do orzekania o zgodności traktatów założycielskich, nie przyjmą odmiennego stanowiska bądź nie zmieniają się postanowienia konstytucji państw członkowskich – że problem legalności systemu politycznego Unii Europejskiej nie został skutecznie zakwestionowany.

3.3.2. Demokratyzm jako podstawa normatywnego usprawiedliwienia

W dalszej kolejności należałoby ustalić wymagania, zgodnie z którymi winna zostać dokonana ocena, czy system polityczny Unii Europejskiej spełnia kryteria demokratyzmu warunkujące osiągnięcie legitymacji na poziomie oznaczonym jako normatywne usprawiedliwienie (*normative justification*).

W pierwszym rzędzie trzeba zatem zbadać charakter kryteriów, po spełnieniu których można by przyjąć, że system polityczny Unii Europejskiej ma charakter demokratyczny. Jako wskazówkę odczytać w nich można regulację mówiącą, że Unia opierać się ma na zasadach demokracji i państwa prawnego (art. 6 TUE).

Trochę dalej idzie wspomniany już na wstępie Traktat Konstytucyjny, który ustalając zasady życia demokratycznego Unii, wskazuje, że opierać się ma ono na zasadach równości demokratycznej, demokracji przedstawicielskiej oraz demokracji uczestniczącej (art. I-45-47 TK). Można zatem przyjąć, że aby w sposób uprawniony mówić o demokratyzmie systemu Unii Europejskiej, niezbędne jest zapewnienie wszystkim obywatelom równego wpływu na podejmowanie decyzji politycznych, zapewnienie organom przedstawicielskim realnego wpływu na podejmowanie decyzji oraz zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości czynnego uczestnictwa w życiu politycznym.

Cenną wskazówkę w tym zakresie mogą też stanowić tezy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Zwraca tu uwagę przede wszystkim konsekwentne promowanie przez Trybunał zasady demokracji przedstawicielskiej przejawiającej się w coraz to szerszym udziale Parlamentu Europejskiego, jedynej instytucji Unii wybieranej w wyborach bezpośrednich, w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej. Trybunał wskazywał między innymi, że udział

Parlamentu w unijnych procedurach decyzyjnych jest „refleksem, wprowadzie ograniczonym, na poziomie Wspólnoty podstawowej zasady demokratycznej, według której narody uczestniczą w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego”.¹²

Zastanowienia wymaga, czy kryteria demokracji, których zachowanie jest niezbędne do zapewnienia Unii demokratycznej legitymacji, mogą być ustalane na podstawie poglądów przedstawicieli doktryny nieposiadającej rangi normatywnej. Wydaje się, że możliwość taka istnieje: kryteria demokracji wyznaczać mogą nie tylko akty prawne, lecz także odpowiednio zweryfikowane założenia teoretyczne, których przyjęte przez ustawodawcę założenia normatywne są często emanacją.¹³

Dokonując wspomnianej typologii kryteriów, nie należy jednak tracić z pola widzenia specyfiki systemu politycznego Unii Europejskiej przez nadawanie wspomnianym zasadom treści adekwatnej do specyfiki państwowych systemów politycznych. Wydaje się, że błędem byłoby szczególnie przenoszenie na grunt europejski klasycznej zasady trójpodziału władz charakterystycznej dla systemów państwowych. Niecelowość takiego zabiegu zaakcentował zresztą Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym już wyroku z 11 maja 2005 roku, w którym m.in. wskazano, że zasada trójpodziału władz scharakteryzowana bliżej w art. 10 Konstytucji RP odnosi się do państw, niekoniecznie zaś do Unii Europejskiej postrzeganej jako organizacja międzynarodowa, lub nawet organ o charakterze ponadnarodowym.

W efekcie możliwe jest ustalenie spójnego i wyczerpującego katalogu cech, którymi powinien się charakteryzować system polityczny Unii Europejskiej, aby uzasadnione było twierdzenie, że osiąga on normatywne usprawiedliwienie w wymiarze demokracji. Należy tu wymienić przede wszystkim demokratyczne uczestnictwo (reprezentację), demokratyczną równość, a także demokratyczną odpowie-

¹² Tak m.in. w wyrokach w sprawach SA Roquette Freres przeciwko Radzie WE z 29 października 1980 roku, 138/79; Maizena GmbH przeciwko Radzie WE z 29 października 1980 roku 139/79; por.: C.Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, <http://www.msz.gov.pl/docs/152/legitymacja.pdf>

¹³ Lord formułuje następujący katalog warunków stanowiących minimum, które powinno być spełnione, aby system polityczny mógł być uznany za demokratyczny: a) przywództwo polityczne powinno pochodzić od będącego suwerenem (*authorization*), b) decyzje podejmowane przez czynniki władcze powinny uwzględniać odpowiadać interesowi ogółu (*representativeness*), c) przywództwo polityczne powinno być odpowiedzialne przed suwerenem (*responsibility*); por.: C.Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998, s.15.

działność (*accountability*). To zachowanie tych zasad w systemie instytucjonalnym Unii pozwoli nam na twierdzenie, że cieszy się on normatywnym usprawiedliwieniem, nadając legitymację systemowi Unii w jej demokratycznym wymiarze.

