

WIOLETTA JEDLECKA

Uniwersytet Wrocławski

ZAGADNIENIE DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO
W UNII EUROPEJSKIEJ

Pod adresem wszelkiego rodzaju organizacji integracyjnych wysuwa się często różne zarzuty. Do najważniejszych można zaliczyć ten, który mówi o ich niedemokratycznym czy też niedostatecznie demokratycznym charakterze. Często na określenie tego typu sytuacji stosuje się termin „deficyt demokratyczny”. Taki zarzut stawia się także Unii Europejskiej. Termin ten jest jednak na tyle enigmatyczny, że rodzi się pytanie, co właściwie należy przez niego rozumieć oraz do jakich kwestii ma on się odnosić. Pojawia się bowiem wątpliwość, czy na takie miano zasługuje całość procesów integracji europejskiej, czy też może problem ten dotyczy niektórych jej aspektów, jak na przykład demokratycznej legitymizacji struktur decyzyjno-zarządzających. W tym drugim przypadku należałoby doprecyzować, które elementy spełniają kryteria niedostatecznej demokratyczności. Kolejne pytanie dotyczy tego, jakie w ogóle zarzuty można by postawić Unii Europejskiej i jak głęboko sięga deficyt demokratyczności w ramach UE¹. Pomocne w odpowiedzi na postawione pytania mogą okazać się koncepcje, zgodnie z którymi istota zagadnienia wiąże się z próbami równania do siebie pewnych regulacji panujących w organizmach integracyjnych i analogicznych unormowań w państwach narodowych². Wynika z tego, że problem ten dotyczy tylko pewnych uwarunkowań procesów integracyjnych, a ściślej rzecz ujmując, aspektu instytucjonalno-strukturalnego, wraz z materią trybu podejmowania decyzji i stanowienia prawa. Tadeusz Biernat twierdzi, że

dyskusje na temat braku demokracji w strukturach europejskich dotyczą wszystkich instytucji Unii. Wskazuje się, że w odniesieniu do każdej z nich istnieją poważne luki i rozbieżności między stan-

¹ J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 47–48.

² Zob. T. Biernat, *Deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej*, [w:] *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2003, s. 33.

dardem demokratycznym a sposobem jego przenoszenia do instytucji europejskich i ich kompetencjami³.

Zamieszanie terminologiczne wokół „deficytu demograficznego” potwierdza D.N. Chryssochoou⁴. Podkreśla on, że terminu tego używa się w różnych kontekstach; jego rozważania koncentrują się jednak na zastosowaniu go do Unii Europejskiej. Zdaniem tego autora deficyt demokracji to efekt uboczny procesu integracji europejskiej: rosnący dysonans między podstawowymi wymogami nowoczesnego demokratycznego rządu a rzeczywistymi warunkami, na których opiera się polityczne zarządzanie sprawami Unii.

Rozróżnia się dwa ujęcia deficytu demokracji w Unii: instytucjonalne oraz społeczno-psychologiczne.

Według pierwszego, ortodoksyjnego poglądu na deficyt demokracji w UE przeniesieniu kompetencji legislacyjnych parlamentów narodowych nie towarzyszył równy stopień demokratycznej rozliczalności i legislacyjnego wkładu Parlamentu Europejskiego, jedynej bezpośrednio wybieralnej instytucji na szczeblu Unii. W podejściu ortodoksyjnym bierze się pod uwagę dwie formy instytucjonalnego deficytu demokracji. Pierwsza forma odnosi się do „deparlamentaryzacji” krajowych systemów politycznych i rosnącego znaczenia władzy wykonawczej. Druga koncentruje się bezpośrednio na transferze kompetencji decyzyjnych ze szczebla narodowego na ponadnarodowy. W takim rozumieniu deficytu demokracji zawiera się *implicite* twierdzenie, że owo przesunięcie kompetencji ze szczebla narodowego na europejski odbyło się kosztem parlamentarzystów na korzyść decydentów we władzach wykonawczych. Uważa się, że integracja europejska uprzywilejowuje władze wykonawcze kosztem bezpośrednio wybieralnych władz ustawodawczych, jednakże dyskusje nad deficytem demokracji często koncentrują się bardziej wokół kompetencji niewybieralnych instytucji europejskich. Twierdzenia, że niewybieralne instytucje europejskie powinny być bardziej otwarte i lepiej rozliczane, opierają się na ogólniejszym argumencie, że Unia Europejska jest niezwykle technokratyczna i specjalistyczne umiejętności oraz efektywność ceni sobie bardziej niż przedstawicielstwo i demokrację. W zasadzie od początku lat 90. XX wieku ramy debaty nad demokracją w Unii bardzo się poszerzyły, tak że nawet jeśli dyskusja dotyczy instytucji, to jednocześnie wiąże się nierozzerwalnie z kwestią udziału społeczeństwa w procesie legislacyjnym UE. Inne punkty widzenia wprowadzają do debaty nad deficytem demokracji kwestie przejrzystości i upraszczania struktur. W tej sytuacji argumentuje się, że demokracji sprzyja większa otwartość instytucji. Podnosi się ponadto argument, że UE stanie się bardziej demokratyczna, jeśli będzie nie tylko otwarta, lecz także lepiej rozumiana.

³ *Ibidem*, s. 35. Zob. także K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 53 nn.

⁴ D.N. Chryssochoou, *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt*, [w:] *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, Warszawa 2007, s. 506.

Zarzuca się bowiem Unii, że staje się coraz bardziej złożona i trudniejsza do zrozumienia dla zwykłego obywatela⁵.

Drugie ujęcie — psychologiczno-społeczne jako punkt wyjścia stawia twierdzenie, że bez europejskiego *demos* nie może być europejskiej demokracji oraz że u źródeł deficytu demokracji w Unii Europejskiej leży brak „obywatelskiego my”, tzn. poczucia wspólnej tożsamości wśród Europejczyków. Ponadnarodowy *demos* można zdefiniować jako niejednorodną wspólnotę obywateli, której członkowie podzielają aktywne zainteresowanie demokratycznymi rządami nad większym systemem politycznym i identyfikują się z centralnymi instytucjami zarządzającymi. Innymi słowy, to sam *demos* legitymizuje Unię Europejską. Im bardziej Unia opiera się na zasadach demokratycznych, tym ważniejsze staje się dla obywateli poczucie przynależności do „inkluzywnego”, ponadnarodowego systemu politycznego. W tym kontekście wytworzenie się europejskiej tożsamości obywatelskiej z wielu tradycji demokratycznych, które obecnie istnieją w Unii, jest konieczne nie tylko dla przetrwania europejskiej demokracji, lecz także po to, by uszanować demokratyczną integralność składowych społeczeństw oraz wspierać kulturowe zróżnicowanie i różnorodną tożsamość obywateli UE. Ażeby mógł zaistnieć europejski *demos*, jego członkowie muszą uznać swoje zbiorowe istnienie. Nie jest to kwestia zmiany instytucjonalnej lub zmiany polityki, ale raczej zmiany sposobu, w jaki Europejczycy myślą o samych sobie, oraz sposobu, w jaki postrzegają wspólnoty, do których należą. Ponieważ systemu politycznego UE nie da się oderwać od jego tożsamości, powstawanie ponadnarodowego *demos* nie oznacza, że rodzi się społeczeństwo, którego dotychczasowa tożsamość przerodzi się w nową tożsamość ponadnarodową. Nie chodzi o stworzenie jednej tożsamości europejskiej, która stłumi każdą inną tożsamość terytorialną. Budowanie ponadnarodowego *demos* zmierza raczej do stworzenia systemu pluralistycznego, w którym obywatelski *demos* jawi się jako ponadnarodowa władza i ostateczne centrum politycznych wysiłków. Oznacza to więc, że „wielość staje się jednością, nie przestając być wielością”. Można zatem rzec, że europejski *demos* istnieje wtedy, gdy składające się nań społeczeństwa postrzegają siebie jako część demokratycznej całości i otrzymują instytucjonalne środki wpływania na europejski system rządów, zachowując jednak swoją regionalną i narodową tożsamość. Jako warunki konieczne do stworzenia europejskiego *demos* obywatelskiego uznaje się: świadomość bycia zbiorowym organem obywatelskim, przywiązanie do wspólnych wartości demokratycznych, społeczną świadomość ponadnarodowego procesu politycznego oraz chęć demokratycznego kształtowania przyszłych losów wspólnoty wzajemnie powiązanych narodów bez zataczania samej istoty tej wspólnoty — jej różnorodności⁶.

