

Rafał Riedel*

Standardy demokracji przedstawicielskiej w Unii Europejskiej a *equilibrium* legitymizacyjne w czasach kryzysu

Wprowadzenie

Przełom drugiej dekady XXI w. przyniósł w Europie co najmniej dwa istotne wydarzenia, które powinny skłonić nas do ponownego przemyślenia standardów demokratycznych w Unii Europejskiej. Pierwszym jest Traktat Lizboński, który wszedł ostatecznie w życie 1 grudnia 2009 r., drugim zaś kryzys, którego kontekst rewiduje nasze myślenie o legitymacji podejmowanych decyzji w ponadnarodowym, wielopoziomowym systemie władzy (*multi-level governance*).

Traktat Lizboński porządkuje pewne rozwiązania znane z poprzednich norm prawa pierwotnego, wprowadza również nowe formuły mające na celu udoskonalenie demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej. Jak każdy traktat reformujący, Traktat Lizboński przeszedł całą procedurę ratyfikacyjną, zgodną ze współczesnymi standardami demokratycznej legitymacji przewidzianej dla wielostronnej umowy międzypaństwowej, i jako taki sam nie wzbudza kontrowersji

* Dr **Rafał Riedel** – Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego.

¹ Na temat deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, kwestii ważnej dla prowadzonych tu rozważań, czytaj bardziej szczegółowo w: K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 2/2004, oraz dwie prace R. Riedla: *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?*, „Studia Europejskie” nr 4/2008 i, *Demokracja w Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy w warunkach globalizacji w: Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. R. Riedel, Toruń 2010.

co do swego ewentualnego deficytu demokratycznego.¹ Kryzys z kolei uzmysłowił Europejczykom, że Unia Europejska „naprawdę istnieje” – tzn. organizacja, która funkcjonowała dotychczas nieco w cieniu krwistej polityki krajowej i rozwijała się zgodnie z zasadami *permissive consensus*, nagle okazała się być ważnym decydującym, wpływającym na codzienne sprawy setek milionów Europejczyków (od wysokości rat kredytów hipotecznych po weryfikowanie poczynań rządów w zakresie polityki budżetowej). Oczywiście zawsze tak było, niemniej jednak w warstwie percepcyjnej potrzebny był wstrząs kryzysu, aby ta prawda stała się klarowna dla przeciętnego obywatela UE, od Finlandii po Grecję, od Polski po Portugalię. Czy w związku z tym potrzebujemy w Unii Europejskiej nowej formuły legitymizacyjnej? Na to pytanie – i wynikające z niego pytania szczegółowe – odpowiada niniejsza analiza.

Standardy demokratyczne w UE a Traktat Lizboński

Traktat Lizboński kilkanaście razy odwołuje się do ustroju demokratycznego i zasad demokracji, począwszy od preambuły przez postanowienia szczegółowe aż po załączniki, takie jak Karta Praw Podstawowych.

Już na pierwszej stronie preambuły odnajdziemy odwołania do demokracji: „(...) *Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne (...) Potwierdzając swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego (...) Pragnąc umocnić demokratyczny charakter i skuteczność działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania (...) postanowili ustanowić Unię Europejską*”.²

² Niniejsze, jak również wszystkie dalsze cytowania traktatu pochodzą z wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 83/01, 2010.

W równie uroczystym, co deklaratywnym charakterze w kolejnych fragmentach traktatu kontynuowana jest ta swoista laudacja na cześć demokracji w Unii Europejskiej. Art. 2 stanowi, że: „(...) *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji*”. Również w zakresie oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne Unia odwołuje się do zasad demokracji w art. 21.1.: „*Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji (...)*”.

Jak już wspomniano, również załączniki do Traktatu Lizbońskiego odwołują się do tej problematyki. Projekt decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 i od 1 kwietnia 2017 stanowi, że: „(...) *Przypomina się, że praktyką Rady jest dokładanie wszelkich starań zmierzających do wzmacniania legitymacji demokratycznej aktów przyjmowanych większością kwalifikowaną (...)*”.

Z kolei Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej już w swojej preambule przypomina, że „*Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach. Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Przez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań*”.³

Jednak aby wyjść poza czysto celebracyjny sposób traktowania demokracji, obecny w wielu konstytucjach, traktatach, konwencjach, warto pochylić się bardziej szczegółowo nad drugim rozdziałem Traktatu Lizbońskiego, uszczegóławiającym i doprecyzowującym, o co tak naprawdę chodzi w unijnej demokracji.

Art. 10 w wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej mówi – obok innych punktów Tytułu II (postanowienia o zasadach demokratycznych) – o fundamentach legitymacji demokratycznej UE.

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, op.cit.

Jak w każdym tego typu tekście, część postanowień ma charakter deklaracyjny, część postulatyczny. Jednak warto wyczytać się w nie szczegółowo, ponieważ wskazują drogę, którą wybrali autorzy traktatu, zmierzającą do budowy struktur legitymizujących władzę na poziomie ponadnarodowym w Europie. Niektóre z nich pozostają w pozytywnej korelacji z częścią argumentów w niekończącej się dyskusji na temat deficytu demokratycznego (w tym deficytu legitymizacyjnego), inne wskazują zupełnie odrębną ścieżkę dalszej demokratyzacji wspólnoty, niż wynikałoby z dyskursu akademickiego znanego większości czytelników niniejszego tekstu.

Już pkt 1 art. 10 wskazuje, że „*podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska*”. Dla wielu uważnych obserwatorów procesu podejmowania decyzji w Brukseli, szczególnie tych bardziej krytycznych, takie stwierdzenie może być dość szokujące. Szokujące z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze dlatego, że w debacie na temat deficytów demokratycznych Unii to właśnie legitymizacyjne kanały przedstawicielskiej formy demokracji krytykowane są za swoją słabą jakość czy wręcz dysfunkcjonalność. Wystarczy tu wspomnieć o argumencie na temat „drugorzędności” wyborów do Parlamentu Europejskiego („*second order elections*”) lub zasadniczo słabej kontroli parlamentarnej nad rządową polityką europejską (czy też bardziej precyzyjnie, w liczbie mnogiej: rządowymi politykami) na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej. Po drugie, praktyka procesu podejmowania decyzji budzi zastrzeżenia również ze względu na brak transparentności (szczególnie w strukturach systemu decyzyjnego Rady), zbyt duży udział grup interesów obecnych i aktywnych w Brukseli, w skali znanej chyba tylko z Waszyngtonu, i praktyczne wyłączenie spod efektywnej kontroli obywateli europejskich. Wreszcie po trzecie, zwykłe zestawienie systemu unijnego z jakimkolwiek innym systemem demokracji przedstawicielskiej, znanym z poziomu państw narodowych (o różnych ustrojach – czy to prezydenckich, półprezydenckich, parlamentarno-gabinetowych, czy parlamentarno-komitetowych), nie pomaga w zrozumieniu istoty unijnej „demokracji przedstawicielskiej”.