3.3.3. Prawnopolityczny wymiar europejskiej tożsamości

Odpowiedzieć też wypada na pytanie, w jaki sposób osiągnięty być powinien wymiar tożsamościowy legitymacji, który może być identyfikowany z osiągnięciem legitymacji na poziomie normatywnego usprawiedliwienia bądź wyraźnego poparcia w zależności od tego, jak kwalifikować efekt w postaci stworzenia warunków do budowy wspólnej tożsamości europejskiej.

Relacje w tym zakresie analizie poddają Erikssen i Fossum, tworząc typologię trzech strategii rozwoju Unii Europejskiej.¹⁴ W pierwszym rzędzie należy wskazać strategię prowadzącą do osiągnięcia modelu wspólnoty ukierunkowanej na rozwiązywanie problemów (*problem-solving entity*). Istotą tej wspólnoty jest rezygnacja z ambicji nadawania Unii Europejskiej charakteru wykraczającego poza porozumienie w zakresie wolnego handlu, którego legitymacja powiązana jest z jego skutecznością. System o takim charakterze legitymowany jest tym bardziej, im większa jest jego skuteczność w rozwiązywaniu problemów społecznych. Kolejnym modelem możliwym do osiągnięcia jest model wspólnoty opartej na wartościach (*value-based community*). Ustanowienie wspólnoty tego typu winno nastąpić drogą pogłębienia wzajemnego zrozumienia oraz identyfikacji między poszczególnymi obywatelami Unii Europejskiej, prowadząc do budowy wspólnej europejskiej tożsamości opartej na europejskim dziedzictwie kulturalno-ideowym oraz na wspólnych wartościach charakterystycznych dla regionu. W tym wypadku legitymacja winna zostać oparta na tzw. zbiorowym samozrozumieniu (*collective self-understanding*) harmonizującym na poziomie europejskim dotychczasowe podstawy lojalności w państwach narodowych. Kolejnym modelem integracji może być model prowadzący do unii postnarodowej opartej na prawnej podstawie (*rights-based postnational union*). Zmierza on do stworzenia demokratycznej unii politycznej, opartej na fundamencie konstytucyjnym zabezpieczającym podstawowe prawa polityczne i społeczne jednostek, zapewniając obywatelom pozycję współautorów norm prawnych. W tym układzie

¹⁴ Por.: J.O.Erikssen, J.E.Fossum, op.cit., s.437-459.

bazą legitymacji mogą być zasady podstawowe, które znajdą odzwierciedlenie w europejskiej konstytucji.

Wybór strategii integracji oznacza przyjęcie określonej wizji tożsamości europejskiej. W przypadku strategii integracyjnej, zmierzającej do budowy wspólnoty opartej na wartościach wyznawanych przez wszystkich jej członków (*value-based community*), poszukiwania jednej europejskiej tożsamości dotyczyć będą poczucia wspólnoty między osobami odwołującymi się do tego samego dziedzictwa kulturalno-ideowego, dzielącymi te same wartości; tożsamość europejska budowana jest przez odwołanie się do elementów pozaprawnych, raczej o zabarwieniu kulturalno-ideowym.

Odmienna wizja tożsamości europejskiej będzie z kolei urzeczywistniana przy wyborze strategii integracyjnej polegającej na „konstytucjonalizacji” Unii Europejskiej zmierzającej do osadzenia Unii – postnarodowej federacji – na fundamencie wspólnej regulacji prawnej (*rights-based union*). Wizja ta oparta jest na założeniu, że poparcie społeczne niezbędne do zapewnienia legitymacji leży w tzw. patriotyzmie konstytucyjnym bazującym na przywiązaniu do oddzielonych od podłoża etnicznego, kulturowego i historycznego wartości republikańskich i demokratycznych ustanowionych przez wspólną konstytucję. Efektem byłoby stworzenie kosmopolitycznego europejskiego *demos* – wspólnoty, w przestrzeni której prowadzone byłyby demokratyczne debaty i uzgodnienia. Prowadziłyby one do podejmowania decyzji legitymowanych przez to, że przyjęto je w toku debaty otwartej dla wszystkich zainteresowanych. Stworzenie podstaw europejskiej tożsamości politycznej nie pozostanie bez oczywistego wpływu na legitymację prawa stanowionego przez Unię, czego się dowodzi, powołując na teorię dyskursu Jürgena Habermasa. Stosownie do jej założeń tylko normy przyjęte w toku wolnej i otwartej debaty postrzegane są przez jednostki normom tym podporządkowane jako zasadne i usprawiedliwione.¹⁵

