

*Rafał Riedel**

Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?

Wstęp

Co najmniej od lat 70. XX w. dyskutowano w Europie o deficycie demokratycznym Wspólnot Europejskich, a od czasów negatywnych wyników referendum w Holandii i Francji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy mówi się wręcz o kryzysie. Ale dyskurs o deficycie demokratycznym rozkwitł tak naprawdę po Traktacie z Maastricht, ponieważ stanowił kamień milowy integracji. Pogłębiając ją w wielu obszarach i ustanawiając w wielu nowych, zdawał się przesuwać Unię poza punkt krytyczny, w którym sam *permissive concensus* (permissywny konsensus – przede wszystkim elit, ale również obywateli Europy) już nie wystarczał.

Warto zauważyć, że przyjęcie i ratyfikacja Traktatu z Maastricht stanowiły ostatni przykład istotnego przesunięcia polityk (i w ślad za nimi ważnych kompetencji) z poziomu krajowego na ponadnarodowy.¹ Od tego czasu transfer kompetencji został zahamowany i po dziś dzień skuteczniejsi wydają się zwolennicy utrzymania *status quo*.

Jednocześnie wydaje się, że współczesne rozterki związane z konstrukcją europejską przypominają te, z którymi borykali się ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych i dotyczą dylematu, jak uprawomocnić ten system przez oddanie władzy w ręce ludu, ale jednocze-

* Dr **Rafał Riedel** – Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego, Max Planck Institute for the Studies of Societies w Kolonii.

¹ Nastąpiło to w związku z przyjęciem, ratyfikacją i wejściem w życie (1.11.1993 r.) Traktatu z Maastricht.

śnie uniknąć niedoskonałości, które znamy z demokracji w skali państwa, np. populizmu czy zagrożeń tyranii większości.²

Pierwsze próby zdefiniowania problemu deficytu demokracji (nie nazywając go jeszcze po imieniu) podjęła Komisja Europejska już w 1972 r., w tzw. Raplocie Vedela, gdzie poruszono temat demokracji, efektywności i zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego. Raport daje początek klasycznemu podejściu do deficytu demokracji we Wspólnotach Europejskich.³

Od tamtego czasu główny argument krytyków deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej oparty jest na założeniu, że przekształcenia społecznych potrzeb, preferencji i interesów w decyzje i działania władz powinny odbywać się w ramach tych samych mechanizmów instytucjonalnych, jakie znamy z demokracji na poziomie krajowym.⁴

W tym właśnie duchu wypowiadał się brytyjski badacz problemów europejskich David Marquand, który ukuł słynne wyrażenie „deficyt demokratyczny”,⁵ aby opisać specyfikę procesu politycznego zachodzącego we Wspólnotach Europejskich, i zainicjował gigantyczną debatę na temat zakresu owego deficytu, jego cech, wad i zalet, jak również sposobów jego przewycięzenia.

David Marquand odnosił swoje refleksje wyłącznie do kształtu i roli Parlamentu Europejskiego.⁶ Uważał, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów eurodeputowanych rozwiąże problem deficytu demokratycznego.

Jak pokazała historia, nie miał racji. Współcześnie mamy bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, jego kompetencje są stale rozszerzane, a krytyka dotycząca deficytu demokratycznego zamiast słabnąć, rośnie.

Jednocześnie należy odnotować, że pojawiają się również istotne głosy podważające zasadność twierdzenia o istnieniu deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej.

² Y.Many, *De la democratie en Europe: old concepts and new challenges*, „Journal of Common Market Studies” vol. 41, no. 1/2002, s.3.

³ K.Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 2/2004; Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel, Commission of the European Communities, Brussels 1972, s.4.

⁴ M.Martensson, *Mixed Representation and Legitimacy in the European Union*, „Journal of European Integration” vol. 29, no. 3/2007.

⁵ D.Marquand, *Parliament for Europe*, Londyn 1979.

⁶ David Marquand był eurodeputowanym z ramienia brytyjskiej Partii Pracy.

Jeden z najwybitniejszych teoretyków integracji europejskiej, Andrew Moravcsik, twierdzi, że troska o deficyt demokratyczny UE jest nieuzasadniona. UE jest legitymizowana – jej instytucje są ściśle ograniczone traktatowym systemem *checks and balances*:⁷ wąsko określonymi mandatami kompetencyjnymi, limitami budżetowymi, podziałem władz i większościami (a w wielu wypadkach cały czas jednogłośnie) sposobem podejmowania decyzji.⁸

Ten tok myślenia zasada się z kolei na przesłance, że Unia jest po prostu wyjątkiem od naszego rozumienia demokracji, istotnym o tyle że za chwilę będzie najważniejszym systemem politycznym, w którym funkcjonujemy.

Powstały w ten sposób spór stał się jedną z najbardziej interesujących debat toczonych na Starym Kontynencie, angażujących zarówno teoretyków demokracji, jak i badaczy stosunków międzynarodowych, ekspertów, polityków i obywateli Unii Europejskiej. Jak każdy tego typu dyskurs, wraz z kolejnymi odpowiedziami rodzi on nowe pytania, spośród których jedno z najważniejszych wydaje się dotyczyć tego, czy przypadkiem nie tęsknimy za czymś (za w pełni legitymizowanym w przedstawicielski sposób systemem politycznym, wolnym jednocześnie od populizmu i innych niedoskonałości demokracji, którą znamy z poziomu państwa narodowego) czego tak naprawdę nigdy nie mieliśmy, nawet na poziomie krajowym? Może stawiamy Unii Europejskiej zbyt wysokie – jak na organizację międzynarodową – wymagania?

⁷ Legitymacja legalna – mamy do czynienia z władzą legalną, ponieważ Wspólnoty są formalnie legitymizowane przez traktaty (ratyfikowane w ramach procedur demokratycznych w referendach bądź przez parlamenty), które leżą u ich podstaw. Jednocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości, dokonując całej serii wykładni prawa, ukonstytuował traktaty europejskie i nadał im rangę najwyższą w systemie źródeł prawa międzynarodowego (zob.: E.Vink, *Multi-level Democracy: Deliberative or Agonistic. The Search for Appropriate Normative Strands*, „Journal of European Integration” vol. 29, no. 3/2007, s.307). Legitymacji należy doszukiwać się więc częściowo w historii – u samej genezy procesu integracji, kiedy demokratyczne państwa założycielskie (w przypadku państw, które weszły do Wspólnot później, należy mieć na myśli traktaty akcesyjne) zdecydowały się upoważnić organy wspólnotowe do stanowienia prawa.

⁸ A.Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40, no. 4/2002, s.603.

Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej – główna argumentacja

Klasyczna (sięgająca korzeniami lat 70. XX w.) teoria deficytu demokracji zakładała, że wraz z rozwojem i umacnianiem się Wspólnot parlamenty narodowe tracą część swoich uprawnień, które jednocześnie nie są przekazywane na poziom europejski, pod kontrolę demokratycznych mechanizmów legitymizacyjnych, czyli do Parlamentu Europejskiego. Panuje zatem pewnego rodzaju próżnia demokracji bądź, mówiąc bardziej precyzyjnie, deficyt parlamentarny powodujący degradację roli legislatury państw członkowskich, a równoległe wzmocnienie egzekutywy na szczeblu europejskim: Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej.⁹ Współcześnie argumentacja ta objęła kilka kolejnych obszarów i w aktualnej fazie rozwoju debaty składają się na nią następujące punkty:

- Deficyt legitymacji. Zdecydowana część dyskursu politycznego odbywa się na poziomie państwa członkowskiego i jeżeli występuje w nim Unia Europejska, to najczęściej w roli kozła ofiarnego, na którego państwowe elity (i nie tylko) chętnie zrzucają odpowiedzialność za niepopularne decyzje bądź reformy. Deficyt w zakresie legitymacji dotyczy przede wszystkim legitymacji w rozumieniu demokratycznym, według którego władza polityczna i jej decyzje poddane są kontroli suwerena;
- Brak europejskiego *demos*. Funkcjonowanie demokracji zakłada istnienie *demos*, podczas gdy Unia składa się z wielu *demoi*. Brak takiej wspólnoty (np. językowej) oznacza brak dyskursu publicznego, europejskiego systemu partyjnego, europejskiego systemu medialnego etc. Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r. właściwie pogorszyło tylko sprawę, gdyż różnorodność *demoi* zwiększyła się w stopniu dotychczas nieznanym, np. na płaszczyźnie kultury politycznej;
- Brak transparentności. Wiele decyzji, szczególnie w Radzie, zapada przy drzwiach zamkniętych. Wielu badaczy proponowało remedium na ten stan rzeczy, np. oficjalne publikacje stenogramów z obrad, wykazów głosowań, sesje otwarte dla publiczności (mediów), obowiązek składania sprawozdań parlamentom narodowym;

⁹ R. Dehousse, *Constitutional reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „West European Politics” no. 18(3)/1995, s.118–136.

- Brak konsensusu. Chcąc upodobnić się do demokracji, Unia z każdym kolejnym traktatem rozszerzającym zasadę głosowania większościowego na nowe obszary polityk staje się w coraz większym stopniu systemem większościowym, co oddala ją od mechanizmów deliberatywnej demokracji, gdzie konsensus i kompromis są naczelną wartością i właściwie warunkiem przetrwania. W efekcie działania tego mechanizmu jedna z największych zalet tego systemu politycznego – fakt, że Unia jest właściwie *policy without politics* – traci aktualność;
- Brak odpowiedzialności takich instytucji jak Europejski Bank Centralny czy Komisja Europejska przed elektoratem (w tym wypadku dodatkowym argumentem na rzecz niedoskonałości mechanizmów legitymizacyjnych w UE jest słaba pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnoty).

Powyższe wnioski generalne znajdują swoje egzemplifikacje w konkretnych niedoskonałościach demokratyczności europejskiego systemu, np. słabej (choć rosnącej) pozycji Parlamentu w strukturze decyzyjnej systemu instytucjonalnego UE, braku europejskiego systemu partii politycznych, braku systemu medialnego, który mógłby służyć za platformę dyskursu politycznego, kształtowania się opinii publicznej.

Jednak krytycy jakości demokracji na poziomie ponadnarodowym, formułując swoje rekomendacje, najczęściej polegające na różnych propozycjach aplikowania zasad i reguł demokracji z poziomu państwa narodowego na poziom ponadnarodowy, popełniają – właściwie na etapie założeń – dwa poważne błędy. Pierwsze błędne założenie jest takie, że mamy w zasadzie problem rozmiaru, skali. Drugie, pochodne pierwszego, brzmi: polityka międzynarodowa (a jeszcze gorzej ponadnarodowa) to taka sama polityka, jak prowadzona w wymiarze wewnętrznym. Tymczasem te dwa rodzaje polityk są od siebie ekstremalnie różne, mamy do czynienia z innymi podmiotami, aktorami, innym rodzajem interakcji, innym sposobem komunikowania się, w wielu przypadkach innym zakresem przedmiotowym polityk. Mechanizmy polityki funkcjonujące w obydwu wymiarach różnią się więc ekstremalnie.

Obydwa założenia prowadzą najczęściej do konkluzji, że wystarczy transfer mechanizmów polityki i mechanizmów demokracji o poziom wyżej i wprowadzona w ten sposób demokratyzacja systemu międzynarodowego stanie się panaceum na wszelkie bolączki deficytu demokratycznego.

Analizy w tym właśnie duchu dokonał w 2002 r. szwajcarski badacz zamieszkały w Nowym Jorku – Thomas D.Zweifel, który przeprowadził studium porównawcze Unii Europejskiej, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych Ameryki (a więc struktury przedfederalnej, konfederalnej i federalnej) pod względem kryteriów wywiedzionych z dyskursu na temat deficytu demokratycznego w Unii.¹⁰

Uzasadnienie takiego porównania jest bardzo złożone, dość powiedzieć, że Zweifel zakłada, iż – mimo oczywistych różnic – właśnie te trzy systemy polityczne można poddać analizie porównawczej, zarówno ze względu na strukturę ich *demos*, czyli ludu, do którego odwołuje się zasada suwerenności, nieposiadającego przecież wspólnej bazy etnicznej, co ma miejsce w przypadku zdecydowanej większości państw europejskich, jak również ze względu na cechy konstrukcji ich systemów politycznych w sensie instytucjonalnym i proceduralnym (np. słaba pozycja partii politycznych we wszystkich trzech systemach lub silna pozycja sądu najwyższego/trybunału sprawiedliwości realizującego funkcję integracyjną).

Wnioski, które formułuje Zweifel na podstawie swojej analizy komparatywnej, sugerują, że część argumentów za istnieniem deficytu demokratycznego jest zasadna, podczas gdy część całkowicie lub częściowo nie. W porównaniu ze Szwajcarią czy Stanami Zjednoczonymi np. argument o europejskim *demos* (jego braku), choć zasadny, nie może mieć wpływu na ocenę stanu czy zakresu demokratyczności tego systemu. Podobną sytuację obserwujemy w obydwu porównywanych systemach i nikt nie stawia dziś poważnie tego argumentu np. wobec USA.

Podobnie można odeprzeć zarzuty dotyczące słabości lub braku partii i systemu partyjnego. Zasadne natomiast wydają się argumenty odnoszące się do słabości parlamentu czy braku transparentności. Skłania to do konkluzji, że demokratyzacja Europy odbywać się będzie najprawdopodobniej przez jej parlamentaryzację w wariacie, w którym przewidujemy, że Unia będzie oscylować w stronę systemu przedstawicielskiego.¹¹

Ale założenie o rozwoju systemu europejskiego w stronę demokracji przedstawicielskiej wydaje się chybione. Najgorszą rzeczą, jaką moglibyśmy zrobić, jest aplikowanie wprost mechanizmów demokratycznych, które znamy, z demokracji poziomego państwa na

¹⁰ T.D.Zweifel, *Democratic Deficit? The European Union, Switzerland, and the United States in Comparative Perspective*, Lexington Books, Oxford 2002.

¹¹ Ibidem, s.40–42.

poziom ponadpaństwowy. Raczej powinniśmy zrewidować nasze rozumienie pojęcia demokracji, które przecież ewoluuje przez wieki, a nawet tysiąclecia.

Budowa demokracji na poziomie Unii Europejskiej wymaga wypracowania nowego paradygmatu, nowych zasad i instytucji. Jest to przedsięwzięcie porównywalne w sensie intelektualnej odwagi z takimi wydarzeniami jak Wielka Rewolucja Francuska.¹² Supranacjonalizacja polityki, w postaci Unii Europejskiej, oznacza w pewnym stopniu przesunięcie lokum aktywności społeczno-ekonomicznej, interakcji z poziomu lokalnego i państwowego na poziom międzynarodowy, transnarodowy.

