

**Tomasz KUBIN**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

tomasz.kubin@us.edu.pl

## LEGITYMIZACJA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ *SUI GENERIS*

### ABSTRACT

Legitimization of the institutional system of the European Union as an international organization *sui generis*

The legitimacy of political power is one of the most important theoretical and research problems related to power as a social phenomenon and the very important issue of practice of its exercise, the functioning of the political institutions, political systems etc. Both scientific reflection and empirical research on legitimacy of political power are devoted mainly to this issue in relation to the state and its institutions. The purpose of the study is to present the issue of legitimacy of the European Union's institutional system as a specific, *sui generis*, international organization. In the first part of the article the problem of "democracy deficit" and "legitimacy deficit" in the functioning of the EU and its institutions is synthetically showed. In the next part it has been identified the specific features of the EU as an international organization and its institutional system which have the key importance to the question of legitimacy. The last section contains conclusions, that is consequences resulting from the nature of the EU and its institutional system in the context of the problem of legitimacy.

**Słowa kluczowe:** legitymizacja, system instytucjonalny Unii Europejskiej, Unia Europejska

**Keywords:** legitimacy, institutional system of the European Union, European Union

## WPROWADZENIE

Legitymizacja władzy politycznej to jedno z najważniejszych zagadnień teoretycznych i badawczych związanych z refleksją naukową poświęconą władzy jako zjawisku społecznemu oraz bardzo ważnym problemem praktyki jej sprawowania, funkcjonowania instytucji politycznych, systemów politycznych itp. Kwestia ta dotyczy więc także Unii Europejskiej oraz jej systemu instytucjonalnego.

Namysł i dorobek intelektualny, jak również badania empiryczne dotyczące legitymizacji władzy politycznej w przeważającej mierze poświęcone są temu zagadnieniu w odniesieniu do państwa i jego instytucji – *większość znanych i omawianych powszechnie ujęć teoretycznych legitymizacji, różniąc się między sobą w wielu istotnych elementach i spojrzeniach na pewne aspekty, wykazuje mimo wszystko jedną podobną właściwość: postrzegają one jako naturalne dla analiz państwowo-narodowe środowisko funkcjonowania władzy i systemu politycznego*<sup>1</sup>. Podobnie wygląda sytuacja z Unią Europejską (UE) i jej systemem instytucjonalnym – również i tutaj powszechnie używanym paradygmatem służącym do jej opisu i wyjaśniania jest paradygmat państwowy. To państwo jest zazwyczaj punktem odniesienia i najważniejszym wzorcem w analizie porównawczej<sup>2</sup>.

Odnoszenie zagadnienia legitymizacji do państwa jest naturalne. To państwo, od przynajmniej setek lat, jest najważniejszym bytem politycznym, podstawowym podmiotem identyfikacji politycznej ludzi czy najważniejszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Veijo Heiskanen zwraca uwagę na to, że zagadnienie legitymizacji z organizacjami międzynarodowymi związane jest relatywnie bardzo rzadko<sup>3</sup>. Podobnie piszą także np. Thomas Banchoff i Mitchell P. Smith: *ani teoretycy polityki, ani integracji europejskiej nie poświęcili wiele uwagi problemowi legitymizacji w kontekście UE. Klasyczne teorie legitymizacji zostały rozwinięte w kontekście państw-miast, imperiów i państw narodowych, a ich założenia dotyczą środowiska, w których zostały sformułowane*<sup>4</sup>.

Jednocześnie np. Konstanty A. Wojtaszczyk pisze, że *realnym problemem UE jest kwestia legitymizacji jej systemu politycznego*<sup>5</sup>. Podobnie np. Fareed Zakaria, który mówi: *obserwując Europę, widzimy, że przekazuje coraz więcej kompetencji jej organom*.

<sup>1</sup> A. Wierchowska, *Konceptualizacja pojęcia legitymizacja*, [w:] *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, s. 43, *Wizje Europy*, 1. Zob. też np.: S. Marks, *Democracy and International Governance*, [w:] *The Legitimacy of International Organizations*, red. J.-M. Coicaud, V. Heiskanen, Tokyo 2001, s. 50.