⁵ *Ibidem*, s. 509–513.

⁶ *Ibidem*, s. 516–517.

Główną przyczyną zarzutów jest swoiste nowatorstwo i unikalność charakteru politycznej organizacji wewnątrz Unii. Te właśnie elementy sprawiają, że optyki stosowanej do postrzegania rzeczywistości na poziomie państw narodowych nie da się zastosować do oglądu rzeczywistości platformy integracyjnej. Mimo burzliwych dyskusji dotyczących charakteru ustrojowych aspektów prawa UE powszechny jest pogląd, że nie należy utożsamiać porządku prawnego w którymkolwiek filarze Unii z porządkiem prawnym suwerennego państwa. W konsekwencji konieczne jest uznanie samej możliwości odmiennego spojrzenia na zasady demokracji w ramach różnych porządków prawnych⁷.

W literaturze europejskiej autorzy zgodnie podkreślają, że zasadniczą przesłanką istnienia deficytu demokratycznego jest stosunek Parlamentu Europejskiego do Rady Unii Europejskiej i Komisji. Dlatego mówi się o potrzebie zmiany relacji wagi kompetencyjnej. W szerszym kontekście politycznym deficyt demokratyczny Unii zaczęto wiązać z widocznym spadkiem poparcia społecznego dla idei pogłębiania i rozszerzania integracji⁸.

Można spotkać także stanowiska, że w Unii Europejskiej występuje zjawisko podwójnego deficytu demokratycznego. Wyróżnia się zewnętrzny i wewnętrzny deficyt demokratyczny struktur unijnych. Deficyt zewnętrzny odnosi się do relacji Rady i Komisji z Parlamentem Europejskim. Zarzut zaś deficytu wewnętrznego dotyczy samego już Parlamentu Europejskiego — nieodpowiedniej proporcji miejsc w tej instytucji⁹.

Ciekawą propozycję przedstawił Sverker Gustavsson, którego nierównoległość transferu kompetencji i procedur demokratycznej kontroli na poziom unijny skłoniła do zastąpienia terminu „deficyt demokratyczny” „proceduralną asymetrią” wynikającą z tego, że mierzony kryteriami głosowania większościowego, bezpośredniego rezultatu i pierwszeństwa federalnych decyzji stopień ponadpaństwowości nie znajduje odzwierciedlenia w równej ponadpaństwowości, jeżeli chodzi o zdolność wyborców do rozliczenia władzy¹⁰.

Thomas Zweifel jest zdania, że każdą z definicji deficytu demokratycznego można zaliczyć do jednej z wyróżnionych przez niego grup:

1. Pierwsza skupiona jest wokół zarzutu braku legitymizacji.
2. Druga zwraca uwagę na brak przejrzystości unijnych instytucji.
3. Trzecia obejmuje argumenty o istnieniu deficytu demokracji, które odnoszą się do braku konsensusu w Unii.
4. Czwarta zawiera tezy o niemożności rozliczenia działań głównych instytucji unijnych przez elektorat, którego interesy instytucje te powinny reprezentować.

⁷ J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *op. cit.*, s. 49.

⁸ Za: R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 50.

⁹ *Ibidem*, s. 51.

¹⁰ S. Gustavsson, *Double asymmetry and its alternatives*, [w:] *Transitions. Essays in Honour of Kjell Goldman*, red. J. Hallenberg, B. Nygren, A. Robertsson, Stockholm 2003, s. 185–186, za: K. Iszkowski, *Po co nam Europa? O rozbieżnych wizjach integracji*, Warszawa 2009, s. 119–120.

5. Piąta skupia się na „braku ochrony”, czyli rezultatach negatywnej integracji gospodarczej, która opiera się na znoszeniu barier w wymianie handlowej i nie równoważy tych działań żadnymi mechanizmami pozytywnej regulacji bądź redystrybucji¹¹.

Zweifel zwraca ponadto uwagę, że wszystkie problemy, które wiążą się z kwestią unijnej demokracji, mają charakter instytucjonalny: działania Rady UE są niewystarczająco przejrzyste, co zwiększa ryzyko zmywy wbrew interesom obywateli; Parlament Europejski będący jedyną ponadnarodową instytucją Unii reprezentującą głos obywateli, mimo że jego kompetencje wzrosły, ciągle jest jednak zbyt słaby itd. Zatem w opinii Zweifela zasadniczym problemem Unii Europejskiej jest natura rządzących nią instytucji. Wniosek jest taki, że aby zlikwidować deficyt demokracji, należy gruntownie przebudować europejskie instytucje polityczne, przenosząc znaczną część suwerenności i zdolności inicjowania polityki z poziomu państw członkowskich na poziom wspólnotowy¹².

Niełatwo prowadzić rozważania o deficycie (braku) wartości, nie precyzując jednocześnie, o które wartości chodzi¹³. W tym wypadku trudno oskarżać Unię o niedobór zasad składających się na standard demokratyczny, nie określwszy, na czym miałyby on polegać. Uznając zaś odmienności poziomów: państwowego i integracyjnego, kwestię ich „demokratyczności” należy osądzać na podstawie odmiennych kryteriów. Niełatwe, lecz wykonalne jest wskazanie katalogu podstawowych praw i zasad systemu polityczno-prawnego składającego się na standard demokratyczny i przesądzającego o uznaniu danego ustroju państwowego za demokratyczny. Jeśli jednak odrzucamy możliwość stosowania tych samych zasad wobec państwa oraz organizmu ponadpaństwowego, to należy dla tego drugiego przyjąć odmienne wymogi. W tej sytuacji rozsądnym wyjściem wydaje się rozpatrzenie tej kwestii przez odwołanie się do europejskiej tradycji prawnej. Stanowi to bowiem gwarancję poszanowania autentycznie demokratycznych wartości, będących jednocześnie jednym z fundamentów systemów prawnych poszczególnych państw europejskich, a także pozostawia konieczny w tej sytuacji margines swobody w odniesieniu do szczegółów technicznych¹⁴.

¹¹ T. Zweifel, *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lanham 2003, s. 12, za: K. Iszkowski, *op. cit.*, s. 121–122.

¹² *Ibidem*, s. 123–124.

¹³ Próbe taką podjął Biernat, decydując się na obejście problemu: „pojęcie »deficytu demokracji« nie tylko dzieli nieostrość pojęcia demokracji, ale także go potęguje. Pomińmy kwestie związane z definiowaniem samej demokracji, bądź też uzasadnienia przyjmowania jednej z wielu definicji. Skoncentrujmy się na pojęciu »deficytu«. Oznacza ono brak, niedobór, ale nie określa stopnia, a przynajmniej nie określa go w stopniu wystarczającym. Jeśli zestawimy ten fakt z zasadniczym problemem opisowego i normatywnego definiowania demokracji, to okazuje się, że w posługiwaniu się pojęciem »deficytu demokracji« napotykamy na zasadniczą trudność” (T. Biernat, *op. cit.*, s. 34). Na ten temat zob. także A. Celiński, *Lex, -kracja i demos. Rzecz o deficycie demokracji w UE*, http://www.knsp.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt_ac.pdf (data dostępu: 13.03.2009).