Ronald Holzhaacker, dokonując przeglądu europejskiej i światowej literatury na temat deficytu demokratycznego, konkluduje, że mamy do czynienia z dwoma dominującymi podejściami do tej problematyki. Pierwsze – przez odniesienie go do normatywnych teorii demokracji (co zazwyczaj czynią badacze tranzytologii i konsolidologii, analizując procesy demokratyzacji reżimów wychodzących z autorytaryzmu), i drugie – przez analizę lojalności obywateli wobec tego systemu i zbadanie, w jakim stopniu uznają go za słuszny i zasadny.¹³

Ten drugi wymiar zostanie omówiony bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszej analizy (poświęconej legitymizacji typu *output*). Tymczasem pierwszy wskazany wymiar doczekał się chyba najbogatszej refleksji. Poszczególni autorzy posługują się różnymi nurtami teorii demokracji. Są tacy, którzy uważają, że nie można badać systemu politycznego UE narzędziami służącymi do operacjonalizacji komponentów systemu demokratycznego w skali państwa.¹⁴

Według Chantal Mouffe dyskurs nad adekwatnością poszczególnych konceptualizacji normatywnej teorii demokracji dla potrzeb analizy procesów budowy systemu europejskiego powinien rozpocząć się od zasadniczego rozróżnienia między koncepcjami demokracji, jako mechanizmu agregacji interesów (do takiej agregacji

¹² Y.Many, Y.Surel, *Demokracja w obliczu populizmu*, Oficyna naukowa, Warszawa 2007, s.11.

¹³ R.Holzhaacker, *Democratic Legitimacy and the European Union*, „Journal of European Integration” vol. 29, no. 3/2007, s.259.

¹⁴ Kluczowy aspekt deficytu demokratycznego dotyczy kwestii transformacji społecznych preferencji na działania rządu na poziomie ponadnarodowym, który krytycy wyobrażają sobie jako taki, który powinien funkcjonować w sposób analogiczny do mechanizmu znanego nam z systemu państwowego.

dochodzi np. podczas aktu wyborczego – obywatele kierujący się swoją racjonalnością wybierają polityka, partię lub program, który w ich mniemaniu najlepiej będzie służył realizacji ich interesów), i tymi teoriami, które wskazują na „deliberacyjność” demokracji jako jej główną i zasadniczą cechę – systemu, w którym w procesie debaty i wymiany argumentów zostaje uzgodnione stanowisko zrozumiałe i akceptowalne dla każdego z uczestników. Koncepcja ta zakłada możliwość dojścia do konsensusu w zakresie najbardziej podstawowych fundamentów moralnych w ramach danego społeczeństwa. Wreszcie trzeci nurt – agonistyczny – również zakłada, że demokracja to coś więcej niż agregacja interesów i rozumie ją jako otwartą rywalizację między różnymi grupami aktywnych obywateli, którym przyświecają różnorodne wartości. Konflikt jest słowem kluczem do zrozumienia relacji społecznych, przede wszystkim tych o charakterze politycznym – dotyczących władzy i wpływu.

Warto jednak zauważyć, że ten nurt dyskusji, odnoszący się do wniosków z rozważań o charakterze normatywnym czy rekomendujących ich wdrożenie, okazał się w wielu wypadkach nieskuteczny na poziomie państwa narodowego. Założenie o jego skuteczności na poziomie ponadpaństwowym oparte jest zatem na bardzo kruchych podstawach.

Podstawową słabością tego nurtu rozważań wydaje się być fakt, że względnie młody system w procesie budowy, i to na poziomie (ponadnarodowym), na którym nikomu wcześniej nie udało się stworzyć niczego, co choćby przypominało demokrację, jest porównywany z w pełni rozwiniętymi demokracjami, które kształtowały swoją obecną formę przez wieki.

Ponadto należy pamiętać, że słowo demokracja jest używane dla określenia tak różnorodnych zjawisk, że nie wahamy się mówić o ateńskim systemie zgromadzeń ludowych jako o demokracji, podobnie jak o brytyjskim systemie parlamentarnym. Ponadto słowo „demokracja” pojawiało się już w historii i służyło do określenia tzw. demokracji ludowych bloku wschodniego po drugiej wojnie światowej oraz różnorodnych systemów hybrydowych.

Porównywanie realnie funkcjonującego systemu unijnego do idealnego – pochodzącego z normatywnej teorii demokracji – modelu wzorcowego demokracji, która tak naprawdę nigdzie nie istnieje (nawet na poziomie państwa narodowego), jest zatem przedsięwzięciem być może ciekawym intelektualnie, ale prowadzącym do błędnych konkluzji. Co więcej, nie ma innej ponadnarodowej (ponad-

państwowej) demokracji, do której moglibyśmy porównać projekt europejski.

Propozycje przewycięzenia problemu deficytu demokratycznego na poziomie unijnym

W jaki sposób można usprawnić dotychczas funkcjonujący model, aby zwalczyć lub przynajmniej zniwelować występujący deficyt demokratyczny? Odpowiedzi na tak postawione pytanie znajdziemy oczywiście mnóstwo, w zależności od punktu widzenia, perspektywy badawczej, jak również samego stosunku – pozytywnego bądź negatywnego – do procesu integracyjnego.

Jednym z panaceów, wysuwanych przede wszystkim z pozycji krytycznych wobec pogłębiania procesu integracyjnego w Europie, jest niewątpliwie ograniczenie zasięgu projektu europejskiego (*scale-down*) do ustanowienia instytucji gwarantujących efektywne zarządzanie Jednolitym Rynkiem i czterema wolnościami (powrót do korzeni funkcjonalizmu). Jest to wizja Unii Europejskiej jako technokratycznej instytucji stworzonej do rozwiązywania niepolitycznych problemów. W tym wypadku nie ma też specjalnego problemu z legitymacją, bo właściwie nie ma czego legitymizować, a minimalne kompetencje, którymi dysponują organy Unii, czerpią legitymację legalną z ratyfikowanych (w demokratycznej procedurze) traktatów.

Z kolei dla tych argumentów, które podejmują przede wszystkim problem braku istnienia europejskiego *demos*, istotnym panaceum jest niewątpliwie sprawa budowania i pogłębiania europejskiej tożsamości i poczucia przynależności obywateli UE (*community building*) – wizja wspólnoty osadzonej we wspólnych wartościach (chrześcijańskich, humanistycznych).¹⁵ Zaufanie między obywatelami różnych części Unii stanowi parametr mierzący stopień osiągnięcia takiego postulowanego stanu rzeczy (również jako wskaźnik spójności społecznej Unii). Inna rekomendacja, związana z przytoczoną wcześniej, dotyczy ustanowienia unii konstytucyjnej zbudowanej na powszechnych i istotnych prawach obywatelskich, w które wyposażeni zostają obywatele państw członkowskich. Wizja unii postpaństwowej, w której tożsamość obywatelska ciąży w stronę nowego centrum. Ta koncepcja, nazywana w literaturze *constitu-*

¹⁵ R.Riedel, *Europejski demos etniczny i obywatelski w: Horyzonty tożsamości europejskich*, red. R.Riedel, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2007.

tional patriotism, czyli patriotyzmu konstytucyjnego,¹⁶ ma budować raczej obywatelski typ wspólnoty europejskiej niż model etniczny, w oparciu o który budowane były wspólnoty narodowe w Europie. Mówimy więc tutaj o *demos* obywatelskim, a nie *demos* kulturowym czy etnicznym.