⁴ A. Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” nr 4/2002.

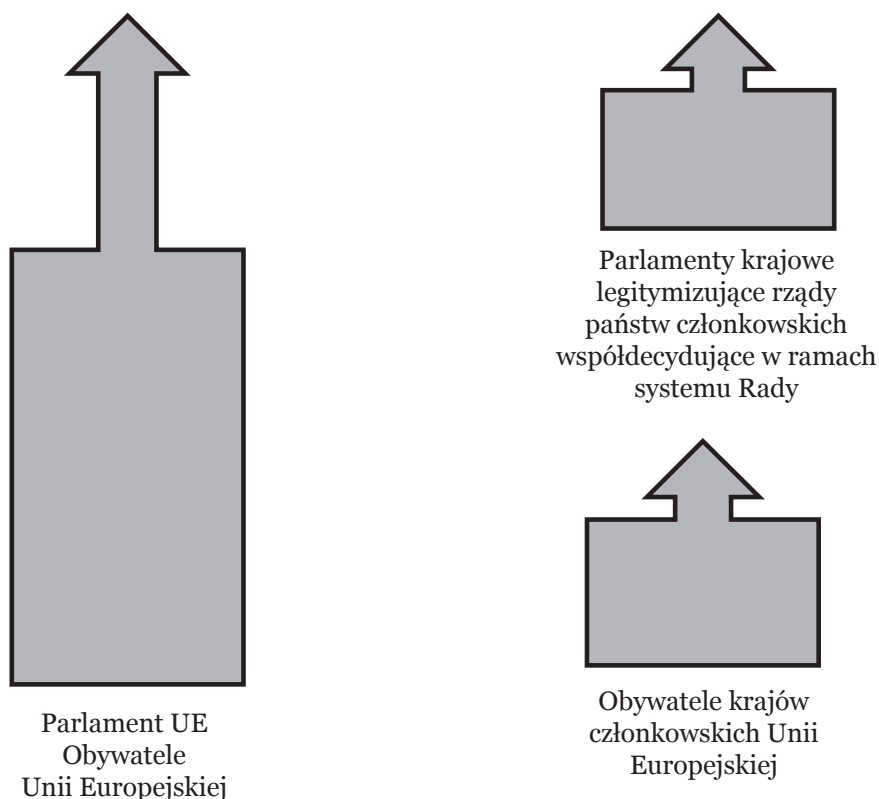
Warto jednak w tym miejscu przypomnieć, że Unia Europejska nie jest państwem⁴ i w konsekwencji standardy demokracji przedstawicielskiej znanej z państwa narodowego nie powinny być wobec niej stosowane.⁵ Jeśli odnieść „demokratyczność” Unii komparatywnie do „demokratyczności” innych organizacji międzynarodowych, okazuje się, że w gronie innych wtórnych podmiotów, uczestników stosunków międzynarodowych, Unia byłaby swoistym czempionem, bijąc na głowę większość.

Powyższy argument jest zasadny tym bardziej w kontekście budżetu, jakim rozporządza wspólnota. Mimo że w liczbach bezwzględnych może on robić wrażenie, to w relacji do unijnego produktu krajowego brutto już nie, stanowi bowiem zaledwie około 1% PKB (w perspektywie budżetowej 2007–2013: 1,05%) całej wspólnoty.

Ale Unia jest nie tylko organizacją międzynarodową, jest organizacją ponadnarodową, posiadającą autonomię prawną, sądową oraz częściowo budżetową, i jako taka potrzebuje bardziej zaawansowanego konstruktu legitymizacyjnego. Jego cechy Traktat Lizboński dalej uszczegóławia. Kolejny pkt (2) art. 10 doprecyzowuje sposoby reprezentacji obywateli Unii Europejskiej. Po pierwsze, są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Po drugie, państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy, wreszcie, po trzecie, szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. (Tego rodzaju konstrukcja legitymizacyjna przedstawiona jest na schemacie 1.)

⁵ Natomiast dla władzy ponadnarodowej (tak jak to ma miejsce w przypadku UE), podejmującej decyzję w wąskim zakresie, z bardzo wąskim mandatem wynikającym z ratyfikowanego prawa międzynarodowego (doprecyzowanym tzw. mandatem traktatowym – co warto zauważyć, legitymizowanym w procesie ratyfikacyjnym, zgodnym z demokratycznym porządkiem państw członkowskich UE), dysponującej budżetem w wysokości ok. 1% PKB, ta forma legitymacji, którą dysponuje UE, może być już uznana za wystarczającą. UE będąc głównie systemem regulacyjnym (a nie redystrybucyjnym), zdaje się cieszyć znacznie bardziej zaawansowaną legitymacją dla swoich funkcji regulacyjnych niż inne instytucje regulacyjne na poziomie państwowym.

Schemat 1. Legitymizacja decyzji w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli więc chodzi o sposoby legitymizowania decyzji w ramach Unii Europejskiej, traktat tutaj nie pozostawia złudzeń, wskazując dwa kanały legitymizacyjne: jeden, bezpośredni, poprzez Parlament Europejski, a drugi, pośredni, poprzez (demokratycznie legitymizowaną) władzę wykonawczą państw członkowskich. Unijny system legitymizacyjny nie ma być zatem budowany w zastępstwie dotychczasowego systemu legitymizacyjnego znanego z państw członkowskich, ale ma być względem niego komplementarny. Ma korzystać z mechanizmów, które dostępne są w demokracjach państw członkowskich, według łańcucha „obywatel – parlament – rząd”, jak również z własnych rozwiązań w relacji obywatel – Parlament Europejski.

Idąc dalej tropem wyznaczonym przez zapisy traktatowe, dowiadujemy się z pkt 3 (art. 10), że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są w niej podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela (w duchu zasady subsydiarności). Co więcej, pkt 4 wskazuje partie polityczne na poziomie europejskim jako te podmioty, które przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

Wcześniejszy art. 9 stanowi, że „*We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli,⁶ którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne*”.

W podobnym duchu art. 11 podkreśla, że za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Jako *novum* traktat oferuje obywatelom UE prawo inicjatywy obywatelskiej: obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej⁷ o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których zdaniem obywateli stosowanie prawa pierwotnego wymaga aktu prawnego wykonawczego Unii.⁸

⁶ Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo UE ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go.