<sup>2</sup> J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, przeł. A. i J. Maziarscy, Warszawa 2007, s. 9.

<sup>3</sup> V. Heiskanen, *Introduction*, [w:] *The Legitimacy of International...*, s. 2.

<sup>4</sup> Th. Banchoff, M.P. Smith, *Introduction. Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity*, [w:] *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, red. ciż, London–New York 1999, s. 3.

<sup>5</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, red. tenże, J. Szymańska, Warszawa 2012, s. 18.

*Kluczem jest legitymizacja jej instytucji*<sup>6</sup>. David Beetham i Christopher Lord zwracają uwagę, że zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE jest cały czas aktualne, gdyż dotyczy ciągłych zmian w UE, która ponadto przejmując nowe kompetencje, będące wcześniej wykonywane przez państwa członkowskie<sup>7</sup>. Co więcej, jak to zostanie szerzej pokazane w następnej części tego artykułu, od mniej więcej ćwierćwiecza dosyć powszechnie wskazuje się, że legitymizacja UE i jej instytucji jest zbyt słaba, i formułuje się tezę o tzw. deficycie legitymizacji czy też deficycie demokracji w Unii.

Biorąc to pod uwagę, celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej jako specyficznej, *sui generis*, organizacji międzynarodowej. W kolejnej części artykułu syntetycznie przedstawiony zostanie problem wspomnianego „deficytu demokracji” i „deficytu legitymizacji” w funkcjonowaniu UE i jej instytucji. W następnej zidentyfikowane i wskazane zostaną szczególne cechy UE jako organizacji międzynarodowej oraz jej systemu instytucjonalnego, mające kluczowe znaczenie dla zagadnienia legitymizacji. W ostatniej części zawarto wnioski, tzn. następstwa wynikające ze specyfiki UE i jej systemu instytucjonalnego w kontekście jej legitymizacji.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu dotyczą normatywnego (formalnego, prawnego) wymiaru legitymizacji, tzn. takiego, który dotyczy postanowień prawnych regulujących funkcjonowanie UE oraz jej instytucji.

## LEGITYMIZACJA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO JAKO PROBLEM W FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ

W początkowym okresie istnienia Wspólnot Europejskich (WE) zagadnienie legitymizacji ich funkcjonowania oraz instytucji utworzonych w ich ramach nie było problemem przyciągającym szczególną uwagę badaczy ani też nie stanowiło kwestii podejmowanej przez polityków. Działo się tak m.in. dlatego, że znaczenie WE było stosunkowo ograniczone, ich wpływ na życie mieszkańców państw członkowskich, a także na inne państwa jawił się jako relatywnie nieduży, a większość decyzji zapadających na poziomie wspólnotowym, w tym przede wszystkim te najważniejsze, podejmowały instytucje międzyrządowe zgodnie z zasadą jednomyślności. Jednak wraz z rozwojem procesu integracji, przejawiającym się m.in. przyjmowaniem nowych państw członkowskich, obejmowaniem rozwiązaniami wspólnotowymi kolejnych dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego, pogłębianiem integracji czy też stopniowym odchodzeniem od jednomyślnego podejmowania decyzji na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w kolejnych obszarach integracji, znaczenie legitymizacji funkcjonowania

<sup>6</sup> K. Cichocki, *Bobaterowie są zmęczeni*, rozmowa z F. Zakarią, „Gazeta Wyborcza” 2012, 29-30 XII, s. 20-21.

<sup>7</sup> D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the EU*, London–New York 1998, s. 125, *Political Dynamics of the EU Series*.