Kolejnymi istotnymi rekomendacjami, które formułowane są w celu informowania opinii publicznej w krajach członkowskich o dylematach decyzyjnych na poziomie wspólnotowym przed ich podjęciem – przez debatę publiczną i inne mechanizmy demokracji deliberatywnej – są kwestie transparentności. Lepsza transparentność sprzyja inkluzji (uczestnictwu) obywatelskiej, ponieważ dokonywane rozstrzygnięcia są bardziej klarowne i w związku z tym bardziej zrozumiałe. Lepsza transparentność sprzyja również jakości decyzji podejmowanych między okresami wyborczymi, jako że podejmujący je muszą być świadomi faktu, iż proces decyzyjny jest obserwowany i oceniany.

Inna propozycja rekomenduje ulepszenie procedur konsultacji między przedstawicielami władzy wykonawczej i ustawodawczej, jak również innymi aktorami życia społeczno-politycznego (pochodzącymi z różnych poziomów tego wielopłaszczyznowego systemu), takimi jak eksperci, przedstawiciele trzeciego sektora, podmioty prywatne.¹⁷

Wśród środków rekomendowanych jako panacea, które mogą zlikwidować lub przynajmniej zniwelować część problemu deficytu demokratycznego nie tylko na poziomie Wspólnoty, ale – jak się wydaje – również w wielu systemach demokratycznych w skali państwa, jest kwestia tzw. instytucji pośredniczących. Niewątpliwie należałoby wzmocnić instytucje pośredniczące, czyli swego rodzaju pasy transmisyjne między (cały czas) elitystycznym procesem podejmowania decyzji a obywatelami, np. w postaci transnarodowych partii i być może nawet całego systemu partyjnego czy chociażby (wskazując przykład na poziomie krajowym) wzmocnić rolę parlamentów narodowych, bo to one są węzłowym punktem legitymizacji wywodzącej się z systemu przedstawicielskiego wobec wspólnotowych polityk.

¹⁶ E.O.Eriksen, J.E.Fossum, *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*, „International Political Science Review” vol. 25, no. 4/2004, s.436.

¹⁷ R.Holzhaecker, op.cit., s.262.

Ponadto, chociażby przez Komisję Europejską, promowane jest rozwiązanie, które ma być odpowiedzią na słowa krytyki wobec brukselskiej biurokracji mówiące o jej bezduszości, technokratycznym charakterze, zmuszaniu państw do przyjęcia niepopularnych rozwiązań. Rozwiązaniem tym mają być tzw. *soft modes of governance* (SMG), czyli miękkie metody rządzenia. Już w Białej Księdze „European Governance”¹⁸ Komisja sugeruje szersze stosowanie takich instrumentów jak rekomendacje, wytyczne niewiążące państw w sposób ścisły, np. decyzja, rozporządzenie lub nawet dyrektywa. Do SMG zalicza się również otwartą metodę współpracy (OMC – *Open Method of Coordination*), która umożliwia państwom członkowskim elastyczną formułę integracji polegającą na pogłębianiu współpracy (nawet w ramach tylko części państw członkowskich) wszędzie tam, gdzie uznają to za korzystne, wykraczającą nawet poza obszary wskazane w traktatach (o ile nie stoi to w sprzeczności z zapisami traktatowymi).

Warto w tym miejscu wskazać dwie zalety SMG. Po pierwsze, podmioty prywatne mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji politycznych nie tylko jako lobbyści, ale również bardziej aktywnie i transparentnie – biorąc udział w procesie tworzenia prawa. Po drugie, ponieważ te mechanizmy nie są związane z żadną sankcją (w przypadku ich nieprzestrzegania), służą lepszemu rozwiązywaniu problemów, pozwalając uniknąć oskarżeń o bezduszny charakter odległej (często krytykowanej na poziomie krajowym z pozycji populistycznych) ponadnarodowej władzy.

W takiej sytuacji ewentualna rekomendacja wymaga jednak bliższego przyjrzenia się kategorii legitymizacji.¹⁹ W literaturze politologicznej legitymizacja rozumiana jest najczęściej jako atrybut władzy politycznej, wyrażający uprawnienie ośrodka władczego do podejmowania wiążących decyzji przy równoczesnej aprobacie wielkich grup społecznych. W szerszym rozumieniu legitymacja może oznaczać pewien stan systemu politycznego i jego elementów cha-

¹⁸ Ten kierunek został wskazany w Białej Księdze „EU Governance” zapowiadającej kombinację formalnych i nieformalnych zasad, reguł i instytucji, które powinny brać udział w rządzeniu Europą, czyli dobrowolne działania zainteresowanych stron metodami benchmarkingowymi, ustanawianie dodatkowych standardów, regulacji, *open method of coordination*.

¹⁹ Słowo „legitymacja” pochodzi od łacińskiego *legitimus* oznaczającego „zgodny z prawem”.

rakteryzujący się obecnością faktycznego i względnie trwałego poparcia społecznego.²⁰

Wśród wielu zidentyfikowanych typów legitymacji na gruncie studiów europejskich najważniejsze rozróżnienie będzie dotyczyło legitymacji typu *input* i *output*, którego autorstwo przypisuje się niemieckiemu badaczowi z Kolonii Fritzowi Scharpfowi. Na gruncie literatury polskiej rozróżnienie to przywołuje m.in. Janusz Ruszkowski,²¹ który nie dokonuje tłumaczenia, lecz opisuje ten rodzaj legitymacji jako „legitymację typu *input/output*”. J.Ruszkowski charakteryzuje legitymację *input* jako zorientowaną do wewnątrz, a *output* – zorientowaną na zewnątrz, związaną ze skutecznością Unii, jej zdolnością do rozwiązywania problemów.

Dokonując translacji ww. terminów na język polski, można mówić o podziale na legitymację wyjściową i wejściową. Legitymacja wejściowa (*input legitimacy*) sprowadza się do przejawianego przez obywateli przeświadczenia, że mogą w taki czy inny sposób wpłynąć na decyzje danej struktury (niekoniecznie w ramach mechanizmów przedstawicielskich, ale np. w formie bezpośredniej bądź mechanizmów mieszanych). Zgodnie z koncepcją legitymacji wyjściowej (*output legitimacy*) obywatele zgadzają się, że taka struktura powinna egzystować i uczestniczyć w rządzeniu ze względu na korzyści, które przynosi całemu systemowi. Akceptacja społeczna jest więc tutaj warunkiem, przy czym zakłada się, że obywatele nie interesuje tak bardzo, kto rozwiązuje problem, tylko jak szybko, sprawnie i skutecznie.

Niewątpliwie Unia Europejska była i jest raczej skoncentrowana na stronie *output* legitymacji, właściwie musi na niej polegać.²² Unia korzysta przede wszystkim z *output legitimacy* opierającej się na legalności, transparentności i jakości podejmowanych decyzji. Taka logika podważa w pewnym sensie tezę o deficycie legitymizacyjnym w UE, a częściowo o deficycie demokratycznym. Oczywiście wpadamy w tym miejscu w pułapkę definicyjną, wszystko zależy bowiem od tego, jak zdefiniujemy demokrację i jej podstawowe atrybuty, m.in. zasadę przedstawicielstwa, odpowiedzialności przed

²⁰ J.Nocoń, A.Laska, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2005, s.205.

²¹ J.Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s.256.