¹⁵ Odmiennie stanowisko w tym zakresie zajmuje Decker ograniczający wspólną europejską tożsamość do jej społecznego i kulturalnego wymiaru. Wytworzenie tak definiowanej tożsamości jest obecnie niemożliwe ze względu na brak współczesnych ogólnoeuropejskich tradycji historycznych oraz wspólnego języka. Środkiem zaradczym ma być rozszerzenie działania Unii na obszary tradycyjnie pozostające w kompetencji państw, tj. ustanowienie wspólnego systemu monetarnego, budowa wspólnych sił zbrojnych itp.; por.: F.Decker, *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy” no. 92/2002, s.256-272.

W ocenie autorów rozstrzygnięcia Traktatu Konstytucyjnego dowodzą przyjęcia trzeciej z opisanych tu strategii integracji zmierzającej do osadzenia Unii – postnarodowej federacji – na fundamencie wspólnej regulacji konstytucyjnej (*rights-based union*), chociaż w założeniach Traktatu (w dużo mniejszym stopniu) można dostrzec też rozwiązania charakterystyczne dla strategii pierwszej. W tym układzie budowa tożsamości europejskiej polegać będzie na stworzeniu warunków powstania ogólnoeuropejskiej wspólnoty o charakterze politycznym. Powinno to nastąpić przez stworzenie forum wymiany poglądów oraz prowadzenia debaty poświęconej rozwiązaniom politycznym dotyczącym wszystkich kwestii istotnych dla obywateli. Przez wzgląd na polityczny charakter takiej debaty niezbędne stanie się stworzenie i umocnienie europejskiego systemu politycznego, w ramach którego możliwe byłoby łączenie na poziomie europejskim obywateli podzielających określone poglądy polityczne. Celowe jest w tym zakresie przede wszystkim podejmowanie działań mających na celu budowę ogólnoeuropejskiego systemu partyjnego, jednolitego systemu wyborczego oraz organizowanie ogólnoeuropejskich referendum w najbardziej istotnych kwestiach. Równie istotne wydaje się stworzenie możliwości łączenia się określonych grup interesów niezbędnego dla zapewnienia im wpływania w prawnie dopuszczalny sposób na unijne procesy decyzyjne. Im więcej możliwości zostanie w tym zakresie stworzonych, tym wyższy stopień w wymiarze związanym z europejską tożsamością polityczną osiągać będzie legitymacja systemu politycznego Unii.¹⁶

3.3.4. Efektywność a postulat demokratycznej partycypacji

Osiągnięcie przez system polityczny wystarczającego poziomu legitymacji nie jest możliwe, jeśli nie charakteryzuje się on wystarczającą zdolnością do efektywnego działania i realizacji celów postawionych przed wspólnotą polityczną. Posiadanie takiej zdolności warunkuje osiągnięcie przez określony system polityczny najwyższego poziomu legitymacji, które jest sygnalizowane udzieleniem mu przez obywateli czynnego poparcia.

Postulat zapewnienia systemowi zdolności do efektywnego działania stanowił podstawę konstrukcji instytucjonalnej Wspólnot w po-

¹⁶ Należy zauważyć, że stymulujący wpływ funkcjonowania ogólnoeuropejskiego systemu partyjnego dla budowy europejskiej tożsamości politycznej został już odkryty przez państwa członkowskie, o czym świadczy treść art. 191 TWE.

czątkowej fazie integracji. Założenie zwane metodą Monneta kładło nacisk przede wszystkim na maksymalizację efektywności Wspólnot. Legitymacja tak skonstruowanego systemu miała być zapewniona dzięki skutecznej realizacji postawionych przed Wspólnotą celów oraz pochodzeniu systemu z prawidłowo zawartej umowy międzynarodowej (*pacta sunt servanda*).¹⁷

Owo postawienie na legitymizację teleologiczną i pośrednią mogło zdawać egzamin w początkowej fazie integracji (kiedy ograniczała się ona do regulacji europejskiej współpracy gospodarczej), ale trudno było uznać ten stan za adekwatny do potrzeb wynikłych w dalszych etapach integracji. Konieczne stało się zatem poszerzenie kompetencji decyzyjnych i kontrolnych Parlamentu Europejskiego (organu o charakterze przedstawicielskim, wybieranego od 1979 roku w bezpośrednich wyborach), wprowadzenie do systemu Unii ciał o charakterze doradczym złożonych z przedstawicieli grup społecznych i regionów oraz poczynienia innych koncesji w celu zapewnienia demokratycznej legitymacji.