WE (a później UE) i ich instytucji nabierało coraz większego znaczenia. W dyskursie naukowym, a także w debacie publicznej od mniej więcej początku lat 90. XX w. coraz częściej zaczęto podnosić problem tzw. deficytu demokracji lub też deficytu legitymizacji w UE<sup>8</sup>. Powszechne są opinie naukowców o tym, że „przyzwalający konsensus” (ang. *permissive consensus*), na którym opierało się funkcjonowanie WE przez kilka dekad, skończył się<sup>9</sup>. Opinie o tym, że UE cierpi na „deficyt demokracji”, także są powszechne<sup>10</sup>, co oddają takie słowa, jak np.: *choć UE w retoryce stroi się w szaty demokracji – fundamentalny wymóg dla państw członkowskich – to sama jest przykryta co najwyżej najsłabszym demokratycznym listkiem figowym*<sup>11</sup>, czy też że chociaż UE ma znaczące instrumenty regulowania relacji pomiędzy ludźmi i państwami członkowskimi, *to jej samej nie udało się przekształcić demokracji w demokrację*<sup>12</sup>.

Wydaje się, że przyczyny takich ocen są naturalne – członkami UE są państwa demokratyczne, ustrój demokratyczny jest warunkiem członkostwa w UE, a jej funkcjonowanie opiera się na wartościach uważanych za kanon demokracji. W rezultacie deficyt legitymizacji w UE często uważany jest, przynajmniej w jakimś stopniu, za następstwo deficytu demokracji<sup>13</sup>. John Markoff pisze, że można powiedzieć, iż *demokracja jest domniemaną częścią unijnego *acquis communautaire**<sup>14</sup>. Chociaż więc jednym

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014, s. 70-80, *Prace Naukowe UŚ w Katowicach*, 3222.

<sup>9</sup> D. Wincott, *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymacji*, [w:] *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, red. A. Arnall, D. Wincott, przeł. A. Setkowicz-Ryska, Warszawa 2007, s. 347. Zob. także np.: P. Norris, *Representation and the Democratic Deficit*, „European Journal of Political Research” 1997, Vol. 32, nr 2, s. 276, [online] <http://dx.doi.org/10.1023/A:1006884420633>; M. Newman, *Introduction*, [w:] *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-First Century*, red. C. Hoskyns, M. Newman, Manchester 2000, s. 1-2, *Perspectives on Democratization*; T. Banchoff, M.P. Smith, *Introduction. Conceptualizing...*, s. 8; J. Thomassen, H. Schmitt, *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, [w:] *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, red. ciż, Oxford 1999, s. 4.

<sup>10</sup> Zob. np.: A. Warleigh, *Democracy and the European Union. Theory, Practice and Reform*, London 2003, s. 1; B. Laffan, R. O'Donnell, M. Smith, *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration*, London–New York 2000, s. 93; F. Vibert, *Europe Simple, Europe Strong. The Future of the European Governance*, Cambridge 2001, s. 8; R. Grundmann, *The European Public Sphere and the Deficit of Democracy*, [w:] *Whose Europe? The Turn towards Democracy*, red. D. Smith, S. Wright, Oxford 1999, s. 128, *Sociological Review Monograph*; Ch. Lord, *Assessing Democracy in a Contested Polity*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, nr 4, s. 642, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00325>; F. Decker, *Governance Beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, nr 2, s. 256, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110120255>; J.E. Fossum, *Constitution Making in the European Union*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, red. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London 2000, s. 111; K.A. Wojtaszczyk, *Wstęp*, [w:] *Legitymizacja...*, s. 7.

<sup>11</sup> R. Bellamy, D. Castiglione, *The Uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration...*, s. 65.

<sup>12</sup> D.N. Chrysoschoou, *Democracy in the European Union*, London 1998, s. 4.

<sup>13</sup> J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford 1998, s. 6.

<sup>14</sup> J. Markoff, *Our „Common European Home” – but Who Owns the House?*, [w:] *Whose Europe?*..., s. 34.

z najbardziej znaczących efektów procesu integracji w ramach UE (WE) jest wzmacnianie demokracji w Europie, to jest *ironią, że pomimo tych sukcesów UE sama poniosła porażkę, jeśli chodzi o rozwój w pełni demokratycznego systemu*<sup>15</sup>.

Wyjątkowość UE jako organizacji międzynarodowej polega więc m.in. na wielkim znaczeniu w jej funkcjonowaniu demokracji. Odróżnia to Unię od typowych organizacji międzynarodowych, w których demokracja w ich działaniu rzadko jest przedmiotem zainteresowania.