²² Szerzej czytaj: D.Curtin, A.J.Meijer, *Does Transparency Strengthen Legitimacy?*, „Information Polity” no. 11/2006.

suwerenem itd., co więcej – jak będziemy ją interpretować na poziomie unijnym.²³

Mamy więc w przypadku Unii Europejskiej aktualnie do czynienia z całym systemem legitymizacyjnym. W systemie tym legitymacja jest pochodną uczestnictwa obywatelskiego (np. podczas wyborów do Parlamentu UE), ale ma też charakter technokratyczny (najbliższy opisanemu typowi *output legitimacy*) oraz społeczny (wyrażony społeczną aprobatą dla tego systemu).

Jednocześnie w systemie tym „cyrkują” poszczególne typy legitymacji zarówno oddolnie – z poziomu państw członkowskich, jak i odgórnie – z poziomu samej Unii.

Ten proces „cyrkulacji” i wzajemnego uzupełniania się legitymacji odbywa się oczywiście w kontekście legitymacji społecznej.²⁴ Państwa członkowskie legitymizują – w sposób demokratyczny – Unię za pośrednictwem posiedzeń Rady Ministrów i Rady Europejskiej, gdzie odbywa się znaczna część procesu decyzyjnego. Jednocześnie wynikiem tego międzyrządowego procesu, jak również innych elementów ponadnarodowego procesu podejmowania decyzji (z udziałem Komisji i Parlamentu, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) są akty prawne (ich interpretacja i wykładnia), które przesądzają z kolei o legitymacji legalnej Unii.

Analizując kwestię legitymizacji Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden, bardzo istotny aspekt, a mianowicie tzw. legitymację społeczną. Jest ona formą legitymizacji typu *output* polegającą na tym, że uprawomocnienie władzy usprawiedliwione jest społecznym poparciem dla tej władzy, niekoniecznie ujawnionym przez mechanizm wyborczy, ale np. poparciem opinii publicznej czy poziomem zaufania widocznym w sondażach. Oczywiście ten typ legitymacji nie może okazać się wystarczający dla uprawomocnienia władzy np. państwowej, mającej najszerszy charakter. Natomiast dla władzy ponadnarodowej, podejmującej decyzje w wąskim zakresie, dysponującej budżetem w wysokości ok. 1 proc. PKB UE, z bardzo wąskim mandatem wynikającym z ratyfikowanego prawa międzynarodowego, ta forma legitymacji może być już przedmiotem debaty.

²³ Niewątpliwie UE jest systemem, który lokalizowalibyśmy pomiędzy klasycznym systemem demokratycznym, który znamy z państwa narodowego, a organizacją międzynarodową.

²⁴ Za: M.den Boer, C.Hillenbrand, A.Noeltke, *Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks*, „Journal of Common Market Studies” vol. 46, no. 1/2008, s.101.

Postrzeganie ponadnarodowej władzy, a także zaufanie, akceptacja, zadowolenie asocjowane w związku z nią przez obywateli pozostają w ścisłym związku z tym typem legitymacji na poziomie narodowym. Robert Rohrschneider twierdzi, że rozpowszechnianie się korupcji na poziomie narodowym wpływa na zwiększenie poparcia dla UE. W tym wypadku delegitymacja systemu państwowego (nic w przyrodzie nie ginie) przekłada się na transfer zaufania i legitymizacji na inny poziom.²⁵

Taka domniemana legitymacja wykorzystywana jest również bardzo często w polityce krajowej. Na przykład decyzja o ratyfikowaniu Traktatu Lizbońskiego przez parlament, a nie w drodze referendum, zapadła w Polsce właśnie w odniesieniu do ujawnianej w sondażach akceptacji Polaków dla procesu integracyjnego. Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski²⁶ wskazywał również na fakt, że wszystkie partie, które znalazły się w parlamencie po wyborach w 2007 r., akceptują ratyfikację przez Polskę tzw. Traktatu Reformującego, jednak należy zauważyć, że kwestia ta w ogóle nie była przedmiotem debaty w kampanii przedwyborczej. Słuszna w gruncie rzeczy decyzja o podjęciu ratyfikacji drogą parlamentarną została podjęta na podstawie przesłanek wywiedzionych z argumentacji nietypowej jak na warunki systemu przedstawicielskiego.

W dyskursie akademickim obserwuje się również coraz bardziej intensywną debatę nad koncepcją demokratyzacji za pośrednictwem mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego,²⁷ szczególnie na poziomie ponadnarodowym (*global civil society* – GCS).

GCS stało się próbą rozwiązania problemu deficytu demokracji na poziomie ponadnarodowym, a społeczeństwo obywatelskie znajduje się nie od dziś w centrum zainteresowania teoretyków demokracji. W ramach normatywnej teorii demokracji propozycje „kapitalizacji” energii płynącej z witalności społeczeństwa obywatelskiego na rzecz budowania doskonalszych mechanizmów demokratycznych w przestrzeni ponadnarodowej przyczyniają się do formułowania interesującej propozycji inkluzywnej formy ustrojowej promującej partycypację i deliberację. Rdzeniem teorii deliberatywnej demo-

²⁵ R.Rohrschneider, *The Democracy Deficit and Mass Support for an EU – wide Government*, „American Journal of Political Science” vol. 46, no. 2/2002, s.463.

²⁶ Za PAP – 26.02.2008.

²⁷ Warto jednocześnie zauważyć, że postulaty legitymizowania Unii Europejskiej przez mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego to już nie tylko mrzonki akademików, ale – od czasów opublikowania Białej Księgi „European Governance 2001” – oficjalna polityka UE.

kracji jest założenie, że decyzja nie musi zostać podjęta w wyniku głosowania, aby rościć sobie pretensje do legitymizacji,²⁸ lecz można tę legitymację uzyskać, jeżeli da się udowodnić, że decyzja powstała w wyniku procesu argumentacji wolnej od nacisku.²⁹ Legitymacja ma swoje źródło nie tylko w możliwości uczestnictwa ze strony wszystkich zainteresowanych, ale i w powszechnej dostępności procesu deliberacji, np. w ramach aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Decydującym kryterium przy ustalaniu, czy dana decyzja posiada legitymację, jest wtedy pytanie, czy adresaci prawa czują się jednocześnie jego współautorami.³⁰

Są jednak również i tacy badacze, którzy kwestionują globalne społeczeństwo obywatelskie jako wehikuł polityczny ponadnarodowej demokracji.³¹ Uważa się, że globalna demokracja, legitymizowana za pośrednictwem mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego, nie może funkcjonować, gdyż w pewnym stopniu społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje wyłącznie w układzie państwowym.

Porządkowanie ustroju w skali globalnej wymaga globalnej teorii demokracji albo teorii demokracji globalnej, a nie aplikacji teorii demokracji we współczesnej formie, która dotyczy poziomu państwowego. Spór o możliwość stworzenia ponadnarodowej demokracji nie może nam jednak przesłonić wartości, jaką niesie ponadnarodowa sieć powiązań organizacji pozarządowych,³² ani jej znaczenia, a nawet pozytywnego wpływu na tzw. *global governance*.