Wielu ocenia, że nastąpiło to kosztem skuteczności mi efektywności systemu, przez odejście od optymalnego w tym zakresie stanu, w którym uprawnienia decyzyjne pozostawały w rękach Rady jako kolegium przedstawicieli rządów państw członkowskich. Praktyka bowiem uczy, że szeroki udział w podejmowaniu decyzji ciał o charakterze przedstawicielskim, odznaczających się zazwyczaj niższą sprawnością i efektywnością procesowania, wpływa niekorzystnie na ogólną sprawność podejmowania decyzji.¹⁸

Jeśli z tezą taką się zgodzić, istotne znaczenie ma kwestia, któremu z przeciwstawionych sobie sposobów osiągnięcia legitymacji należy przyznać pierwszeństwo. Wychodząc z założeń koncepcji Beethama – legitymacji demokratycznej – zachowanie kryteriów demokratyzmu pozwoli przecież systemowi osiągnąć co najmniej poziom normatywnego usprawiedliwienia. Krok w przeciwnym kierunku – przyznanie prymatu efektywności i skuteczności systemu nad jego wewnętrznym demokratyzmem – prowadziłby do rezultatów trudnych do zaakceptowania. Niezasadne byłoby bowiem oczekiwanie na zwiększenie w ten sposób poziomu legitymacji, jeśli w wyniku

¹⁷ R.Bellamy, D.Castiglione, *The Normative Turn In European Union Studies: Legitimacy, Identity and Democracy*, „RUSEL Working Papers” no. 38/2000, s.4.

¹⁸ Ten temat por. w szczególności: R.Dahl, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, „Political Science Quarterly” no. 109/1995, s.23-24; F.Scharpf, *Governing in Europe. Democratic and Efficient?* Oxford University Press, London 1999.

braku działań na rzecz demokratyzacji systemu politycznego wątpliwe stałoby się w ogóle osiągnięcie przez system poziomu normatywnego usprawiedliwienia.

Przyznanie pierwszeństwa kryterium demokracji – nawet gdyby miało to nastąpić kosztem efektywności i skuteczności systemu politycznego – znajduje uzasadnienie także ze względu na konsekwencje związane z przyznaniem wszystkim obywatelom państw członkowskich jednolitego obywatelstwa Unii Europejskiej uzupełniającego obywatelstwa krajowe. Okoliczności tej niezwykle istotne znaczenie nadaje Köchler, wskazując, że przyznanie komukolwiek obywatelstwa oznaczać musi jednoczesne przyznanie wszystkich uprawnień stanowiących o jego istocie.¹⁹ Decyzja o przyznaniu jednostkom obywatelstwa nakłada więc obowiązek takiego skonstruowania systemu politycznego, aby jednostki, mogły korzystać z przyługujących im obywatelskich uprawnień.

Nie wydaje się, by istniały powody, aby konsekwencji tej nie wiązać z przyznaniem obywatelstwa Unii Europejskiej. Art. 17 TWE stanowi ponadto, że obywatelstwo Unii Europejskiej uzupełnia obywatelstwa państw członkowskich, tożsama musi być zatem istota obu obywatelstw, trudno bowiem się spodziewać, aby wzajemnie się uzupełniały kategorie o odmiennym charakterze. Należy zatem przyjąć, że przyznanie mieszkańcom państw członkowskich obywatelstwa Unii powinno pociągać za sobą przyznanie im uprawnień do czynnego uczestniczenia w procesie stanowienia prawa, kontrolowania władz, czynnego i biernego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, posiadania odpowiednich uprawnień kontrolnych i prawa do informacji oraz innych, stanowiących istotę demokratycznego obywatelstwa. Także na poziomie europejskim przyznanie obywatelstwa powodować będzie konieczność realizacji określonych założeń przy konstruowaniu ogólnoeuropejskiego systemu instytucjonalno-politycznego, by w jego ramach mogły być realizowane przyznane wraz z obywatelstwem prawa i wolności.