⁷ Aczkolwiek wyłącznie w dziedzinach, w których Komisja jest do tego uprawniona. Organizatorzy takiej inicjatywy obywatelskiej – komitet obywatelski składający się z przynajmniej siedmiu obywateli UE, którzy mieszkają w przynajmniej siedmiu różnych państwach członkowskich – mają rok na zebranie koniecznych deklaracji poparcia. Liczbę ważnych deklaracji poparcia muszą poświadczyć właściwe organy w państwach członkowskich. Następnie w ciągu trzech miesięcy Komisja przeanalizuje inicjatywę i podejmie decyzję w sprawie działań, jakie należy w związku z nią podjąć.

⁸ Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są w art. 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Z kolei art. 12 rozwija postanowienia w zakresie legitymacji poprzez parlamenty narodowe – stanowi, że parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych UE, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości, zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityki Unii w tej dziedzinie,⁹
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego traktatu;
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii,¹⁰
- f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.¹¹

Łatwo zauważyć wyraźne próby dowartościowania parlamentów narodowych w politykach europejskich. Jest to swego rodzaju reakcja na pierwotne – klasyczne, sięgające korzeniami lat 70. XX w. – zastrzeżenia co do deficytu demokracji. Obejmowały one m.in. argument, 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, przy równoległym wzmacnianiu egzekutywy na szczeblu europejskim: Rady Unii Europejskiej

⁹ Zgodnie z art. 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz włączając się w polityczną kontrolę Europeolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z art. 88 i 85 tego traktatu.

¹⁰ Zgodnie z art. 49 niniejszego traktatu.

¹¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, op.cit.

i Komisji Europejskiej.¹² Dlatego właśnie autorzy traktatu, mając na względzie lepsze wykorzystanie właśnie tego parlamentarnego kanału legitymizacyjnego, którym dysponują państwa członkowskie, dowartościowuje parlamenty narodowe, w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień kontrolnych monitorujące, ukierunkowujące i wreszcie sankcjonujące politykę europejską swoich rządów. Traktat Lizboński – w duchu reguły subsydiarności – wprowadził system „wczesnego ostrzegania legislacyjnego”, zgodnie z którym parlamenty krajowe mają osiem tygodni na zgłoszenie zastrzeżeń, gdyby okazało się, że decyzje Unii Europejskiej nakładają się na ich kompetencje.

Niemniej jednak po lekturze art. 9–12 Traktatu Lizbońskiego obraz systemu legitymizacyjnego Unii Europejskiej okazuje się bardziej skomplikowany niż dwukanałowy (poprzez Parlament Europejski i parlamenty/rządy krajowe) system omówiony powyżej. Przedstawiony wcześniej schemat legitymizacyjny należałoby rozbudować i widzieć go jako bardziej skomplikowaną strukturę, zaprezentowaną na schemacie 2.

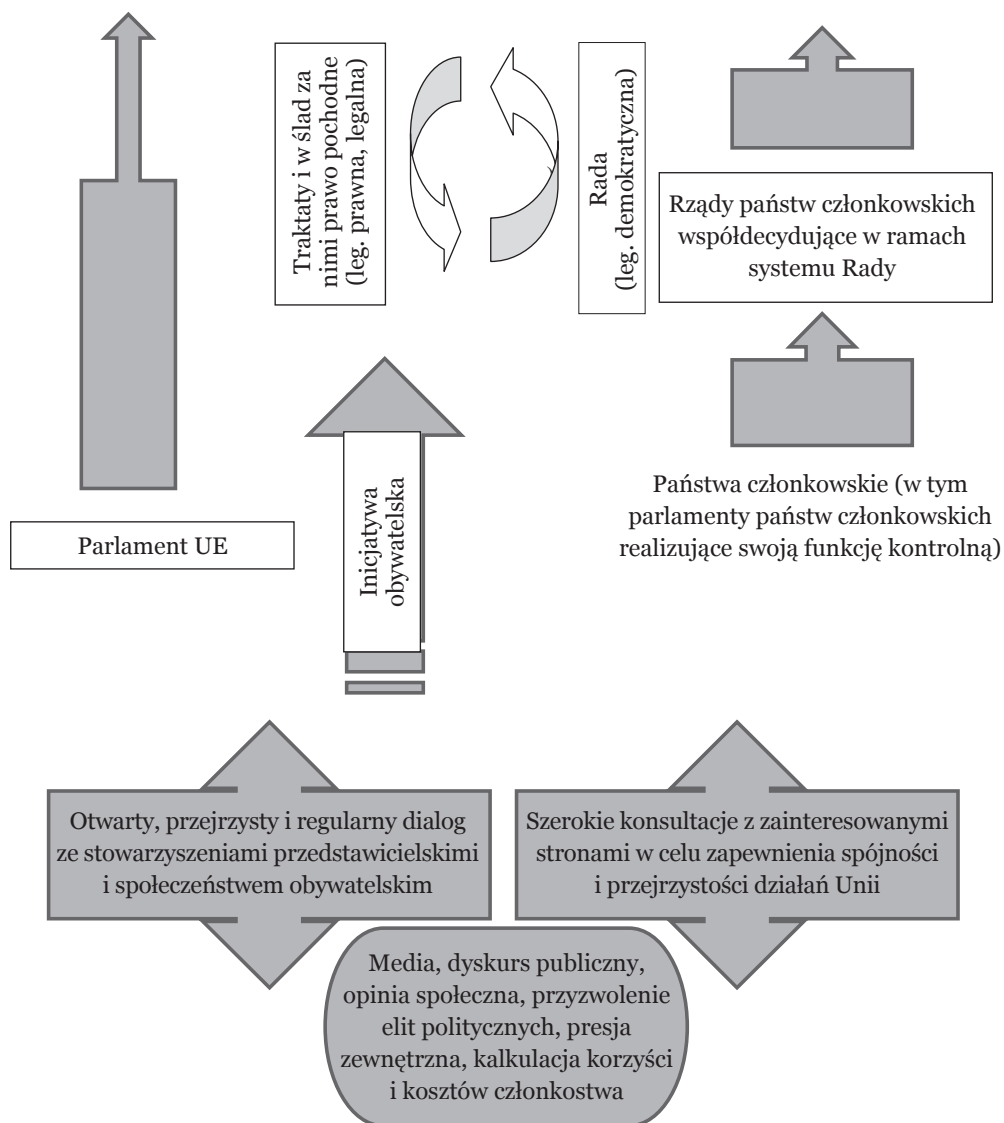
Jak wynika ze schematu 2., niewątpliwie w przypadku współczesnej, postlizbońskiej Unii Europejskiej mamy do czynienia z całym systemem legitymizacyjnym, który korzysta z bogatego zestawu mechanizmów legitymizacyjnych. Jedne – oparte na uczestnictwie obywateli – wzbudzają poczucie podmiotowości, inne, bardziej technokratyczne – wynikają ze skuteczności administracyjnej, ekonomicznej i do pewnego stopnia socjalnej. W systemie tym legitymacja pochodzi więc z uczestnictwa obywatelskiego (np. podczas wyborów do Parlamentu UE), a także ma charakter technokratyczny oraz społeczny, wyrażony społeczną aprobatą dla efektów jego funkcjonowania. Jednocześnie w systemie tym „cyrkułują” poszczególne typy legitymacji, zarówno oddolnie – z poziomu państw członkowskich, jak i odgórnie – z poziomu Unii.¹³ Państwa członkowskie legitymizują – w sposób demokratyczny – UE za pośrednictwem posiedzeń Rady Ministrów i Rady Europejskiej, gdzie odbywa się znaczna część procesu decyzyjnego.