Wielu widzi w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego główny impuls przesuwania władzy z poziomu państwowego na poziom ponad- i podnarodowy (*sub-national*) ze wszystkimi implikacjami dla tradycyjnej formy demokracji – koniecznością budowania nowych mechanizmów artykulacji interesów, (reprezentacji?), odniesień tożsamościowych. Dla zwolenników modelu globalnego społeczeństwa

²⁸ Efektywny mechanizm odpowiedzialności politycznej zakłada, że decydenci polityczni działają, przewidując niejako konsekwencje, które poniosą w wyniku podjętych działań. Z punktu widzenia obywateli jest to kontrola *ex post*. Deliberatywna wersja demokracji oferuje również skuteczny mechanizm pozwalający kontrolować decyzję przed jej podjęciem, zanim obywatele dotkną jej skutki (*ex ante*).

²⁹ *Herrschaftsfrei* – wolne od nacisku jakiegokolwiek władzy.

³⁰ K.Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s.51.

³¹ M.Goodhart, *Civil Society and the Problem of Global Democracy*, „Democratization” vol. 12, no. 1/2005.

³² Odbywa się proces budowy kapitału społecznego ponad granicami państwowymi.

obywatelskiego jego legitymacja bierze się z naturalnie rozrastających się jego kompetencji, szczególnie w kontekście słabnących możliwości państwa w zaspokajaniu potrzeb obywateli, które spełniane są coraz częściej poza kontrolą państwa, obok instytucji państwowych, często wbrew nim.

Skoro pojawia się globalny system polityczny (*global policy*) i globalna polityka, powinien też powstać globalny system artykulacji interesów razem z systemem reprezentacji itd. Sieci powiązań promujące międzynarodowy dyskurs same stają się częścią deliberyatywnego supranacjonalizmu, czyli systemu podejmowania decyzji, legitymizując go jednocześnie.³³

Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, w duchu liberalnym, widzą sferę stowarzyszeń i innej aktywności obywatelskiej jako mediujące między państwem a obywatelem, wypełniające tę przestrzeń publiczną.³⁴ Instytucje te równoważą państwo, jednocześnie – ponieważ składają się z pozapolitycznych instytucji – oddziałują ponad granicami politycznymi, nawet ponad tradycyjnymi podziałami społecznymi i wynikającymi z nich konfliktami, same w sobie stanowią platformę deliberacji sprzyjającą kompromisowi, a może nawet konsensusowi.

Wreszcie ostatnia, dość radykalna propozycja rozwiązania problemu deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej – to postulat jej polityzacji.³⁵

W momencie, gdy na poziom ponadnarodowy trafiłaby walka polityczna, którą znamy z poziomu państwa narodowego, potrzeby, interesy i preferencje obywateli byłyby skutecznie artykułowane właśnie przez kanały transnarodowej polityki przedstawicielskiej.

W ramach postulatów budowania wspólnoty politycznej Philippe Schmitter sugeruje, aby wydatki na politykę rolną i regionalną zostały przeznaczone na finansowe gwarancje minimalnych dochodów dla najbiedniejszych 30 proc. mieszkańców Wspólnoty. Gdyby UE zaczęła funkcjonować jako mechanizm redystrybucji, po chwili pojawiłaby się polityczna wspólnota zaangażowana w proces polityczny.

³³ *Globalization from below* – globalizacja od dołu – właściwie nadaje nowy sens procesowi demokratycznemu (albo odnawia jego sens), tym razem na poziomie ponadnarodowym (pozapaństwowym).

³⁴ Pojawiają się spory, czy do tej sfery zaliczyć takich aktorów jak rodzina czy podmioty rynkowe.

³⁵ M.Tsakatika, *Governance vs. politics: the European Union's constitutive 'democratic deficit'*, „Journal of European Public Policy” no. 14(6)/2007, s.867.

To oznaczałoby wyższy poziom konfliktów politycznych, walkę polityczną, rysowanie się podziałów politycznych w ramach społeczności europejskiej. Rzeczywiście, taki rozwój wypadków spowodowałby, że UE mogłaby ewentualnie zniwelować deficyt demokratyczny, ale zasadne wydaje się pytanie, czy nie byłoby to leczenie dżumy cholera? Czy nie lepiej pozostawać na etapie „przyjaźni rynkowej” (*market friendship*) i nie reprodukować polityki krajowej na poziomie europejskim? Takie wątpliwości wywołuje zwykła świadomość niedoskonałości demokracji szczebla krajowego. Niewątpliwie wiele argumentów w sprawie deficytu demokratycznego jest równie, o ile nie bardziej, adekwatnych na poziomie państwa narodowego. Wystarczy odnieść się do kilku przykładów z najnowszej historii Polski, kiedy mieliśmy do czynienia z wieloma rządami mniejszościowymi, które – w wyniku działania mechanizmów polityki przedstawicielskiej – miały problem z usprawiedliwieniem klasycznej, demokratycznej legitymacji, reprezentowały bowiem często mniej niż 10 proc. uprawnionych do głosowania. W związku ze wspomnianą legitymacją społeczną warto zauważyć, że wiele rządów sprawowało władzę z poparciem (wyrażonym w sondażach opinii publicznej) mniej niż czwartej części społeczeństwa. Uprawomocnienie władzy kwestionowane bywało również w Polsce, chociażby ze względu na liczbę obywateli, którzy oddali głos na daną większość (często mniejszość) parlamentarną. Zdarzały się sytuacje, kiedy partia rządząca znalazła się u władzy za sprawą ok. 3 mln głosujących (w kraju o 38 mln mieszkańców). Przykłady te obrazują problematyczność takich demokratycznych zasad jak rządy większości.

Należałoby się zastanowić, czy źródeł deficytu legitymacyjnego i szerzej – demokratycznego – nie należałoby doszukiwać się w pasywnym obywatelu. Wszelkie rekomendacje Rady Europy, mające służyć usprawnieniu narodowych demokracji, idą w stronę właśnie aktywizowania obywateli. W tym kontekście nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że UE oferuje tyle ścieżek aktywności obywatelskiej, że jeszcze nigdy w historii tyloma nie dysponowaliśmy, jednocześnie – paradoksalnie – obserwujemy rosnącą apatię i nasilającą się krytykę UE za jej niedemokratyczność.

Niewątpliwie jednak stosując w praktyce konkluzje płynące z teorii demokracji, trzeba brać pod uwagę obywatela takiego, jakim jest, a nie wyobrażonego, idealnego, świetnie poinformowanego, rozumiejącego procesy polityczne, zaangażowanego politycznie. Obywatele pozostają w racjonalny sposób ignorantami (*rationally ignorant*). Mobilizują się w momentach krytycznych, a na co dzień

najchętniej nie pamiętaliby o polityce. W takiej sytuacji należy się zastanowić, czy nie lepiej byłoby, gdyby byli rządzani przez system ekspercko-menedżerski.

Input i output – sztuka kompromisu

Autorzy skłonni do porównywania współczesnych dylematów budowniczych projektu europejskiego z tymi, z którymi borykali się ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych Ameryki,³⁶ chętnie odwołują się do słynnej mowy getysburskiej (1863) Abrahama Lincolna. Nakreślił w niej wizję demokratycznego porządku, który będzie zbudowany w nowym świecie: „*Government by the people, of the people and for the people*” – władza ludzi, przez ludzi i dla ludzi.

Cytat ten stanowi punkt wyjścia dla wielu rozważań nad ustrojem demokratycznym, otwiera też pewne możliwości interpretacyjne dla analizy demokratyzacji Unii Europejskiej.

For the people – czyli przez skuteczne rządzenie, *by the people* – przez polityczną partycypację i wreszcie *of the people* – przez mechanizmy reprezentacyjne.