¹⁴ J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *op. cit.*, s. 51.

W dalszej kolejności jako niezbędne jawi się przedstawienie katalogu podstawowych wartości, które mogą być częścią składową standardu demokratyczności. Taki katalog mógłby bowiem stanowić punkt odniesienia dla porządku prawnego UE i dopiero na tej podstawie można by pokusić się o próbę rozważenia ewentualnych niedociągnięć w zakresie kompetencji, jak również funkcjonowania instytucji unijnych.

Przeciwnicy UE podnoszą zarzut, że nieuchronną konsekwencją tworzenia ponadnarodowego porządku prawnego jest stopniowa erozja suwerennych kompetencji państw narodowych i tworzenie swoistego biurokratycznego totalitaryzmu. Ich oponenti nie zgadzają się z tym twierdzeniem, podkreślając, że spełnienie takiej wizji stałoby w sprzeczności z zasadami wolności i równości, które stanowią fundament systemów prawnych demokratycznej Europy¹⁵.

Nawiązując z kolei do elementów europejskiego standardu demokratyczności w kontekście instytucjonalnej struktury UE, należy zauważyć, iż na pierwszym miejscu powinny pojawić się te, dzięki którym obywatelom państw członkowskich zostaje zapewniony odpowiedni udział w procesie decyzyjnym. Istotą sporu można sprowadzić do pytania, czy pozycja wobec właściwych organów Wspólnoty musi być tożsama z tą zajmowaną przez jednostki wobec organów państwowych. Wydaje się jednak, że dublowanie na poziomie supranarodowym organów władzy, wyłanianych i kompetentnych na zasadach podobnych jak w państwie, byłoby niewłaściwe. Unia Europejska nie jest bowiem organizacją państwową. Poza tym takie podejście byłoby też szkodliwe z tego powodu, że stanowiłoby groźbę nasilenia rywalizacji i konfliktów wewnętrznych w UE oraz osłabienie efektywności działań podejmowanych przez unijne organy. Nie oznacza to oczywiście usprawiedliwienia dla tendencji niedemokratycznych, obecnych także w procesach integracyjnych, aczkolwiek za niewłaściwe należy uznać również jakiegokolwiek forsowanie — na siłę — koncepcji demokratycznych. Istnieje zatem potrzeba znalezienia kompromisu między prawami obywateli a systemem, niepowodującego naruszenia, czy nawet zniweczenia, dotychczasowego dorobku współpracy europejskiej. Dlatego też, analizując kształt unijnej struktury instytucjonalnej, nie należy zapominać o celach, dla których Unia została powołana do życia¹⁶.

Podczas analizowania deficytu demokratycznego z normatywnego punktu widzenia ważne są takie elementy bezpośredniej legitymizacji, jak upoważnienie, odpowiedzialność i reprezentatywność. Rozpowszechnione jest stanowisko, znajdujące oczywiście także krytyków, wedle którego jedynym organem UE czyniącym zadość wszelkim wymogom demokratycznym, to znaczy kreowanym za pomocą bezpośrednich i powszechnych wyborów, jest Parlament Europejski¹⁷.

¹⁵ *Ibidem*, s. 51–52.

¹⁶ *Ibidem*, s. 52–54.

¹⁷ *Ibidem*, s. 54–55.

W demokracji wszelki ład państwowy wywodzi się z autorytetu ludu — obywateli: „Władza państwowa pochodzi od ludu”. Odnosnym instrumentem jest — reprezentujący naród. Należy podkreślić, że Parlament od początku był obecny w strukturze wszystkich trzech Wspólnot Europejskich. Jednakże aktualny ład Wspólnoty pozostawia pod tym względem sporo do życzenia. Daje obraz demokracji jeszcze nie całkiem rozwiniętej. Już sama konstrukcja nie odpowiada państwowemu modelowi demokracji parlamentarnej, w którym Parlament wybiera i kontroluje rząd oraz sprawuje władzę ustawodawczą (w szczególności budżetową). Istnieje Parlament Europejski, ale nie wybiera on rządu, ponieważ nie ma tu rządu w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Przewidziane zbliżone do rządowych funkcje sprawują Rada Ministrów i Komisja na zasadzie określonego podziału pracy albo wspólnie¹⁸. Parlament Europejski jest ciałem „lepszym” niż Komisja czy Rada UE. Jednakże jest to specyficzna instytucja, gdyż wybierana jest małą liczbą głosów, co spowodowane jest faktem, że frekwencja w wyborach europejskich jest na ogół niska, a więc Parlament nie ma specjalnej legitymizacji¹⁹.

W związku z tym „deficyt demokracji” w Unii Europejskiej nie jest tylko problemem podnoszonym przez teoretyków integracji i publicystów, lecz także faktem przeżywanym przez obywateli. Na obecnym etapie rozważań można pokusić się o postawienie tezy, że proces integracji europejskiej dokonuje się zgodnie z przyjętymi procedurami demokratycznymi. Demokratyczne procedury oznaczają bowiem, że wśród zaangażowanych w integrację społeczeństw są tacy ich członkowie, którzy z racji swoich społecznie uznanych kompetencji są powołani do tworzenia projektów dotyczących politycznych i gospodarczych warunków trwania bądź rozwoju swoich społeczności, państw, jednostek terytorialnych itd., oraz tacy, którzy są przedmiotem tych projektów. Ci pierwsi to między innymi członkowie parlamentu, liderzy partii politycznych i członkowie rządów — elita polityczna. Reszta, to właśnie „masy”²⁰.

Zagadnienie tak zwanego deficytu demokratycznego może poza tym być rozumiane różnie w zależności od przyjmowanych założeń dotyczących rozwoju UE. Przeważająca część doktryny przyjmuje, że deficyt demokratyczny można ograniczyć przez zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, stosując zasadę subsydiarności²¹.

Dostrzeżenie deficytu demokracji rozumianego jako stan wynikły z przekazania kompetencji państw narodowych na rzecz struktur integracyjnych, któremu

¹⁸ W. Hallstein, *Organy Wspólnoty*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” I, 2008, nr 6, s. 331.

¹⁹ P. Zychowicz, *W obecnym kształcie Unia długo nie przetrwa*, „Rzeczpospolita” 5 maja 2008, <http://www.Rp.pl/artukul/130043.html> (data dostępu: 5.05.2008).

²⁰ J. Niżnik, *Integracja europejska w dyskursie politycznym*, [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Warszawa 2006, s. 37.

²¹ D. Bach-Golecka, *Prawo do demokratycznej formy rządów w europejskim porządku prawnym*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005, s. 175.

nie towarzyszyło stworzenie wystarczających warunków do zaistnienia demokratycznej kontroli, świadczy o wadze zasady demokratyzacji. W klasycznym ujęciu teorii deficytu demokracji jest on rozumiany jako stanowienie prawa o swoistych cechach ponadnarodowości w warunkach ograniczonego udziału i kontroli społecznej. Zwłaszcza funkcjonowanie struktury ponadnarodowej pozbawiło lub ograniczyło parlamenty narodowe w wykonywaniu części władzy ustawodawczej na rzecz rządów działających w ramach Rady UE. Wprowadzenie elekcyjnych zasad wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego tylko częściowo zrekompensowało braki w wypełnianiu zasady demokratyzmu²².