W literaturze przedmiotu występuje pewne zamieszanie, jeśli chodzi o używanie pojęć deficytu demokracji i deficytu legitymizacji w odniesieniu do UE. Stosowane są obydwie te pojęcia, chociaż to, co jest przez te określenia rozumiane, bardzo często się pokrywa. Jednocześnie mimo że pojęcia deficytu demokracji oraz deficytu legitymizacji w UE używane są często, to jednak większość autorów nie tyle formułuje jakieś ogólne ich definicje, ile wskazuje na różnego rodzaju ich przejawy (aspekty), czasami relatywnie bardzo szczegółowe, a czasami bardzo ogólne. Chyba najogólniejsze z możliwych wyjaśnień deficytu demokracji przedstawia Philippe van Parijs: *mniej niż maksymalna możliwa demokracja, a czasami mniej niż optymalna demokracja*<sup>16</sup>. Bywa, że zagadnienie legitymizacji w UE jest bardzo zawężane, np. Stijn Smismans pisze, że prawnicy początkowo traktowali tę kwestię nie w kategoriach *partycypacji rządzonych, ale rządów prawa*<sup>17</sup> i dopiero ostatnio wyszli ze swojej *izolacji*<sup>18</sup>, a przecież reguły (zasady) prawa nie mogą być traktowane jako zasadne same przez się, bez odniesienia do szerszych rozważań<sup>19</sup>. Dla Trybunału Sprawiedliwości (TS) UE legitymizacja w UE opiera się na połączeniu rządów prawa, równowagi instytucjonalnej oraz elementu demokratycznego istniejącego dzięki Parlamentowi Europejskiemu<sup>20</sup>.

W większości podejść uwzględnia się jednak więcej czynników wpływających na legitymizację danej instytucji politycznej. Na przykład Dimitris N. Chryssochoou wyraża pogląd, że deficyt demokracji w UE to w istocie *deficyt federalny*, wynikający z braku europejskiej konstytucji, która europejskiemu demosowi gwarantowałaby prawa podstawowe, odpowiednią reprezentację polityczną oraz stanowiłaby o politycznej odpowiedzialności rządzących<sup>21</sup>. Należy pamiętać jednak, że słowa te były pisane przed próbami przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęciem Karty Praw Podstawowych i Traktatu z Lizbony.

<sup>15</sup> J. Loughlin, *Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe*, [w:] *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, red. tenże, Oxford 2001, s. 17.

<sup>16</sup> P. van Parijs, *Should the European Union Become More Democratic?*, [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin 1998, s. 288, *Studies in Economic Ethics and Philosophy*.

<sup>17</sup> S. Smismans, *Law, Legitimacy and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford 2004, s. 55, *Studies in European Law*.

<sup>18</sup> *Tamże*, s. 60.

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 57.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 59.

<sup>21</sup> D.N. Chryssochoou, *Democracy...*, s. 134.

Paul Craig i Gráinne de Búrca wymieniają następujące przejawy deficytu demokracji w UE: wzrost znaczenia i dominacja egzekutywy, pomijanie instytucji przedstawicielskich podczas podejmowania decyzji, *oddalenie* UE i jej instytucji od obywateli, złożoność i brak przejrzystości UE i jej instytucji, *nierównowaga* pomiędzy pracą a kapitałem w ramach wspólnego rynku oraz słabość kontroli sądowej<sup>22</sup>.

Konkretne przejawy deficytu demokracji wskazują też Miguel Poiars Maduro: jeden dotyczy *niewystarczającego poziomu* większościowego podejmowania decyzji przez Radę UE (możliwości blokowania podejmowania decyzji, gdy wymagana jest jednomyślność), a drugi niskiego poziomu parlamentarnej kontroli podejmowanych decyzji<sup>23</sup>, czy Frank Vibert: brak prawdziwej europejskiej opinii publicznej, brak europejskich partii politycznych i postrzeganie Parlamentu Europejskiego jako *niereprezentatywnego*<sup>24</sup>.