¹² R. Dehousse, *Constitutional reform in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „West European Politics” nr 18(3)/1995, s. 118–136.

¹³ Za: M. den Boer, C. Hillenbrand, A. Noeltke, *Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks*, „Journal of Common Market Studies” nr 1/2008, s. 101.

Schemat 2. System legitymizacyjny decyzji w Unii Europejskiej

Legitymizacja decyzji w Unii Europejskiej



Obywatele Unii Europejskiej – Obywatele krajów członkowskich Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne.

Jednocześnie, w wyniku tego międzyrządowego procesu, jak również innych elementów ponadnarodowego systemu podejmowania decyzji (z udziałem Komisji i Parlamentu, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) powstają akty prawne (i ich interpretacja oraz wykładnia), które przesądzają z kolei o wspomnianej już wcześniej legitymacji legalnej Unii.

Legitymacja demokratyczna w integrującej się Europie

W tym miejscu należy przypomnieć, że samo słowo „legitymacja” pochodzi z łaciny i oznacza „zgodność z prawem”. Najczęściej rozumiana jest jako atrybut władzy politycznej, wyrażający uprawnienie ośrodka władczego do podejmowania wiążących decyzji, przy równoczesnej aprobachie wielkich grup społecznych.¹⁴ W szerszym rozumieniu legitymacja może oznaczać pewien stan systemu politycznego i jego składowych, charakteryzujący się obecnością faktycznego i względnie trwałego poparcia społecznego.¹⁵

Legitymacja UE wynika również z demokratycznego charakteru tworzących Unię elementów, czyli państw członkowskich, gdyż to one cały czas zachowują dominującą pozycję we wspólnotowym procesie podejmowania decyzji (pośrednia – poprzez Radę – legitymacja demokratyczna wspólnoty). W konsekwencji, podobnie jak na poziomie państwowym, legitymacja Unii Europejskiej jest kombinacją wielu rodzajów i typów uprawnomocnienia.¹⁶ Mamy do czynienia z całym systemem legitymizacyjnym, adekwatnym do wielopoziomowego i wielowymiarowego systemu unijnego.

Dlatego warto w tym miejscu przypomnieć również triangularną koncepcję legitymacji Williama Wallece’a i Julie Smith, która próbuje odzwierciedlić przeciwności między logiką międzyrządową, funkcjonalną administracją/biurokracją a demokracją ścierającymi się w unijnym systemie. W tym ujęciu legitymizacja EU bazuje na

¹⁴ Już XIX-wieczni badacze, przede wszystkim Max Weber, zajmowali się tym problemem. Niemiecki uczone wskazał trzy główne rodzaje legitymizowania władzy politycznej: legalność władzy, tradycję i charyzmę, ale ten katalog został później rozszerzony przez wielu teoretyków.

¹⁵ J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa 2005, s. 205.

¹⁶ Zapewne ze znaczącym wyjątkiem Weberowskiej władzy charyzmatycznej.

następujących wartościach: demokracji (ponieważ wymaga publicznej odpowiedzialności i ochrony praw jednostki), integracji (poszukuje zinstytucjonalizowanych rozwiązań transnarodowego mechanizmu podejmowania decyzji) i autonomii państw członkowskich. Zgodnie z tą logiką, poszczególne instytucje wspólnotowe odpowiedzialne są za inny wymiar tak rozumianej legitymacji: Rada jest strażniczką narodowej autonomii, Parlament Europejski – demokratycznych wartości, a Komisja – efektywnej (funkcjonalnie) integracji.¹⁷

Tak zrekonstruowany system legitymacji władzy w Unii Europejskiej podlega oczywiście permanentnej dyskusji, istnieje szereg opinii – często sprzecznych – na temat jego demokratycznego uprawomocnienia. U podstaw tej debaty leży założenie, że Unia, będąc organizacją ponadnarodową (*supra-national organisation*), musi sprostać znacznie ostrzejszym kryteriom „demokratyczności” niż inne organizacje międzynarodowe. Jednocześnie nie można stosować wobec demokracji w skali UE tych samych wymogów, co w przypadku demokracji w skali państwa. W konsekwencji stoimy w obliczu konieczności takiej interpretacji dyskursu na temat legitymacji władzy, aby była ona adekwatna w kontekście wielopoziomowego systemu rządzenia (*multi-level governance*), jakim jest Unia.

Demokracja w UE w kontekście kryzysu

Jednak kryzys zmienił optykę spojrzenia na problematykę legitymizacji władzy w Unii Europejskiej. Co warto podkreślić, nie tyle zmienił sam system legitymizacyjny (ten wręcz stał się bardziej zaawansowany wskutek wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego), co zmienił spojrzenie na niego. Analitycy życia politycznego w Europie, obserwując *austerity measures* narzucane państwom zadłużonym, poza jakimkolwiek mandatem demokratycznym, wygenerowanym w ramach krajowych systemów demokratycznych, a często wbrew niemu, formułują krytyczne sądy co do legitymacji tych działań. Tak jak zostało zasygnalizowane we wstępie, również obywatele (głównie państw zadłużonych, ale także krajów płacących rachunki za ratowa-

¹⁷ W. Wallece, J. Smith, *Democracy or Technocracy. European Integration and the Problem of Popular Consent*, „West European Politics” nr 3/1995, s. 140.

nie strefy euro) „odkryli” na nowo Unię Europejską. Nagle Europejczycy uświadomili sobie, że Unia naprawdę istnieje, tzn. że mają „europejską władzę”. Wcześniej też mieli władzę na poziomie europejskim, ale nie byli jej świadomi, nie odczuwali jej, nie sądzili, że jest tak ważna. Dlatego pytania o jej uprawomocnienie nie interesowały ich. Dziś należy stawiać je na nowo i udzielać zaktualizowanych odpowiedzi. Europejczycy zostali skonfrontowani z faktem istnienia Europy, natomiast system legitymizacyjny pozostał stary – z czasów, kiedy Unia jawiła się jako coś odległego, w sumie nieważnego, w każdym razie dobrze funkcjonującego, na tyle dobrze, żeby być z niej zadowolonym, tolerować ją i nie zawracać nią sobie głowy.