W dyskusji nad zmniejszeniem deficytu legitymizacji demokratycznej można wyróżnić dwa przeciwstawne stanowiska, które zajmują z jednej strony zwolennicy wielostopniowego czy wielopoziomowego, a z drugiej dwustronnego, czyli międzyrządowego modelu rządzenia. Zdaniem zwolenników pierwszego stanowiska sposobem na demokratyzację może być klarowny podział kompetencji zapewniający większą przejrzystość procesu podejmowania decyzji. Współpraca wielu poziomów rządzenia jest konieczna, aby zapewnić demokratyzację struktur europejskich. Wzmocnienie roli parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym, co podkreślane jest w literaturze, może być istotne, aczkolwiek samo umocnienie władzy legislacyjnej wydaje się niewystarczające przy założeniu, że Unia nie ma *demos*. Zwolennicy omawianego stanowiska dostrzegają dynamikę zmian idących w kierunku większego udziału społeczeństw państw członkowskich w sprawach unijnych, a to z kolei pozwala im mieć nadzieję, że w przyszłości obywatele Unii będą stanowili *demos*.

Zwolennicy drugiego stanowiska (dwustopniowego modelu rządzenia) opowiadają się za tym, aby pozostać przy dotychczasowej formule demokracji. Dowodzą, że zwiększenie partycypacji obywateli w sprawach unijnych na razie bynajmniej niczego nie zmienia, ponieważ brakuje poczucia wspólnoty. Podkreślają również, iż demokracja na szczeblu unijnym nie jest możliwa dopóty, dopóki nie wykształci się europejski *demos* i poczucie przynależności, które są z kolei warunkami niezbędnymi demokracji. Według nich deficyt demokracji jest demokratycznie usprawiedliwiony. Jest on bowiem ceną za utrzymanie politycznej neutralności UE, a także za zachowanie suwerenności państw członkowskich.

W praktyce wzmocnieniu legitymizacji demokratycznej UE służą w ograniczonym zakresie instytucje pomocnicze i *lobbying* oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²³.

Tomasz Grzegorz Grosse²⁴ podkreśla, że deficyt demokratyczny w Europie nie jest przypadkowy, ale wynika z ogólnej filozofii rozwoju integracji. Charakteryzuje się ona budowaniem systemu zarządzania wolnego od nadmiernego wpły-

²² M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 92.

²³ *Ibidem*, s. 92–93.

²⁴ T.G. Grosse, *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej*, „Nowa Europa” 2008, nr 1, s. 307–308.

wu instytucji demokratycznych. Ta logika integracyjna tworzy system autoryzacji społecznej alternatywny wobec legitymacji demokratycznej. Opiera się na legitymizacji technokratycznej, która odwołuje się do unijnych instytucji technokratycznych jako wiodących w procesach integracyjnych, a nie do instytucji większościowych. Autoryzuje polityki publiczne realizowane przez administrację unijną, jej cele polityczne i organizacyjne, preferowane przez nią metody zarządzania oraz kierunki rozwoju integracji europejskiej.

Większość specjalistów zajmujących się rozwojem integracji europejskiej jest przekonana o deficycie demokratycznym w Unii. Przedstawiane są różne argumenty i przykłady tego zjawiska. Przede wszystkim wskazuje się na dwa asymetryczne procesy zachodzące w Europie. Po pierwsze systematycznie wrasta znaczenie Unii, zarówno w sferze instytucjonalnej i kompetencyjnej, jak i przez rozwój prawa europejskiego. Pogłębianiu procesów integracji nie towarzyszy jednak porównywalny rozwój społecznej kontroli nad władzami publicznymi w Unii. Po drugie państwa członkowskie, które mają wysoki poziom legitymizacji demokratycznej, systematycznie przekazują suwerenne kompetencje w zakresie władzy publicznej na poziom unijny. Są coraz bardziej ograniczane przez prawo europejskie oraz decyzje władz unijnych. Tracą w ten sposób kontrolę nad niektórymi procesami gospodarczymi i społecznymi, a więc jednocześnie nie mogą spełnić wielu oczekiwań wyborców. Procesy te cechuje jednocześnie wzrastająca asymetria między możliwościami sprawowania demokratycznej kontroli a realnym zakresem posiadanej władzy przez instytucje publiczne²⁵.

Przykładem wspomnianych zjawisk może być wzrastająca rola Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Co prawda jest ona poddana kontroli Parlamentu Europejskiego, ale tylko w niewielkim stopniu, co jest traktowane jako egzemplifikacja deficytu demokratycznego na szczeblu unijnym. Innym przykładem omawianych procesów jest rosnąca dysproporcja między wzrastającą władzą instytucji wykonawczych w Unii oraz słabnącym znaczeniem parlamentów narodowych, które w coraz mniejszym stopniu kontrolują władzę wykonawczą. Prowadzi to między innymi do powstania dysonansu legitymizacyjnego między rosnącymi uprawnieniami instytucji wspólnotowych a malejącymi uprawnieniami legislatur krajowych.

Zbliżonym argumentem jest też przekonanie, że decyzje UE w znacznej części nie znajdują akceptacji większości społeczeństw europejskich i nie służą ich interesom. System instytucjonalny w Unii oraz skomplikowane procedury decyzyjne sprzyjają zaś wywieraniu wpływów przez grupy interesów.

Wiąże się to ze słabością demokratycznej reprezentacji w Unii Europejskiej, a zatem niewystarczającą legitymizacją „na początku” procesu decyzyjnego (*input legitimacy*). Ten typ legitymizacji łączy się z tak zwaną rozliczalnością władz pu-

²⁵ T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężenia*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa 2008, s. 77–78.

blicznych (*accountability*), czyli możliwością weryfikowania obietnic polityków przez cykliczny mechanizm wyborczy. Albowiem według niektórych opinii jednym z zasadniczych problemów instytucji europejskich jest właśnie niewystarczający poziom odpowiedzialności władz europejskich przed obywatelami.

Odminnym natomiast sposobem autoryzacji społecznej dla władz publicznych może być proces konsultacyjny „w trakcie” realizowania polityk publicznych (określany jako *output legitimacy*). Jest on realizowany nie przez kontrolę instytucji wybieralnych w wyborach powszechnych, ale przez konsultacje prowadzone z organizacjami społecznymi i obywatelskimi, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami²⁶.

Z. Czachór²⁷ podaje następujące przyczyny deficytu demokracji w ramach Unii Europejskiej:

1. Brak jednoznacznej formy, modelu integracji w sensie gospodarczym i politycznym (federacja, konfederacja, Europa Regionów, ponadnarodowość).

2. Brak precyzyjnego określenia nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem państw członkowskich.

3. Różne pojmowanie demokracji w poszczególnych państwach członkowskich.

4. Brak precyzyjnie wypracowanego modelu demokratycznego (modelu podejmowania decyzji) w ramach Wspólnot Europejskich.

5. Zbyt powolny proces unifikacji w wielu dziedzinach funkcjonowania Wspólnot (z punktu widzenia państw członkowskich).

6. Nieprecyzyjne zdefiniowanie istoty i celu subsydiarności jako podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej.

7. Malejąca akceptacja społeczna dla poczynąń „eurobiurokratów” (poszukiwanie legitymacji społecznej).

T.G. Grosse podaje natomiast następujące przykłady, które jego zdaniem obrazują deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej:

1. Niewielkie znaczenie Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym i dość płytka autoryzacja społeczna.

2. Odległość Unii od zwykłych obywateli. Dotyczy to wielu zagadnień. Przede wszystkim codziennych problemów społecznych.

3. Brak odpowiedniej rywalizacji politycznej w Unii. Bezpośrednio z tym związany jest deficyt odpowiedniej deliberacji publicznej na tematy europejskie. „Jakie są konsekwencje takiej segmentacji debaty publicznej o sprawach europejskich?” — oto kolejne pytanie stawiane przez T.G. Grossego. Według tego autora:

— po pierwsze — to narodowe interesy i problemy wewnętrzne stają się głównym pryzmatem, przez który rozpatrywane są problemy integracji europejskiej;

²⁶ *Ibidem*, s. 78–79.