James McCormick definiuje deficyt demokracji w UE jako *rozdzźwięk między uprawnieniami instytucji europejskich a możliwościami wpływania na ich pracę i decyzje przez obywateli UE*<sup>25</sup> i wskazuje na przejawy tego deficytu: brak konsultacji decyzji ze swoimi elektoratami przez przywódców państw członkowskich działających na forum Rady Europejskiej (np. dotyczących rozszerzenia UE czy nowych traktatów), brak kontroli społecznej nad KE, zamknięte dla publiczności posiedzenia Rady, nieposiadanie przez PE wielu uprawnień prawdziwego organu prawodawczego, brak wpływu obywateli UE na nominacje sędziów TS, którzy nie są zatwierdzani przez organ legislacyjny, oraz *skromne oficjalne prawa* Europejczyków względem instytucji UE<sup>26</sup>.

Mark Franklin i Cees van der Eijk uważają, że deficyt demokracji w UE wynika nie stąd, że PE, jako organ przedstawicielski i pochodzący z bezpośrednich wyborów, nie ma odpowiedniej władzy w relacjach z Komisją Europejską i Radą UE ani władzy takiej, jaką mają parlamenty w państwach demokratycznych, ale przede wszystkim z tego, że rywalizacja w wyborach do PE dotyczy głównie spraw krajowych, a nie związanych z funkcjonowaniem UE. To, czego przede wszystkim brakuje PE, to nie władza, ale mandat do jej użycia w określony sposób<sup>27</sup>.

Tomasz Grzegorz Grosse przez pojęcie deficytu demokratycznego w UE rozumie *słabość społecznej kontroli nad władzą publiczną*, co wyraża się *niedostatkiem publicznej*

<sup>22</sup> P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 1998, s. 156.

<sup>23</sup> M.P. Maduro, *Europe and the Constitution: What if This is as Good as It Gets?*, [w:] *European Constitutionalism Beyond the State*, red. J.H.H. Weiler, M. Wind, Cambridge 2003, s. 89.

<sup>24</sup> F. Vibert, *Europe Simple...*, s. 6.

<sup>25</sup> J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, przeł. M. Klimowicz, M. Szymczukiewicz, Warszawa 2010, s. 204, *Współczesna Europa*.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 204-206. Należy zauważyć, że stwierdzenie o zamkniętych dla publiczności posiedzeniach Rady jest już nieaktualne – na mocy TL i decyzji Rady dostosowującej do postanowień TL swój regulamin wewnętrzny wprowadzono w tym zakresie zmiany. Zgodnie z nimi posiedzenia Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego są jawne. Zob. T. Kubin, *Legitymizacja systemu...*, s. 267.

<sup>27</sup> M. Franklin, C. van der Eijk, *The Problem: Representation and Democracy in the European Union*, [w:] *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, red. ciż, Ann Arbor 1996, s. 7.



debaty, w tym niewystarczającą rywalizacją między różnorodnymi propozycjami politycznymi oraz ograniczonymi możliwościami wylaniania politycznej reprezentacji w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach<sup>28</sup>.

Nieco bardziej ogólnie piszą np. Banchoff i Smith. Ich zdaniem kryzys legitymizacji w UE ma dwa aspekty: brak powszechnej identyfikacji z UE (Europejczycy nie traktują UE jako przestrzeni politycznej tak, jak ma to miejsce w przypadku państw narodowych) oraz niedemokratyczna struktura unijnych instytucji (PE, w przeciwieństwie do parlamentów narodowych, jest zbyt słaby, aby zapewnić skuteczną reprezentację demokratyczną, a dwie najsilniejsze instytucje – Komisja i Rada – nie są odpowiedzialne przed obywatelami)<sup>29</sup>.

Dwa aspekty deficytu demokracji w UE identyfikuje także Thomas W. Pogge: jeden dotyczy bardzo małego wpływu ludzi na decyzje podejmowane w ich imieniu przez instytucje UE, a drugi tego, że ludzie w ogóle mają bardzo niewielki wpływ na kształt tych instytucji<sup>30</sup>.