Nagle okazało się, że w kontekście kryzysu w strefie euro i obserwowanej praktyki interwencji podmiotów zewnętrznych (Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, ale również Międzynarodowego Funduszu Walutowego, czyli struktury pozaunijnej) w polityki społeczno-gospodarcze państw zadłużonych należałoby rozwinąć listę dotychczas stosowanych mechanizmów europeizacyjnych (*compliance, competition, communication*) o dodatkowe instrumenty, które dotychczas nie miały precedensu, a które wpisują się w ogólny schemat procesów europeizacyjnych, tj. ścisły monitoring finansów publicznych, subordynowanie finansów publicznych (i w konsekwencji wpływ na zarówno stronę przychodową, jak i wydatkową zadłużonego podmiotu) czy też polityka warunkowości (wypłata kolejnych transzy pomocy w zamian za kolejne etapy reform).

Deficyt demokratyczny w EU, który dotychczas dyskutowany był w odniesieniu do innego poziomu systemu politycznego – głównie instytucji (bądź ich braku czy niedoskonałości) na poziomie ponadnarodowym – nagle został dostrzeżony również na poziomie państwa narodowego. Warto zauważyć, że cięcia budżetowe, podwyżki podatków, restrukturyzacja zatrudnienia w greckim sektorze publicznym itd. – wszystkie te i inne reformy przeprowadzono nie w ramach greckiego systemu demokracji parlamentarnej. Co więcej, we wcześniejszych kampaniach wyborczych w Grecji pojawiały się takie propozycje, ale wybory wygrywały inne partie. W języku teorii demokracji to znaczy, że te propozycje programowe nie uzyskały mandatu demokratycznego, nie zostały legitymizowane. Legitymizowane natomiast zostały inne, prowadzące do poziomu zadłużenia ocierającego się o ryzyko bankructwa.

Aktualnie wszystkie te reformy dokonywane są pod presją bankructwa, na warunkach określonych przez wierzycieli zewnętrznych. Widoczny opór zadłużonych skłania do zastanowienia się nie tylko nad demokratyczną prawomocnością wprowadzonych zmian, ale przede wszystkim nad takim elementem procesu legitymizacyjnego, jak *compliance*: podporządkowanie się, przystosowanie, adaptacja. Jest on szczególnie istotny w czasach kryzysowych, kiedy implementowane decyzje nie tylko nie cieszą się poparciem szerokich mas społecznych, ale budzą ich sprzeciw, czasami przejawiający się w gwałtownych formach. W takich właśnie momentach jedynie twarde mechanizmy władzy okazują się skuteczne w zapewnianiu podporządkowywania się decyzjom rządzących. Zagrożenie sankcją (prawną, ograniczenia wolności bądź inną karą), która – nawet jeśli tylko potencjalna, ale jednak realnie możliwa – wymusza na rządzonych podporządkowanie, przystosowanie się i adaptację (*compliance*). Oczywiście, nie tylko środki o charakterze negatywnym legitymizują władzę i wpływają na zachowanie się obywateli zgodnie z wolą rządzących. Należy tutaj również wspomnieć o takich środkach, jak obietnica wyborcza (ona również jest źródłem mandatu rządzenia udzielonego rządzonemu) i spodziewana korzyść.

Podporządkowanie się rządzących rządzonemu może więc być motywowane różnorodnymi czynnikami, o charakterze:

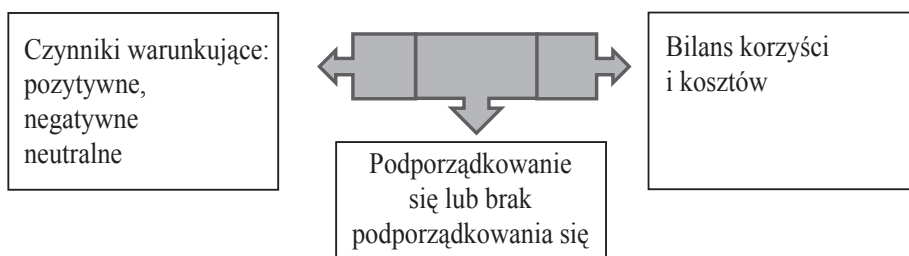
- pozytywnym (atrakcyjna perspektywa, obietnica, spodziewana nagroda),
- negatywnym (sankcja, kara, negatywna konsekwencja regulowana przez rządzących),
- neutralnym (poczucie prawomocności danej decyzji politycznej i gotowość do podporządkowania się jej, bez względu na pozytywną bądź negatywną jej ocenę – po prostu ze względu na demokratyczną, legalistyczną postawę).

Rzecz jasna w konkretnych przypadkach będziemy mieli do czynienia z kombinacją zidentyfikowanych czynników. Obywatel, a także każdy inny adresat prawa i władzy, może być rozumiany jako racjonalna jednostka kalkulująca w konkretnej sytuacji, w danych warunkach korzyści i koszty swojego zachowania i działań. Jako taki będzie podporządkowywał się dyrektywom władzy o tyle, o ile rachunek, owa kalkulacja determinantów (pozytywnych, negatywnych i neutralnych) będzie bilansowała się dodatnio.

Może więc to być zachowanie zgodne z polityką rządzących motywowane obawą przed sankcją prawną, czyli determinowane negatywnie. Może to być również zachowanie motywowane w sposób pozytywny – perspektywą spodziewanej nagrody, i w ten sposób zgodne z dyrektywami rządzących. Może to być także zachowanie zgodne z intencjami i decyzjami rządzących motywowane wewnętrzną dyspozycją – bez względu na stosunek do danej intencji lub decyzji władzy.