²⁷ Z. Czachór, *Deficyt demokracji we Wspólnotach Europejskich oraz Unii Europejskiej*, [w:] *Świat i Polska u progu XXI wieku. Profesorowi Czesławowi Mijsiewiczowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Toruń 1994, s. 80.

— po drugie — to elity krajowe odpowiadają za kształtowanie legitymizacji Unii Europejskiej. W sytuacji, gdy większe znaczenie uzyskują politycy reprezentujący nurt eurosceptyczny, zamiast budowania legitymizacji dla Unii możemy mieć do czynienia z odwrotnymi procesami, czyli z delegitymizacją Unii;

— po trzecie — proces legitymizacji Unii jest silnie zakorzeniony w narodowych standardach legitymizacyjnych i wartościach funkcjonujących w kulturze narodowej. Oznacza to, że podstawowym odniesieniem dla społecznej autoryzacji Unii są wartości demokratyczne i instytucje zapewniające demokratyczną kontrolę nad władzami publicznymi. Zmniejsza to w zdecydowany sposób możliwości poszukiwania alternatywnych wobec demokratycznego sposobów legitymizowania Unii. Nadto doniosłe znaczenie mają wartości bezpośrednio związane z patriotyzmem, a więc zarazem poczuciem tożsamości narodowej. Utrudnia to formowanie autonomicznej identyfikacji europejskiej. Zamiast tego jest ona najczęściej uzupełnieniem dominujących tożsamości narodowych;

— po czwarte — na poziomie narodowym istnieje wiele szczegółowych zasad i rozwiązań instytucjonalnych, dotyczących legitymizacji demokratycznej. W przypadku budowania instytucji europejskich zmniejszających deficyt demokratyczny — może to stanowić pewne utrudnienia.

T.G. Grosse, podsumowując swe rozważania, zaznacza, że podstawą demokratycznej legitymizacji dla Unii Europejskiej są narodowe systemy polityczne. Autoryzacja społeczna dla systemu władzy w Unii jest dokonywana na poziomie narodowym. Legitymizacja Unii jest zatem niejako zapożyczona z systemów funkcjonujących w państwach członkowskich. Dotyczy to dwóch podstawowych płaszczyzn funkcjonowania demokratycznej kontroli nad władzą, to jest debaty publicznej oraz wyborów powszechnych.

Legitymizacja zapożyczona z systemów narodowych jest słabszym sposobem demokratycznej autoryzacji polityk i władz publicznych. Niewystarczająca transparentność procesu decyzyjnego w instytucjach międzyrządowych jest uznawana za jedną z przyczyn obniżających legitymizację demokratyczną Unii Europejskiej²⁸.

Joseph Weiler²⁹ z kolei jako na przyczynę deficytu demokracji wskazywał na proces, który określał mianem „odwróconego regionalizmu”. Na jego skutek państwa, przekazując swe kompetencje instytucjom unijnym, przyczyniły się do tego, że coraz więcej spraw było rozwiązywanych bez udziału obywateli oraz bez brania pod uwagę ich opinii na dany temat. Proces odwróconego regionalizmu wpływał delegitymizująco także ze względu na to, że Unia wkraczała w dziedziny tradycyjnie „zarezerwowane” dotąd dla państwa. Poza tym wkraczała w dziedziny postrzegane przez jednostki czy też społeczności lokalne jako „własne”, o których

²⁸ T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej...*, s. 81–84.

²⁹ J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?"*, and Other Essays on European Integration, Cambridge 1999, s. 82, 265.

inni nie powinni decydować. Problem pogłębiał się na skutek realnej bądź nie, ale odczuwanej społecznie „wszechmocy” instytucji unijnych, które nie miały jasno określonych granic.

Wielu uczestników debaty nad kierunkami rozwoju Unii Europejskiej nie uznawało problemu deficytu demokracji za istotny. Argumentowali oni, że państwa należące do UE delegowały znaczną część kompetencji do takich ciał, jak trybunały konstytucyjne, banki centralne itp., co wyznaczało ogólną tendencję profesjonalnej administracji, sądowego wcielania prawa oraz silnej władzy wykonawczej. Taka profesjonalizacja polityki zachodziła jednakże ich zdaniem we wszystkich państwach europejskich i instytucje wspólnotowe były tylko elementem tegoż procesu³⁰.

Z namysłu nad problemem deficytu demokracji wyłoniły się trzy sposoby jego rozwiązywania. Pierwszy z nich polegał na wprowadzeniu demokracji przedstawicielskiej, wiążącej się ze zwiększeniem wpływu Parlamentu Europejskiego. Drugi polegał na zwiększeniu roli parlamentów narodowych. Zwolennicy zaś trzeciego rozwiązania skłaniali się ku zaangażowaniu obywateli Unii w kształtowanie tych polityk unijnych, które ich bezpośrednio dotyczą. Niezależnie jednak od proponowanych rozwiązań głównym problemem pozostawała słabość europejskiej przestrzeni publicznej oraz brak wspólnej kultury politycznej³¹.

Analiza problemów związanych z brakiem demokracji na poziomie europejskim prowadziła ku różnym rozwiązaniom proponowanym w obrębie tej debaty. Były to koncepcje wykraczające poza ramy teorii prawa europejskiego czy teorii europejskiej demokracji. Ich autorzy proponowali rozwiązania instytucjonalne, ale ponadto wskazywali także na określone cele, które według nich powinny być realizowane w przestrzeni publicznej. Główne miejsce w tych propozycjach zajmowała rekonstrukcja przestrzeni publicznej jako warunkującej rozwiązania zarówno prawne, jak i instytucjonalne.

Ze względu na założenia, typy argumentacji, a także rodzaj formułowanych wniosków można wyróżnić trzy zasadnicze stanowiska:

— pierwsze z nich reprezentowali zwolennicy kontynuowania projektu federalnego, w którym ponadnarodowa europejska przestrzeń publiczna zastępowała przestrzeń państwa narodowego;

— drugie — zwolennicy pomocniczości, przekonani, że wszelkie decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywatela, dlatego państwo powinno uzupełniać wspólnoty lokalne, a Unia Europejska może działać tylko w zakresie wyznaczonym wspólnie przez narodowe sfery publiczne;

— zwolennicy trzeciego z kolei stanowiska nie odwoływali się do gotowych modeli politycznych, ale uznając policentryczny charakter prawa i pluralizm poli-

³⁰ A.M. Nogał, *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa 2009, s. 169–170.

³¹ *Ibidem*, s. 173.

tyki, dostrzegali obecność dialogu oraz negocjacji między wieloma podmiotami. Jürgen Habermas, odwołując się do idealnej sytuacji komunikacyjnej, pragnął zrównoważyć udział wszelkich stron dialogu i proponował oparcie europejskiej przestrzeni publicznej na konstytucyjnym patriotyzmie. Weiler zaś, uznając wartość odmienności zarówno konstytucyjnych tradycji, jak i dyskursów publicznych, wzywał do konstytucyjnej tolerancji³².

Problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej należy do najistotniejszych zagadnień podejmowanych w dyskusjach nad jej reformą instytucjonalną. Źródła tego problemu tkwią w kształcie nadanym integracji u jej zarania. Ówczesna Wspólnota, pomyślana bardziej jako projekt integracji państw niż ludów, skupiała początkowo sześć krajów, a o jej legitymizacji decydowała zasada efektywności.