Dokonać tego można, odpowiednio konstruując system instytucjonalny Unii, nawet jeśli przyjęte rozwiązania niekoniecznie prowadziłyby do osiągnięcia optymalnego poziomu skuteczności i efektywności działania. Oczywiście system Unii powinien być jak najefektywniejszy i najskuteczniejszy, jednakże dążenie do jego usprawnie-

¹⁹ Por.: H.Köchler, *Decision-making Procedures of the European Institutions and Democratic Legitimacy. How can democratic citizenship be exercised on the transnational level?*, „Report prepared for the Council of Europe” 1999/v4/06.04.09, s.8.

nia w tym zakresie winno odbywać się w ramach instytucjonalnych, zapewniających przede wszystkim demokratyczną partycypację. W żadnym wypadku wzgląd na efektywność nie powinien wpływać na konstrukcję tych instytucji w sposób decydujący, prowadząc do ograniczenia ich demokratycznego charakteru. W obecnych realiach społeczno-politycznych, zważywszy przy tym na postępujący proces poszerzania działań Unii na nowe obszary, zapewnienie skuteczności i efektywności instytucji unijnych winno być kryterium dodatkowym przy konstruowaniu i przebudowie jej systemu instytucjonalnego. Legitymacja systemu winna być wzmocniana oczywiście także działaniami ukierunkowanymi na optymalizację efektywności systemu, jednakże z wykluczeniem możliwości ingerencji w jego demokratyczną istotę.

4. Zakończenie

Realizacja wskazanych postulatów stworzy jedynie warunki do zwiększenia niedostatecznego obecnie poziomu legitymacji systemu politycznego Unii, nie przesądzając o automatycznym uzyskaniu przez ten system trwałego i czynnego poparcia. Nawet ustanowiony na niekwestionowanych fundamentach prawnych, realizujący w najwyższym stopniu kryteria normatywnego usprawiedliwienia, odznaczający się zadowalającą efektywnością system polityczny nie zostanie obdarzony czynnym poparciem, jeżeli jego przebudowa będzie nadal udziałem wąskich elit politycznych.

Pytanie, w jaki sposób zapewnić udział szerokich grup społeczeństwa europejskiego w przebudowie systemu politycznego Unii, jest pytaniem z zakresu socjologii polityki, wykraczającym poza przedmiot niniejszego opracowania. Jednakże konieczność wyjścia z impasu, jaki powstał po klęsce referendalnej Traktatu, wymaga nie tylko projektowania zmian „bliżej obywateli” i przy ich szerszym udziale, lecz jeszcze głębszej orientacji proponowanych rozwiązań w kierunku zapewnienia systemowi politycznemu przyszłej Unii stałego i możliwie najszerszego społecznego poparcia. Konieczna jest w tym celu analiza i pogłębienie naukowego poznania zagadnień legitymacji i legitymizacji Unii Europejskiej, których praktyczna doniosłość w kontekście przedstawionego stanu rzeczy staje się niepodważalna.

Abstract

Institutional reconstruction of the European Union and the legitimacy issue

The European Union's political system is unique, differing from classic international as well and domestic organizations systems. Its peculiarity has to be taken into account when discussing its model of legitimization. Such a proposal was introduced by Beetham and Lord, who defined a model of legitimization of the EU political system as Multi-Level Political System. This essentially consists in basing the issue of legitimacy upon national factors (direct legitimization model) and, at the same time, upon international organization (indirect legitimization model, *via* Member States). On the other hand, legitimization may and should be ensured on each level of the system operation, *i.e.* on sub-national (regional) one as well as on national and supranational ones.

Each dimension of the European Union's legitimization – namely, legality, democratization, identity and efficacy – is essential. All of them should serve achieving subsequent levels of legitimacy. In order to achieve the legality level, legalistic dimension of legitimacy must be ensured and so on.

The dimension of legality seems to include both formal and material elements (lawful conclusion of the founding treaties) and their conformity with fundamental statutes of Member States.

Establishing the scope of democratic dimension requires assumption of a specific catalogue of criteria that have to be met by a multi-level political system so that it would achieve a normative justification. This concerns, above all, rules of democratic accountability, democratic equality and democratic representation. The presence of these rules in this catalogue is additionally strengthened by a uniform concept of European citizenship.

An identity dimension of legitimacy may concern both an ethnic and cultural identity, connected with a common system of values and “cosmopolitan” identity, involving common foundation of constitutional system and common space of political debate. The analysis of assumptions of the Constitutional Treaty proves that the latter possibility has been chosen. The effectiveness dimension will be fulfilled when the EU institutions will achieve optimum effectiveness in implementing the EU objectives and solving problems that may occur. Ensuring an optimum effectiveness of the institutions should be an additional criterion and democratic essence of the system shouldn't be interfered with.