Oczywiście kolejnym ważnym elementem tego równania, który należy uwzględnić, są koszty podporządkowania się, a mówiąc bardziej precyzyjnie, bilans korzyści i kosztów. Co jednak, jeśli owa kalkulacja determinantów motywujących podporządkowanie rządzonych nie będzie bilansowała się dodatnio, jeśli ten rachunek będzie miał sumę ujemną? Wtedy mamy scenariusz grecki. Przy czym należy zaznaczyć, że w przypadku Grecji mamy do czynienia z negatywnym bilansem zarówno przed, jak i po kryzysie, zarówno w odniesieniu do władzy państwowej, jak i ponadpaństwowej.

Schemat 3. *Equilibrium* legitymizacyjne



Źródło: opracowanie własne.

Generalnie możemy się spodziewać, że rządzeni nie podporządkują się woli rządzących, o ile czynniki, które miałyby ich do tego skłaniać (pozytywne, negatywne, neutralne) nie będą dość silne, żeby zrównoważyć koszty podporządkowania się. Dla przykładu: jeśli prawdopodobieństwo i siła sankcji z tytułu niezapłacenia podatków będą niskie, a spodziewane korzyści (w postaci zaoszczędzonych z tytułu nieopłaconego podatku środków) wysokie, wtedy – o ile decydujące nie okażą

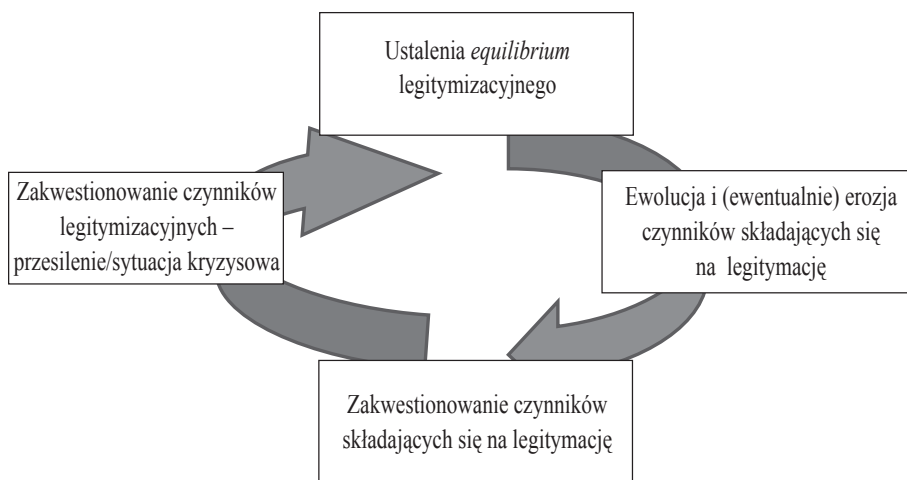
się np. prodemokratyczne przekonania lub legalistyczne nastawienie – należy się spodziewać, że adresat władzy nie podporządkuje się.

Zatem w pewnym sensie sztuka rządzenia sprowadza się do utrzymania względnej równowagi w systemie opisanym w schemacie 3, balansowania, które pozwala uniknąć zbyt opresyjnej władzy z jednej strony, a z drugiej zbyt tolerancyjnego stosunku władzy do rządzonych, które – w pewnych warunkach – może ograniczać sterowność (*governmentability*) systemu władzy. Zrównoważony system władzy będzie utrzymywał *equilibrium* między różnymi rodzajami czynników, uprawdopodobniającymi stałe i względnie stabilne podporządkowywanie się rządzonych rządzącym.

W warunkach demokratycznych właściwie trudne do wyobrażenia byłoby utrzymywanie na dłuższą metę wysokiego poziomu legitymacji władzy przez kombinację czynników sprowadzającą się wyłącznie do komponentów negatywnych – takich jak restrykcje, kary, opresje. (Są to raczej instrumenty władzy typowe dla państwa totalitarnego albo inaczej – jedynie w warunkach totalitarnej formuły rządzenia rządzący są w stanie utrzymać stabilny poziom podporządkowywania się rządzonych za pomocą środków tylko negatywnych.) Krótkowzroczną strategią okazałyby się zapewne próby budowania legitymacji władzy bazujące wyłącznie na czynnikach pozytywnych lub na wierze w konstruktywne wobec władzy nastawienie rządzonych. Skonfrontowanie ich z kosztami związanymi z wprowadzaniem w życie decyzji rządzących szybko ujawniłoby słabości takiej konstrukcji legitymacyjnej.

W praktyce mamy więc do czynienia z kombinacyjnym charakterem czynników budujących legitymację, uprawdopodobniających zachowania i działania rządzonych zgodne z linią władzy. Kiedy ta równowaga zostaje zachwiana, zazwyczaj następują przesilenia polityczne bądź inne sytuacje krytyczne. Przyjmują one różnorodne formy, w zależności od swych źródeł, uczestników, kontekstu – najczęściej będą jednakowoż prowadziły do zakwestionowania aktualnej konstelacji władzy (i kombinacji jej czynników legitymizujących). Będą też poszukiwały nowego impulsu legitymizacyjnego (np. w postaci nowych wyborów, przejęcia sterów przez władzę bardziej opresyjną – odwołującą się do mechanizmów legitymizacyjnych, bazujących na czynnikach negatywnych, bądź władzę budującą swoją narrację legitymizacyjną na czynnikach o dominującym charakterze pozytywnym), który być może przywróci równowagę w systemie.

Schemat 4. Cykl budowy i dekonstrukcji *equilibrium* legitymizacyjnego



Źródło: opracowanie własne.

Możemy zatem mówić o pewnym cyklu: od ustalenia *equilibrium* legitymizacyjnego, uprawdopodobniającego podporządkowanie się rządzonych rządzącym, sprowadzającego się do wypracowania kombinacji czynników (pozytywnych, negatywnych i neutralnych), przez ewolucję tych czynników, następnie ich erozję, aż wreszcie ich zakwestionowanie – przesilenie/sytuację kryzysową i ponowne doprecyzowanie *equilibrium*.

W warunkach demokratycznych najczęstszy stan to oczywiście stan uznawania legitymacji władzy i podporządkowania się jej, przejawiający się w przestrzeganiu prawa, płaceniu podatków, kontestowaniu władzy w ramach standardów liberalnego dyskursu politycznego. Cykulacja w powyżej naszkicowanym cyklu odbywa się zatem w drodze mechanizmów wyborczych, deliberacji i rządów prawa.