Główną przyczyną trudności jest brak europejskiego *demos*. Raymond Aron ujął to w słynnym stwierdzeniu: „nie istnieje takie zwierzę jak obywatel europejski. Są tylko francuscy, niemieccy lub włoscy obywatele”³³. Powoduje to, że „Wspólnota nie dysponuje sprawdzonym mechanizmem pozwalającym stosunkowo łatwo i z pewną dozą prawdopodobieństwa zweryfikować potencjalną społeczną reakcję na wyznaczone kierunki polityki”³⁴.

Główne pytanie stawiane dzisiaj brzmi: jak można temu zaradzić? Wydaje się, że pytanie to powinno być postawione inaczej: czy można temu zaradzić, utrzymując obecny tok myślenia na temat kształtu UE? Punktem wyjścia staną się uwagi zawarte w wydanej kilka lat temu książce Larry’ego Siedentopa. Amerykańska perspektywa autora powoduje, że pryzmatem, przez który postrzega on zagadnienie jest doświadczenie, jakie Alexis de Tocqueville zawarł w swoim fundamentalnym dziele o Ameryce. Siedentop wskazuje cztery czynniki, które stały się przyczyną sukcesu demokracji w Stanach Zjednoczonych — są to: „zwyczaj lokalnego samorządu (*self-government*); wspólny język; wspólny dostęp do klasy politycznej złożonej głównie z przedstawicieli zawodów prawniczych; pewne wspólne przekonania moralne”³⁵.

Politycznym rozwiązaniem problemu deficytu demokracji było włączenie obywateli w proces polityczny w Europie, systemową odpowiedzią stało się zaś zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego³⁶.

Wyobrażenie o ostatecznym kształcie Unii zostało zakorzenione w czymś na kształt państwowopodobnego tworu legitymizowanego przez suwerena. Mimo wyników ostatnich referendów ten tok myślenia jest wciąż żywotny, a reprodukowany

³² Za: A.M. Nogal, *op. cit.*, s. 174–175.

³³ Za: R. Pelc, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo państw członkowskich i państw trzecich*, [w:] *Studia z prawa europejskiego w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego UJ*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 77.

³⁴ T. Biernat, „Deficyt demokracji” w strukturach Unii Europejskiej..., s. 32–33.

³⁵ L. Siedentop, *Democracy in Europe*, London 2000, s. 10.

³⁶ Zob. szerzej: M. Brachowicz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, „Pressje” 12/2007/2008, s. 85–95.

jest głównie wśród członków PE. Jak to się dzieje, że elitom politycznym nie udaje się przekonać ludów do projektu politycznej integracji? Siedentop bierze za punkt wyjścia amerykańskie osiągnięcie, które nazywa kulturą zgody (*culture of consent*). „Na dłuższą metę takie zaufanie wobec prawa powstaje dzięki obywatelskiemu samorządowi, pod warunkiem że jest on autentycznie realizowany na wszystkich szczeblach społeczeństwa”. Intencja wyrażona w raporcie Tindemansa i wszelkie działania podjęte w jego duchu miały za punkt wyjścia podobny obraz. Ich celem było uczynienie obywateli państw Wspólnoty podmiotem polityki europejskiej, to znaczy nadanie im poczucia, że są w stanie wpływać na główne kierunki działań Wspólnoty. Co zatem się stało, że nie udało się wytworzyć takiego poczucia w Europie?

Wydaje się, że mocno przyczynił się do tego proces polityczny w Europie. Idea europejska zaczęła żyć własnym życiem. Od kontrkulturowej rewolucji lat 60., kiedy to urodzeni po II wojnie światowej, wchodząc w dorosłe życie, odrzucili dziedzictwo swoich rodziców, idea narodu zaczęła być często utożsamiana z faszyzmem. W efekcie partie polityczne podjęły ideę europejską, która dawała im wyższą rangę legitymizacji poprzez próbę zniesienia państw oskarżanych o mordercze zapędy w imię narodu i przez to wskazywała na początek nowej, lepszej drogi³⁷. Ta prosta wizja miała ogromną wadę; wyrывая osoby z dobrze znanego im środowiska, przenosiła je do wysoce nieokreślonego bytu, jakim była i jest Unia, której nawet potencjalny rozmiar pozostaje nieznany.

Warto przyrzeć się jeszcze jednej kwestii z raportu Tindemansa: „UE musi być doświadczana przez obywateli w ich codziennym życiu. Musi być odczuwana w edukacji i kulturze, musi być obecna wśród młodzieży naszych krajów oraz w czynnościach wypoczynkowych”³⁸. To nic innego jak projekt stworzenia Europejczyków, oczywiście nie brutalnymi metodami, lecz delikatną perswazją codziennego życia. Zamyśl ten ciekawie opisał Gerard Delanty: „Europa stanowi jedno z [...] takich symbolicznych słów, które przenosi transcendentny punkt ciężkości ponad państwo narodowe”. Z tego względu ma ono siłę integracji społecznej; przenosi znaczenie mistyki przestrzennej, podobnie jak filozoficzną koncepcję historii. Władza osiąga swą najwyższą legitymizację poprzez przeniesienie słowa wywołującego oddźwięk, które nie musi legitymizować swojej słuszności, gdyż samo tę słuszność stanowi. Dzisiaj idea Europy nabiera charakteru takiej właśnie transcendentnej i ostatecznej całości, która wymaga tylko aktu wiary w jej legitymizację³⁹. Takiego aktu jednakże się nie doczekała.

Zasadniczy problem leży w rozumieniu wzajemnego stosunku demokracji i praw człowieka, czyli znaczenia zbitki słownej „demokracja liberalna”. Elemen-

³⁷ Zob. wywiad z P. Manentem, *Kryzys Europy, kryzys narodów*, „EUROPA” nr 139, 2 grudnia 2006.

³⁸ European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council, s. 12 (pełny tekst raportu: aei.pitt.edu/942/01/political_tindenmans_report.pdf).

³⁹ G. Delanty, *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa 1999, s. 190.

ty demokratyczny i liberalny nie są tożsame, choć wzajemnie na siebie oddziałują. Rudolf Jehring zauważył, że prawa podmiotowe nic nie znaczą, jeśli nie walczymy o nie⁴⁰. I chociaż prawa człowieka wzbogacają demokrację, to nie są jej najważniejszym elementem. Tym elementem jest udział w wyborach, jako warunek minimalny, oraz współuczestnictwo w codziennym procesie kształtowania życia społecznego, jako postać idealna. Tymczasem posłowie PE postrzegają to zupełnie inaczej. W rezolucji, która była jednym z przyczynków do utworzenia Agencji Praw Podstawowych, zapisali, że uważają, „iż skuteczna ochrona i promocja praw podstawowych stanowi podstawę demokracji w Europie”⁴¹.

Oczywiście można zinterpretować zdanie Parlamentu w ten sposób, że jeżeli demokrację uznamy za ucieleśnienie ideału równości, a liberalizm i będące jego uzewnętrznieniem prawa człowieka za przedstawienie zasady wolności, to takie zdanie Parlamentu znajduje uzasadnienie w twierdzeniu, iż „wolność musi przyjść pierwsza, przed równością, albowiem człowiek zniewolony nie ma nawet prawa wypowiedzania się w tej sprawie”⁴².

Porządek polityczny proponowany przez Parlament polega na zatarciu różnicy pomiędzy sferą prywatną i publiczną, gdyż ta pierwsza, pozostając poza ścisłą kontrolą drugiej, stanowi „samospełniającą się przepowiednię nieszczęścia dla wszystkich tych, którzy znajdują się w jakimkolwiek »systemie«, który nie spełnia kryteriów racjonalistycznej kontroli”⁴³.