Jeszcze inni autorzy wskazują trzy aspekty deficytu demokracji. Pierwszy dotyczy braku wpływu obywateli na podejmowane decyzje i prowadzone polityki. Drugi to *deficyt federalny*, polegający na specyficznych relacjach pomiędzy najważniejszymi instytucjami UE (Trybunał Sprawiedliwości UE, Parlament Europejski, Komisja Europejska), domagającymi się statusu federalnego w ramach sfer swojego działania oraz sytuacji, w której rządy, parlamenty, sądy i biurokracja państw członkowskich często negują żądania instytucji UE. Trzeci aspekt to *deficyt konstytucyjny*, związany z brakiem normatywnej i powszechnej legitymizacji instytucji politycznych UE i z brakiem wystarczającej debaty na temat ich kształtu, nawet wśród elit politycznych i biurokratycznych<sup>31</sup>.

Jeśli chodzi o definicje deficytu demokracji (legitymizacji) o charakterze bardziej ogólnym, według Chryssochoou pojęcie deficytu demokracji stosowane jest w odniesieniu do nieadekwatności obecnej konstrukcji systemu instytucjonalnego UE do tego, aby jak najlepiej zapewnić podstawę parlamentarną funkcjonowania UE tak, jak ma to miejsce w państwach członkowskich. Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, że deficyt ten ma charakter *instytucjonalny/parlamentarny* lub *federalny/konstytucyjny* albo jest ich połączeniem<sup>32</sup>. W innym miejscu autor ten formułuje szeroką definicję pojęcia deficytu demokracji: *rosnąca rozbieżność pomiędzy istotnymi wymogami nowoczesnego rządu demokratycznego a aktualnymi warunkami, na jakich opiera się rządy w UE*<sup>33</sup> oraz wskazuje na konkretne, szczegółowe jego przejawy: zgodnie z tzw. poglądem „ortodoksyjnym” deficyt demokracji w UE wynika stąd, że przekazaniu kompetencji

<sup>28</sup> T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, s. 102.

<sup>29</sup> Th. Banchoff, M.P. Smith, *Introduction. Conceptualizing...*, s. 1.

<sup>30</sup> Th.W. Pogge, *How to Create Supra-national Institutions Democratically? Some Reflections on the European Union's „Democratic Deficit”*, [w:] *Democracy and the European Union*, s. 160-161.

<sup>31</sup> R. Bellamy, D. Castiglione, *Democracy, Sovereignty and the Constitution of the Europe Union: The Republican Alternative to Liberalism*, [w:] *The European Union and Its Order. The Legal Theory of European Integration*, red. Z. Bankowski, A. Scott, Oxford 2000, s. 170.

<sup>32</sup> D.N. Chryssochoou, *Democracy...*, s. 4.

<sup>33</sup> *Tamże*, s. 10.

z poziomu państw członkowskich na poziom UE – Komisji Europejskiej i Radzie UE – nie towarzyszyło odpowiednie wzmocnienie Parlamentu Europejskiego jako jedynej instytucji pochodzącej z wyborów bezpośrednich. Zgodnie z podejściem, które stanowi swoisty pomost między poglądem *ortodoksyjnym* a innymi ujęciami, deficyt demokracji może być rozumiany jako *deficyt instytucjonalny* w ogóle, a w szczególności *deficyt odpowiedzialności*, tj. widoczna *przepaść* między władzą UE a jej polityczną odpowiedzialnością przed pochodzącymi z wyborów bezpośrednich przedstawicielami jej obywateli<sup>34</sup>. Na przesunięcie kompetencji z poziomu narodowego na poziom UE i jego konsekwencje w kontekście rozumienia deficytu legitymizacji (demokracji) wskazują także inni autorzy.

Podchodząc do problemu legitymizacji zgodnie z założeniami realizmu, należy zauważyć, że UE jest w *pułapce legitymacji*: im więcej kompetencji przekazywanych jest na poziom ponadnarodowy i im więcej spraw rozstrzyganych jest przez ponadnarodowe instytucje, tym mniej mogą być one uważane za legitymowane, dlatego że podejmowanie tych decyzji przesuwane jest z poziomu, który ma legitymację, czyli państwa narodowego<sup>35</sup>.