Wracając jednak do centralnego pytania badawczego niniejszej analizy, należy odnieść się do problemu legitymacji władzy w warunkach kryzysu. Kryzys gospodarczy wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji niecieszących się uznaniem, poparciem i oczekiwaniem ze strony rządzących. Wręcz przeciwnie, w kryzysowych czasach

najczęściej konieczne jest podnoszenie podatków, cięcia wydatków, decyzje związane z zadłużeniem. Wtedy właśnie zrównoważone *equilibrium* legitymizacyjne pozostaje kluczowe i uprawdopodobnia skuteczne, bezkolizyjne wprowadzenie niezbędnych reform. Zapotrzebowanie na legitymację wzrasta więc wraz ze stopniem surowości reform: im większe koszty ich wprowadzenia ponoszą obywatele, tym silniejsze muszą być czynniki wspierające uprawomocnienie reform. Tym istotniejszy będzie też wydawał się interakcyjny charakter relacji między różnymi wymiarami i poziomami legitymizacji.¹⁸ Legitymacja musi więc być widziana jako koncepcja względna, uzależniona od szeregu czynników.

Już w latach 60. XX w. David Easton¹⁹ sygnalizował, że hierarchiczny układ struktury legitymizacyjnej zależy również od cech charakterystycznych:

- samej władzy,
- systemu politycznego,
- wspólnoty, której dotyczy.

Wszystkie te elementy jednocześnie podlegają ciągłym zmianom, co powoduje ciągłą zmianę systemu legitymizacyjnego. Konkretna polityka/decyzja może być mniej albo bardziej legitymizowana.

Prowadząc rozważania na temat legitymizacji władzy w warunkach kryzysu wewnątrz państwowych systemów politycznych, w relacji między poziomem narodowym a ponadnarodowym, nie sposób nie zauważyć jednej konkretnej różnicy między państwami unitarnymi a federacyjnymi. Legitymacja władzy w systemach unitarnych to bezpośrednia relacja między obywatelem a rządem na poziomie centralnym. Wprawdzie zazwyczaj głosujemy na posłów i senatorów, a nie bezpośrednio na rząd i premiera (wyjątkiem systemy prezydenckie i półprezydenckie, w których prezydent rzeczywiście, a nie jedynie symbolicznie, stoi na czele państwa, przede wszystkim na czele władzy wykonawczej), jednak większość parlamentarna, stojąca za rządem, utożsamiana jest z nim w stopniu, w którym dla wyborców i mediów stanowią jedność, konkretną opcję polityczną trzymającą władzę

¹⁸ F. Scharpf, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, MPIfG, „Discussion Paper” nr 12/2012, s. 3.

¹⁹ Por.: D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.

(a rząd to po prostu jej wykonawcze ramię, podczas gdy parlament to jej ramię ustawodawcze).

Poza tym istnieje jeszcze poziom pośredniczący, w postaci samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jednak sam fakt istnienia organów administracyjnych nie przesądza jeszcze o federacyjnym charakterze danego systemu. Przesądza o nim natomiast proporcja władzy zlokalizowanej na poziomie centralnym i regionalnym czy związana z nią proporcja w alokacji budżetu (jaka część redystrybuowana jest na poziomie centralnym, a jaka na poziomie landu, regionu, województwa).

Właściwie takie instytucje jak Europejski Bank Centralny (kluczowa instytucja w czasach kryzysowych) czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości pozostają poza zasięgiem mechanizmów legitymizacyjnych z poziomu państwa narodowego.²⁰ Tryb ich powoływania, kontrola funkcjonowania, aż po ich (mało prawdopodobne) ewentualne odwołanie, odbywa się w ramach mechanizmów tak odległych od obywatela, że bez zbytnej przesady można stwierdzić, iż są one wyłączone z bieżącej polityki i tym samym spod „parasola” demokratycznej legitymacji. Nie jest to w żadnym wypadku krytyka takiego stanu rzeczy. Zarówno bank centralny, jak i sądownictwo powinny pozostać niezależne – tak stanowi norma liberalnej demokracji. Problem polega na tym, że w wielu krytycznych sytuacjach właśnie te dwie instytucje odgrywają kluczową rolę w procesie integracji europejskiej w ogóle, jak również w wielu konkretnych politykach i decyzjach. Wiele wyroków i orzeczeń ETS, o charakterze źródeł prawa we wspólnotowym systemie prawnym, ma charakter polityczny, jednak poza jakąkolwiek skuteczną kontrolą demokratyczną. Wydaje się, że bank centralny (ECB) oraz sąd najwyższy (ETS) na poziomie ponadnarodowym w Europie cechują się zdecydowanie dalej idącą niezależnością od bieżącej polityki niż ich odpowiedniki w państwach narodowych.

²⁰ Silna pozycja instytucjonalna takich organów jak Europejski Bank Centralny czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest wynikiem rozwiązań traktatowych, które były ratyfikowane w ramach demokratycznych procedur, zgodnych z ustrojem poszczególnych państw członkowskich. Wiązała się również z intensywną debatą publiczną, przynajmniej w części krajów członkowskich, która dodatkowo legitymizowała te decyzje. Oczywiście kraje przystępujące do wspólnoty chronologicznie później akceptowały dane rozwiązania instytucjonalne klubu, do którego wstępowały, przez mechanizm ratyfikacji traktatów akcesyjnych.

Koncentracja na legitymacji typu *out-put* oznacza założenie, że jeśli oceniamy dany system po efektach jego funkcjonowania, to akceptujemy fakt, że pewne instytucje będą wyłączone z bieżącej polityki, konkurencji partii, mechanizmów większościowych itd. I nie traktujemy tego jako deficyt, ale wręcz przeciwnie – jako ważny element konstrukcyjny, zaprojektowany intencjonalnie w takim właśnie kształcie i w takiej, a nie innej, relacji do demokracji, jej instytucji i mechanizmów. Uprawomocnienie władzy w Unii Europejskiej bierze się zatem z innych niż typowo demokratyczne standardy legitymizacyjne, raczej ze wspomnianej wcześniej zasady funkcjonalności (skuteczne zarządzanie polityką pieniężną wymaga „odklejenia” jej od bieżącej polityki większościowej), jak również ze zwykłej zasady poszanowania rządów prawa – akceptacji prawniczej racjonalności i uznania jej wyższości nad klasycznymi rozwiązaniami demokratycznymi.