Zdaniem Krzysztofa Szczerskiego debata nad kształtem UE została błędnie określona. Tradycyjny spór między podejściem międzyrządowym i ponadnarodowym toczony jest wokół pojęcia państwa, problem ten nie traci na swej aktualności. Istota integracji leży w „uporczywej różnorodności jej ludów”, które współdziałają z sobą w imię większego dobra. Wobec tego „międzyrządowcy muszą uznać, że Unia jest wspólnotą jej obywateli, nie tylko państw, ponadnarodowcy muszą zaakceptować fakt, że demokracja może istnieć pośród członków Unii bez ich łączenia”. Ten *telos*

Unii pośród ludów [...] nie reprezentuje drugiej najlepszej opcji wybranej ze względu na polityczny pragmatyzm. [...] Ten *telos* jest odzwierciedleniem głębokiego moralnego etosu. Przeciwny *telos*, tworzenie jednego ludu z wielu, zaprzeczyłby jednemu z podstawowych ideałów Europy: wynajdowaniu nowych metod umożliwiających narodom i państwom prosperowanie, współdziałanie i rozwiązywanie ich konfliktów bez katastroficznych skutków widzianych w Europie w tym wieku. Unia pośród ludów zmierza, po części, do stworzenia nowej politycznej kultury, która uczy się, jak obchodzić się z „innym”⁴⁴.

⁴⁰ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 373.

⁴¹ P6_TA (2005) 0208, Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie promocji i ochrony praw podstawowych: rola instytucji krajowych i europejskich, w tym Agencji Praw Podstawowych, par. 1.

⁴² G. Sartori, *op. cit.*, s. 438.

⁴³ F.A. von Hayek, *Zgubna pycha rozumu. O błędach socjalizmu*, Kraków 2004, s. 101.

⁴⁴ J.H.H. Weiler, *The Reformation of European Constitutionalism*, „Journal of Common Market Studies” 35, 1997, nr 1, s. 117–118, za: M. Brachowicz, *op. cit.*, s. 92.

Taka kultura wymaga afirmacji „siebie”, dlatego też

integracja europejska powinna opierać się na podstawowym rozróżnieniu pomiędzy spójną wewnętrzną wspólnotą narodową, która znajduje swój najpełniejszy wyraz w modelu państwa, [...] a eterogenicznym systemem współdziałania, który nie wymaga powstania jednej zbiorowej tożsamości. Tym samym oddzielamy „zasadę narodową” od „zasady wspólnotowej”⁴⁵.

Dlatego wydaje się, że powrót Unii legitymizowanej efektywnościowo jest niezbędny. Instytucjonalną podstawą budowy takiej Unii może być otwarty system konstytucyjny, który

w odróżnieniu od konstytucji nie zakłada centralizowania władzy rozumianego jako skupienie jej w wyodrębnionych z otoczenia, wewnątrznie spójnych instytucjach o charakterze politycznym, w których obowiązują procedury decyzyjne oparte o sformalizowane kryteria siły i wpływu (parlament, rząd itp.). Istotą dobrze działającego systemu jest uzyskanie równowagi [...] będącej rezultatem jego funkcjonowania, a nie założonej przez ostry reżim ilości głosów czy okresów przejściowych. Punkt równowagi jest zmienny w czasie i zależny od natury polityki, do której się odnosi. Jego ustalenie jest formułowane nie tyle formalnymi przepisami, co wzajemnym zaufaniem, równością, dostępem do wiedzy o swoich działaniach⁴⁶.

Taki system nie ma na celu stworzenia jednolitej struktury politycznej opartej na micie wspólnych wartości, gdyż „czerpie on swoją legitymizację ze zgody na współdziałanie ze strony różnych wspólnot politycznych opartych o zróżnicowane porządki legitymizacyjne i odwołujących się do różnorodnych tradycji”⁴⁷.

Podjęcie instytucjonalne kładzie nacisk na wprowadzenie europejskich instrumentów demokratycznej kontroli nad władzą. Chodzi więc o to, aby nie trzeba było opierać legitymizacji Unii na instrumentach krajowych. Pozwoliłoby to na zmianę dotychczasowej legitymizacji „zapożyczonej” na autonomiczną legitymizację europejską. Faktycznie oznacza to dążenie do utworzenia europejskiej wspólnoty politycznej i wzmocnienia europejskiej identyfikacji społecznej. Według niektórych opinii są to nieodzowne warunki do podwyższenia legitymizacji demokratycznej dla Unii Europejskiej.

Grosse zauważa też, że rozpatrywanie problemu legitymizacji w Unii na płaszczyźnie świadomości społecznej niekoniecznie musi odnosić się do europejskiej wspólnoty politycznej. Może być bowiem także odnoszone do skuteczności rozwiązywania problemów społecznych, a więc do efektywności instytucji i polityk europejskich. Zasadniczym argumentem za tego typu rozumowaniem jest przekonanie, iż aprobata społeczna dla Unii Europejskiej może wynikać właśnie ze skutecznego jej działania. Legitymizacja społeczna nie musi więc — zdaniem

⁴⁵ K. Szczerski, *Druga Unia Europejska*, „Pressje”, teka szósta i siódma Klubu Jagiellońskiego, s. 18.

⁴⁶ K. Szczerski, *Unia Europejska jako otwarty system konstytucyjny*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 2 (14), s. 240.

⁴⁷ M. Brachowicz, *op. cit.*, s. 93.

Grosseggo — koniecznie bazować na demokratycznej kontroli nad władzą. Może bowiem opierać się na efektywności rozwiązywania problemów o charakterze gospodarczo-społecznym w Europie. Jest to podejście do legitymizacji określane jako utylitarne. Głównym założeniem stosowania legitymizacji utylitarnej jest przekonanie, że o ile instytucje europejskie będą efektywne i funkcjonalne, nie muszą być demokratyczne⁴⁸. Reprezentatywne są tutaj zwłaszcza poglądy Giandomenico Majonego⁴⁹ oraz Andrew Moravcsika⁵⁰.

Nie sposób zaprzeczyć twierdzeniu, że podejście utylitarne do zagadnienia legitymizacji społecznej Unii Europejskiej stało się jednak fundamentem poszukiwania alternatywnych sposobów autoryzacji społecznej i zmniejszania deficytu demokratycznego.

Zdaniem Grosseggo⁵¹ problem deficytu demokratycznego można w Unii rozwiązać na trzy różne sposoby:

- po pierwsze, ograniczając dotychczasową ekspansję integracji europejskiej i cofając ją do okresu współpracy międzyrządowej. W ten sposób legitymizacja „zapożyczona” z poziomu państw członkowskich byłaby wystarczającym sposobem uzasadnienia społecznego dla funkcjonowania UE;

- po drugie mechanizmem likwidującym deficyt demokratyczny jest wzmocnienie instytucji politycznych w UE, wybieranych w głosowaniu powszechnym w całej Europie;

- po trzecie sposobem ograniczenia deficytu demokratycznego może być próba budowania alternatywnych dla demokratycznych sposobów uzyskania legitymacji społecznej w Unii.

Grosse podkreśla ponadto, że w Unii budowany jest nowy typ społecznej legitymizacji dla integracji europejskiej, a zwłaszcza dla sposobu działania i kierunków politycznych podejmowanych przez instytucje administracyjne UE. Z tego powodu można określić te działania mianem legitymizacji technokratycznej. Jej skonstruowanie miało na celu elastyczne połączenie wyższej sprawności zarządzania politykami europejskimi z poprawą legitymacji społecznej. Ważnym elementem jest także inspirowanie debaty społecznej w odniesieniu do zagadnień, które dotyczą prac Komisji Europejskiej. Jest ona niekiedy określana mianem dialogu obywatelskiego i przeciwstawiana tak zwanemu dialogowi społecznemu w Unii. Rozwój legitymacji technokratycznej jest więc bezpośrednio związany z rywalizacją polityczną Komisji Europejskiej z innymi instytucjami wspólno-

⁴⁸ T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej...*, s. 85.