Vivien A.Schmidt twierdzi, że *government for the people* powinien pozostać w domenie Unii Europejskiej, podczas gdy *government by the people* i *of the people* powinien realizować się na poziomie dotychczasowych państw narodowych.³⁷ Jeżeli dodamy do tego wcześniejsze rozważania na temat ponadnarodowego społeczeństwa obywatelskiego i jego roli w artykułowaniu pewnych potrzeb i preferencji na poziomie wspólnotowym (*government with the people*), kreślimy tym samym wielopoziomowy system, w którym legitymacja ma charakter kumulatywny, bo pochodzi – w swojej części demokratycznej – z wielu źródeł, m.in. bezpośrednio z Parlamentu Europejskiego i pośrednio z Rady, legalny – wywodzony ze źródeł prawa, i społeczny – będący pochodną akceptacji dla jakości decyzji podejmowanych ponadnarodowo.

Paradoks procesu integracyjnego polega na tym, że projekt Wspólnot Europejskich nie powstawał na fundamentach przedstawicielskiej polityki, ale w dużym stopniu jako efekt permissywnego konsensusu na poziomie elit europejskich.

³⁶ Np. V.A.Schmidt, *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” vol. 42, no. 5/2004.

³⁷ Ibidem, s.975.

Stała się więc Unia Europejska swego rodzaju demokracją biurokratyczną, która nie jest kontrolowana politycznie w formie znanej z poziomu krajowego, jednocześnie – przez opisane wyżej mechanizmy – stara się być inkluzywna, transparentna, monitorowana, racjonalna, uzasadniająca swoje decyzje.

W literaturze przedmiotu określa się ją często jako system ekspercko-menedżerski, spełniający głównie funkcje regulacyjne (*regulatory state*). Giandomenico Majone był tym, który analizując współczesne przemiany zachodnich systemów politycznych i gospodarczych, konkludował, że również współczesne państwo ewoluuje aktualnie z formy (*positive state*) państwa „pozytywnego” w stronę państwa regulacyjnego, czyli odchodzi od swych funkcji redystrybucyjnych w stronę funkcji regulujących, od scentralizowanej biurokracji do autonomicznych agend quasi-rządowych, od polityki partyjno-parlamentarnej do profesjonalizującej się legislatury, od korporatywizmu do pluralistycznej kultury politycznej, od bezpośredniej do pośrednich form politycznej odpowiedzialności. Taki trend w przemianach politycznych znajduje swoje uzasadnienie również w przypadku budowania Unii, która już dziś stanowi specyficzny system polityczny (*polity without politics*), i dla której poszukuje się różnych form demokratycznej legitymizacji, często poza dotychczasowymi doświadczeniami demokracji bezpośredniej czy pośredniej, które znamy z państwa narodowego. Ten typ legitymizacji jest możliwy w warunkach redystrybucji przez Unię Europejską ok. 1 proc. PKB państw członkowskich. Przedmiot polityki nie jest aż tak istotny (wobec 40–60 proc. redystrybucji przez narodowe budżety centralne w państwach członkowskich), Unia może być postrzegana jako minimalistyczne *regulatory state*. Jednak w miarę pogłębiania się integracji i transferu na poziom ponadnarodowy funkcji nie tylko regulacyjnych, ale i coraz istotniejszych redystrybucyjnych słabną szanse na budowanie *polity without politics*, jaką stara się cały czas być Unia Europejska, co izoluje ją w pewnym istotnym stopniu od problemów populizmu.

Oczywiście Unia Europejska nie jest państwem, tym niemniej nawet władza ekspercka jest rodzajem panowania. Państwo, by posłużyć się słowami D.Helda, stanowi prawnie określoną i ograniczoną strukturę władzy, której przysługuje najwyższa jurysdykcja na danym terytorium.³⁸ Taka sytuacja niewątpliwie wykazuje wiele cech wspólnych z systemem Unii Europejskiej, i stwierdzenie to

³⁸ D.Held, *Political Theory and the Modern State*, Cambridge Polity 1989, s.11.

powinno być brane pod uwagę przy definiowaniu współczesnej formy integracji europejskiej, która znajduje się w pół drogi między organizacją międzynarodową a strukturą państwową.

Wizja *policy without politics* wpisuje się w argumentację znaną chociażby z tezy o końcu polityki.³⁹ Teza ta sformułowana została przez Carla Boggsa w odniesieniu do polityki amerykańskiej, jednak wydaje się równie zasadna w przypadku wielu aspektów europejskiej polityki, szczególnie na poziomie ponadnarodowym.

Rosnący cynizm polityki, polityków, ale i odbiorców polityki, idąca w ślad za nim postępująca bierność obywateli, wyrażająca się w spadającej frekwencji wyborczej, malejącym członkostwie partyjnym, fasadowość systemów partyjnych, kurczenie się sfery publicznej za sprawą „ekspansji rynku”, hybrydyzacja wielkich ideologii,⁴⁰ jak również wspomniane już inne aspekty, takie jak rosnąca i zmieniająca się rola mediów czy konsumenckie nastawienie obywateli, powodują, że autor formułuje tezę o antypolityce, czyli depolityzowanym systemie.

Choć depolityzację tradycyjnych systemów uważa się za problematyczną, badacze procesu integracyjnego widzą w niej szansę i korzystne warunki dla projektu europejskiego. Odideologizowana polityka ponadnarodowa, oderwana od klasycznych mechanizmów polityki przedstawicielskiej, w nieporównywalnie większym stopniu niż systemy narodowe mogłaby być wolna od przypadłości populizmu i jego wszystkich negatywnych konsekwencji.

Chęć uniknięcia polityzacji systemu europejskiego skłania również do odwrócenia tezy znanej w anglosaskiej literaturze jako *government without statehood*, czyli rządzenie bez państwa/państwowości – tak właśnie określa się Unię Europejską – system zarządzający wieloma politykami, jednak różny od tradycyjnie rozumianego państwa, gdzie rząd wyraża interesy grup bądź grupy silniejszej w danym okresie. Być może w świetle przytoczonej argumentacji należałoby się zastanowić, czy bardziej adekwatnym określeniem dla UE nie byłaby *statehood* (lub lepiej *polity*) *without government* – czyli państwo, niewątpliwie w odmiennym rozumieniu, niż to, którym posłu-

³⁹ C. Boggs, *The End of Politics. Corporate Power and the Decline of Public Sphere*, The Guilford Press, Oxford, London 2000.