Wnioski

Przechodząc do podsumowania niniejszej analizy, należy zauważyć, że biorąc pod uwagę legitymację decyzji podejmowanych w wielo-poziomym systemie władzy Unii Europejskiej w latach kryzysowych, w sensie instytucjonalnym nic wielkiego się nie stało. Traktat Lizboński (wszedł w życie w 2009 r., jednak jego zapisy zostały wynegocjowane jeszcze w czasach przedkryzysowych) niewiele tu zmienił – patrz: pierwsza część analizy. Za to kryzys ujawnił pewne wady konstrukcyjne. Pokazał, że Unia Europejska jest ważna, za to jej konstrukcja nie jest optymalna, że jej instytucje nie są wystarczająco wyposażone w instrumenty walki z zagrożeniami, które płyną z nieprzestrzegania wcześniej wynegocjowanych, uzgodnionych i ratyfikowanych ustaleń. Wreszcie, na nowo pojawiły się pytania o zakres i jakość mechanizmów legitymizujących decyzje w ramach Unii Europejskiej. Kryzys zadłużeniowy w strefie euro pokazał, że wspólna waluta pociąga za sobą znacznie większą współzależność państw członkowskich i ich gospodarek niż dotychczas sądzono. Błędy w polityce ekonomicznej poszczególnych państw wywierają wpływ na sytuację finansową i gospodarczą pozostałych krajów. Wymusza to głębszą integrację w ramach strefy euro. Jej przejawem jest powstawanie

nowych instytucji, takich jak pakt fiskalny, Jednolity Europejski Nadzór Bankowy, Europejski Mechanizm Stabilizacyjny z elementami transferów fiskalnych w ramach strefy euro. W planach są kolejne zmiany: wspólne obligacje i wspólny budżet dla strefy euro. Mówi się też o utworzeniu w dalszej perspektywie unii ekonomicznej i politycznej. W praktyce stoimy wobec wielu dylematów związanych z reformą tego systemu, które – w pewnym uproszczeniu – mogą być sprowadzone do pytania o sposób przezwyciężenia obecnej sytuacji kryzysowej.²¹ Czy drogą wyjścia jest „krok do przodu”, czy „krok wstecz”? Czy należy pogłębić unię walutową o unię fiskalną i podążać w stronę unii politycznej (cokolwiek to znaczy), dalej poszukując dla niej nowych mechanizmów legitymizacyjnych? Czy też należy raczej wycofać się z unii walutowej, nie myśleć o pogłębianiu integracji gospodarczej i ograniczyć Unię Europejską do koncepcji „przyjazni rynkowej”? Już dziś widać, że na te pytania poszczególne państwa członkowskie udzielają różnych odpowiedzi. Na przykład Wielka Brytania zdecydowanie jest zwolennikiem wizji UE ograniczonej do Jednolitego Rynku i „czterech swobód”, podczas gdy Niemcy gotowe są do kroku w stronę europejskich struktur federacyjnych, ale nie na greckich warunkach, a więc z precyzyjnie określonym zestawem reguł takiej (quasi)federacji.

Czy zatem – wracając do pytania postawionego we wstępie – potrzebujemy w Unii Europejskiej nowej formuły legitymizacyjnej? Wydaje się, że nie. Jeśli zastanowimy się nad przyczynami kryzysu, to dojdziemy do wniosku, że miały swoje źródło głównie wewnątrz państw nadmiernie zadłużonych i w ramach mechanizmów demokratycznych państw członkowskich. Były wynikiem szeregu decyzji politycznych, które z perspektywy czasu oceniamy jako błędne, aczkolwiek z perspektywy legitymacji nie możemy mieć wobec nich zastrzeżeń. Unia Europejska nie jest źródłem problemów Grecji, jest metodą ich rozwiązania. I jako taka, w ramach swojego systemu legitymizacyjnego, podlega kontroli demokratycznej. To inna kontrola demokratyczna niż ta, którą znamy z poziomu państwa narodowego, ale musi być inna, bo Unia Europejska nie jest państwem. Co więcej, mechanizmy legitymizacyjne znane z poziomu państwa narodowego nie zawsze okazują się skuteczne i, jako takie, nie mogą służyć bezwarunkowej (i bezrefleksyjnej) aplikacji na poziomie ponadnarodowym.

²⁰ Szerzej patrz: A.Z. Nowak, *Koniec strefy euro?*, „Studia Europejskie” nr 1/2012.

System legitymacji decyzji w wielopoziomowej strukturze władzy okazał się skuteczny i wystarczający w przypadku takich państw jak Finlandia oraz okazał się niewystarczający w przypadku takich państw jak Grecja. Problem polega na tym, że w przypadku takich państw jak Grecja nawet konstrukcja legitymizacyjna równie silna jak system parlamentarno-gabinetowy okazuje się niewystarczająca. Niewystarczająca, aby podejmowane decyzje były jednocześnie demokratycznie legitymizowane i przynajmniej w minimalnym stopniu racjonalne i niepopulistyczne, tzn. nie wpędzały w spiralę zadłużenia całych pokoleń obywateli.

Zmiany na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. przyniósł przede wszystkim Traktat Lizboński, który wprowadził kilka innowacji instytucjonalnych w zakresie demokratycznego uprawomocnienia. Tym samym otworzył nowe możliwości, które być może będą, być może nie (pokaże praktyka) skutecznie wykorzystywane na rzecz lepszej demokratycznej kontroli procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej.

Tymczasem drugi czynnik – kryzys w strefie euro, zmienił jedynie optykę widzenia unijnych mechanizmów legitymizacyjnych. Działania podejmowane wobec państw dłużników, to działania reaktywne, będące bezpośrednim skutkiem nieprzestrzegania przez nie wcześniej wynegocjowanych, uzgodnionych i ratyfikowanych zobowiązań. To wcześniejsze tolerowanie nadmiernych deficytów, nadmiernego zadłużenia, nieodpowiedzialnej polityki kredytowej wymknęło się poza mandat legitymacyjny wyznaczony przez prawo pierwotne i wtórne.

Abstract

Standards of Representative Democracy in the European Union and the Legitimacy *Equilibrium* During the Crisis

The two important events that shape our thinking about the democratic standards within the European Union and its member states at the break of the first and second decade of the XXI century are: the ratification of the Lisbon Treaty as well as the economic crisis in some members of the euro-zone.

This analysis examines the major claims of the Treaty on democracy, its mechanisms and legitimacy. Subsequently, it contextualises them in the exist-

ing literature on democratic deficit and the legitimacy questions in the multi-level governance system of the EU. The author builds a scheme which reflects the channels of legitimacy in the decision-making process which the EU is entertaining. This system is then confronted with the problem of the current economic crisis. The 'rescue policies' intervention of the EU is criticised by many for violating the *vox populi* in the indebted countries. Therefore, this paper reflects upon the tension between democratically justified but economically irresponsible decisions on the one side, and the austerity measures imposed as a consequence of the previous decisions imposed from the outside and therefore seen as 'undemocratic'. The author concludes that the present legitimacy equilibrium is sufficient to democratically justify the austerity measures imposed on the reform-resistant economies.