⁴⁹ Zob. G. Majone, *The credibility crisis of community regulation*, „Journal of Common Market Studies” 38, 2000, nr 2; oraz *idem*, *The common sense of European integration*, „Journal of European Public Policy” 13, 2006, nr 5.

⁵⁰ Zob. A. Moravcsik, *In defense of the „democratic deficit”: Reassessing legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 40, 2002, nr 4.

⁵¹ T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej...*, s. 88–89.

towymi. Parlament Europejski poczuł się zagrożony działaniami Komisji, która faktycznie wykorzystywała rozwój dialogu obywatelskiego w Unii do wzmocnienia własnej pozycji politycznej na arenie europejskiej. Wydaje się, że mogło to mieć związek z wykorzystaniem tychże konsultacji do wzmocnienia legitymizacji technokratycznej. Reakcja Parlamentu świadczy o tym, że propozycje Komisji mogły być interpretowane jako zmierzające do faktycznego osłabienia znaczenia legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej⁵².

Dla jednych deficyt legitymacji demokratycznej w UE nie stanowi problemu w przypadku państwa regionalnego, dzielącego suwerenność i władzę publiczną między szczeble unijny oraz krajowy. Wystarczająca jest w tej sytuacji legitymizacja zapożyczona z poziomu państw narodowych oraz zachowanie równowagi i wzajemnej kontroli pomiędzy instytucjami europejskimi. Zgodnie zaś z innymi opiniami Unia powinna dążyć do zwiększenia efektywności działań. Powstaje w związku z tym pytanie: czy Unia Europejska, która ani nie jest państwem, ani też nie tworzy europejskiej wspólnoty politycznej, potrzebuje legitymizacji demokratycznej? A może wystarczającą podstawą jej działania jest wspomniana już legitymizacja zapożyczona z poziomu państw narodowych?⁵³

Według opinii wyrażonej przez Grossego, tendencja do zastępowania legitymizacji demokratycznej innymi sposobami autoryzacji społecznej ma poważne ograniczenia strukturalne. Po pierwsze dominujące w Europie Zachodniej normy kulturowe uwypuklają znaczenie demokracji w życiu społecznym, jak również mocno wzmacniają identyfikacje społeczne z demokracją narodową. Utrudniają tym samym próby wprowadzenia alternatywnych metod legitymizacyjnych, a także zastępowania identyfikacji narodowych identyfikacją europejską. Po drugie natomiast możliwości zbudowania legitymacji utylitarnej i poprawy skuteczności polityk europejskich są ograniczone w ramach technokratycznej logiki integracyjnej. Po trzecie wreszcie, rozwój partycypacji społecznej w sieciach konsultacyjnych koordynowanych przez Komisję Europejską tylko w umiarkowany sposób zwiększa deliberację publiczną, uprzywilejowuje zaś wybrane interesy społeczne i linię programową, preferowaną przez administrację europejską⁵⁴.

Zdaniem Dariusza Gawina⁵⁵ prosta prawomocność wynikająca z norm prawnych oraz skuteczności instytucji europejskich nie stanowi dostatecznej podstawy do trwałej legitymizacji Unii w oczach jej obywateli. Uzupełnienie tego wymiaru legitymizacji przez takie koncepcje, jak choćby demokracja deliberatywna także — w jego opinii — nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Gawin podkreśla

⁵² *Ibidem*, s. 90–92.

⁵³ *Za: ibidem*, s. 93.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 95.

⁵⁵ D. Gawin, *Legitymizacja i pamięć*, [w:] *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa 2010, s. 27.

dalej, że Europa jako projekt polityczny ciągle cierpi na deficyt „przyzwyczajenia serca” ze strony swoich obywateli i tkwi — przywołując Tocqueville’a — „gdzieś pośrodku”, zawieszona między przeszłością państw narodowych, którą kontestuje, oraz przyszłym świadomym i racjonalnym patriotyzmem swych obywateli, który jeszcze nie nadszedł.

Przeciwnicy pogłębiania procesu integracji europejskiej sugerują zaś, że paradoksalnie, pewną odpowiedzią na problem deficytu demokratycznego byłoby ograniczenie zasięgu projektu europejskiego. To ograniczenie oznacza jednakże wizję Unii Europejskiej jako technokratycznej instytucji stworzonej do rozwiązywania niepolitycznych problemów. W takiej sytuacji nie ma też w zasadzie problemu z demokratyczną legitymizacją, bo nie ma czego legitymizować, a minimalne kompetencje, którymi dysponują organy unijne, mają legitymizację legalną z ratyfikowanych traktatów. Natomiast dla tych argumentów, które odnoszą się przede wszystkim do problemu braku istnienia europejskiego *demos*, istotnym lekarstwem jest sprawa budowania i pogłębiania europejskiej tożsamości i poczucia przynależności obywateli Unii — wizja wspólnoty osadzonej we wspólnych wartościach. Zaufanie pomiędzy obywatelami różnych części Unii Europejskiej jest parametrem mierzącym stopień osiągnięcia takiego postulowanego stanu rzeczy⁵⁶.

Proponowane są różne rozwiązania mające stanowić odpowiedź na krytykę kierowaną w stronę brukselskiej biurokracji o jej technokratyczny charakter czy zmuszanie państw do przyjmowania niepopularnych rozwiązań. Jedną z odpowiedzi stanowić mają tak zwane *soft modes of governance*, czyli miękkie metody rządzenia, jak na przykład rekomendacje, wytyczne. Do metod tych zalicza się również *open method of coordination*, a więc otwartą metodę współpracy, która umożliwi państwom członkowskim elastyczną formułę integracji, polegającą na pogłębianiu współpracy wszędzie tam, gdzie uznają to one za korzystne. Wielu autorów odnosi się do opisywanych metod bardzo entuzjastycznie, dlatego że traktowane są one jako swojego rodzaju panaceum zarówno na problem rosnącej efektywności europejskich polityk, jak i jednocześnie na rosnący rozdźwięk pomiędzy procesem ich legitymizacji. Metody te przedstawia się bowiem jako próbę legitymizowania poczynania Unii Europejskiej w wymiarze *output*, jako władzy dla ludzi, a niekoniecznie przez ludzi. Poczynania owe mogą w przyszłości przyczynić się także do nowatorskiej koncepcji demokracji konsultacyjnej, będącej jakąś odmianą demokracji deliberatywnej⁵⁷.

⁵⁶ R. Riedel, *Demokracja w Unii Europejskiej — problem legitymizacji władzy w warunkach globalizacji*, [w:] *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. idem, Toruń 2010, s. 37–38.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 39–40.

DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The question of the so-called democratic deficit in the European Union is one of the most interesting and complex theoretical problems and, at the same time, one of the most important challenges of the EU. As emphasised by many politicians and scholars, the process of European integration requires planting, among the citizens of member states, of firm belief that they have true influence upon the process. In other words, better legitimization of the European Union's activities is needed.

The article deals with certain aspects of the issue of democratic deficit in the European Union. In the European literature it is emphasised that the ratio of the European Parliament to the Council and the Commission is a fundamental premise of the existence of democratic deficit. In the wider policy context the deficit of the democracy of the EU was combined with a visible decline of public support for idealistic reasons to deepened and widened integration.

There are three possible solutions to the problem of democratic deficit in the EU:

- firstly, limiting the current expansion of the European integration;
- secondly, reinforcing political institutions in the EU chosen in a general election in Europe;
- thirdly, building an alternative to democratic ways of obtaining social legitimacy in the EU.