⁴⁰ Co wspólnego mają z nazwy socjalistyczne partie w Hiszpanii czy Grecji z socjalizmem, liberalowie z Wielkiej Brytanii z liberalizmem, chiński komunizm z komunizmem?

gujemy się co najmniej od XIX w.⁴¹ Zatem raczej nowy byt polityczny bez rządu, a przynajmniej bez polityki przedstawicielskiej, wolny od populizmu, bardziej ekspercko-menedżerski.⁴² Za określeniem *statehood (polity) without government* kryje się założenie, że sytuacja, kiedy jesteśmy uczestnikami systemu politycznego, w którym w sposób ekspercki podejmowane są decyzje (domniemanie – decyzje merytoryczne, wyłączone spod nacisków politycznych), jest lepsza od tradycyjnego układu władzy łączącego rząd i obywateli za pośrednictwem parlamentu. Wobec wskazanego zamieszania terminologicznego od kilku lat promowany (przez Komisję Europejską, ale również na gruncie akademickim) jest termin *governance*, zamiast *government*. Za Erikiem Oddvarem Eriksenem powinniśmy rozumieć *governance* jako metodę radzenia sobie z politycznymi kontrowersjami, w ramach której aktorzy (zarówno ci polityczni, jak i niepolityczni) ustalają wspólne rozwiązania w procesie delibracji i negocjacji.⁴³

Takie rozumienie rządzenia – w wersji wielopoziomowej (*multi-level governance*) – nawiązuje do poliarchicznych koncepcji demokracji Roberta Dahla, który twierdzi, że system płynnych i zmiennych nacisków stanowi przejaw demokratycznego podziału władzy, który zwie „demokracją poliarchiczną” bądź rządami wielorakich mniejszości. Stany Zjednoczone i inne współczesne zachodnie społeczeństwa, jak dowodzi Dahl, stanowią rozczłonkowane, rozproszone struktury władzy, są rozdrobione na mnóstwo niewielkich grup nacisku, do których przynależność częściowo się nakłada, różniących się podstawami władzy i wielością technik wywierania wpływu na istotne dla nich decyzje.⁴⁴

Jednocześnie należy pamiętać, że UE jest określana mianem *sui generis* i nie da się jej istoty wyjaśnić w państwowocentrycznych kategoriach myślenia. Aby zrozumieć procesy integracyjne w Europie, trzeba zmienić język, którym się posługujemy do ich wyjaśnienia, pełen takich pojęć jak „państwa”, „terytoria” i „suwerenność”, wprowadzając terminy bardziej adekwatne w dzisiejszej rzeczywi-

⁴¹ Pojęcie państwa budowane było wokół trzech najistotniejszych komponentów: terytorium, ludu i władzy zwierzchniej.

⁴² C.Shore, *Government Without Statehood? Antropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*, „European Law Journal” vol. 12, no. 6/2006, s.709.

⁴³ Za: E.O.Eriksen, *Democratic or technicratic governance?*, „Jean Monnet Working Papers” no. 6/2001, s.6.

⁴⁴ R.Dahl, za: J.Scott, *Władza*, Wydawnictwo Sic, Warszawa 2007, s.71.

stości społeczno-ekonomicznej: „nakładające się poziomy kompetencyjne”, „ponadpaństwowa przestrzeń polityczna i gospodarcza”.

Powyższy wywód ujawnia fakt, że proces integracji europejskiej ma swój wymiar kreatywny, jest to proces polegający na odkrywaniu nowych procedur będących nowymi odpowiedziami na nowo pojawiające się problemy i służących do ich nowego rozwiązywania.

Zakończenie

„Europa po Maastricht” jest świadkiem erozji permissywnego konsensusu i rosnącej opozycji wobec dalszego przekazywania kompetencji na poziom ponadnarodowy.

Sceptycyzm obywateli wobec procesów integracyjnych bierze się z napięcia, którego źródłem jest z jednej strony delegacja uprawnień na poziom wspólnotowy, a z drugiej orientowanie się dyskursu publicznego (również dotyczącego spraw unijnych) głównie do wewnątrz systemów politycznych.⁴⁵ Argumentacja ta, określana ogólnym mianem deficytu demokratycznego, sytuje jednak problem w złym miejscu.

Jeżeli przyłożylibyśmy miarę państwa narodowego i standardów demokratycznych, które znamy z tej właśnie skali, do różnych organizacji międzynarodowych, okazałoby się, że właściwie wszystkie cierpią na dramatyczny deficyt demokratyczny. A Unia Europejska, paradoksalnie, w najmniejszym stopniu. Tym niemniej nie obserwujemy w debacie publicznej i akademickiej zastrzeżeń w sprawie legitymacji np. Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Tymczasem wszyscy podlegamy wpływowi tych instytucji i jednocześnie nie są one legitymizowane w demokratyczny sposób. Jeżeli np. jedną z istotnych cech demokracji jest to, że decyzje podejmowane są metodą większościową, ale z poszanowaniem praw i interesów mniejszości, wydaje się, że UE jest emanacją i kwintesencją tej zasady. Żaden inny system polityczny nie podejmuje takiej liczby decyzji na podstawie 70–100 proc. głosów więk-

⁴⁵ S.Sift, M.Bruegemann, K.Kleinen v. Koenigsloew, B.Peters, A.Wimmel, *Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective*, „Journal of Common Market Studies” vol. 45, no. 1/2007, s.128.

szości i jednocześnie jest tak wyczulony (siłą rzeczy, szczególnie przy głosowaniach jednomyślnych) na głos mniejszości.⁴⁶

Ponadto należałoby też przyrzeć się legitymacji w ramach tradycyjnych demokracji – w skali państw narodowych.⁴⁷ Wiele instytucji tych systemów – banki centralne, sądy konstytucyjne – cierpi w mniejszym lub większym stopniu na deficyt demokracji i są za to krytykowane z różnych punktów widzenia, ale z innych – gloryfikowane, jako że są wyłączone z bieżącej walki politycznej. Giandomenico Majone wskazuje, że demokracje dla sprawnego działania jak powietrza potrzebują niewiększościowych instytucji (np. trybunału konstytucyjnego, rzecznika praw obywatelskich, banku centralnego i innych). Aby dany system społeczno-polityczny mógł sprawnie funkcjonować w długookresowej perspektywie, nie może być w 100 proc. poddany decyzjom polityków, którzy horyzont czasowy definiują w najlepszym przypadku nadchodzącymi wyborami. W konsekwencji każda demokracja potrzebuje jednocześnie biurokracji, która w większym stopniu niż klasa polityczna cechuje się profesjonalizmem i niezależnością.

Niewątpliwie na poziomie ponadnarodowym potrzebujemy nowych kryteriów demokratyczności, musimy zrewidować nasze rozumienie demokracji, bo demokracje, które znaleźliśmy wczoraj, odchodzą. Jeżeli prawdą jest, że orientujemy się w stronę minimalistycznego państwa – a niewątpliwie na poziomie unijnym budujemy minimalistyczny system władzy o prymacie kompetencji regulacyjnych – to coraz mniej potrzebujemy legitymacji w jej tradycyjnym, wynikającym z przedstawicielskich mechanizmów polityki, rozumieniu i to nie tylko na poziomie ponadnarodowym, ale również w skali państwa narodowego.

⁴⁶ Jeżeli chodzi o tę cechę demokracji, ze względu na którą oczekujemy od niej ochrony mniejszości ze strony dominującej większości, to pod tym względem Unia Europejska jest wręcz demokratycznie „przeładowana”.

⁴⁷ Problem nie dotyczy tylko perspektywy ponadnarodowej, również wewnątrz systemów politycznych państw członkowskich znajdziemy wiele przykładów instytucji, które posiadają słabą bądź pośrednią legitymację demokratyczną, np. niemiecki Bundesrat czy francuski Senat.

Abstract

**The European Union democracy deficit:
weakness or strength?**

All those who disagree with the argument on democratic deficit maintain that democracy in supranational domain (3.0) is going to differ from representative version of democracy (2.0) we know from the level of nation-states to such a degree as the latter one differs from democratic experiments attempted over the past two and a half thousand years (1.0). The EU tends to be perceived by many European observers and commentators of the integration process as “policy without politics”. Such a managerial way of governance has a chance to be free from populism, however it requires alternative ways of legitimacy. This article sums up the key arguments about democracy deficit in the EU and proposes a set of “panacea”. Conclusions are given in the context of main stream of normative theory of democracy with particular attention paid to mechanisms of legitimacy.