Do pewnego stopnia podobne jest podejście Wolfganga Merkela, który wskazuje na trzy wymiary deficytu demokracji w UE: nierównowagę między polityczną władzą instytucji UE a ich demokratyczną odpowiedzialnością, brak odpowiedniego mechanizmu wzajemnej kontroli i równoważenia się instytucji UE oraz brak instytucji pośredniczących między różnymi grupami interesów społecznych i politycznych (partii politycznych, organizacji grup interesu, ruchów społecznych, mediów)<sup>36</sup>.

## SPECYFIKA UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO W KONTEKŚCIE ZAGADNIENIA LEGITYMIZACJI

W ramach problemu legitymizacji w odniesieniu do UE można wyróżnić dwa główne aspekty. Pierwszy dotyczy cech szczególnych Unii Europejskiej, jako wyjątkowej organizacji międzynarodowej. Drugi natomiast związany jest ze specyfiką systemu instytucjonalnego UE.

Jeśli chodzi o pierwszy ze wskazanych aspektów, to Unia nie jest ani państwem, ani typową organizacją międzynarodową, ale od swojego powstania (tak też było w okresie istnienia tylko Wspólnot Europejskich) posiada cechy obu tych struktur. Oczywiście, od wejścia w życie Traktatu z Lizbony UE pod względem formalnym stała się organizacją międzynarodową, jednak ta zmiana, m.in. w kontekście zagadnienia legitymizacji,

<sup>34</sup> Tamże, s. 31-32.

<sup>35</sup> W. Wessels, U. Diedrichs, *The European Parliament and EU Legitimacy*, [w:] *Legitimacy and the European Union...*, s. 137-138.

<sup>36</sup> W. Merkel, *Legitimacy and Democracy: Endogenous Limits of European Integration*, [w:] *Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience*, red. J.J. Anderson, Lanham 1999, s. 49-53, *Governance in Europe*.



ma charakter przede wszystkim formalny. TL nie wprowadził bowiem jakichś zasadniczych zmian, jeśli chodzi o specyfikę UE jako podmiotu łączącego w sobie cechy państwa i organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, traktaty założycielskie WE ze względu na swoją zawartość, oraz powstały w następstwie ich stosowania dorobek prawny, są czymś innym niż klasyczne umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy państwami zachowującymi pełną suwerenność. Jest tak chociażby z powodu tego, że kompetencje instytucji WE (obecnie UE) miały bezpośrednie zastosowanie do obywateli państw członkowskich, a zgodnie z orzecznictwem TS prawo stanowione w ramach WE ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państw członkowskich<sup>37</sup>. W przypadku typowych organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym nie ma bezpośredniego „związku” pomiędzy tymi organizacjami i ich organami wewnętrznymi a obywatelami państw członkowskich tych organizacji. Związek ten jest tylko pośredni, a ogniwem pośredniczącym są oczywiście rządy i przedstawiciele państw członkowskich. Brak takiego bezpośredniego związku powoduje, że zagadnienie legitymacji organizacji międzynarodowych jest tym bardziej złożone i w ogóle dyskusyjne. O ile bowiem w przypadku państwa raczej nie ulega wątpliwości, że podmiotem, który niejako „stanowi” w ujęciu subiektywnym o tym, czy sprawowana władza polityczna jest legitymowana, jest lud (naród, społeczeństwo), o tyle w przypadku organizacji międzynarodowych nie jest to takie oczywiste – czy podmiotem tym są rządy państw członkowskich, czy ludzie? Przykładowo Jean-Marc Coicaud podkreśla bardzo odległy i pośredni związek między ludźmi a organizacjami międzynarodowymi oraz ich niski poziom identyfikacji z tymi organizacjami<sup>38</sup>. Jednakże, jak pisze np. Jerzy Kranz, m.in. ze względu na rozwój współpracy międzynarodowej i wynikające z niej możliwości rekompensowania traconych przez państwa niektórych kompetencji, a także ewolucję prawa międzynarodowego skutkującą m.in. *rozszerzaniem kręgu adresatów norm* tego prawa (które coraz częściej służy nie tylko państwom, ale także osobom fizycznym i prawnym), *wymogi demokracji przenoszą się [...] z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową*<sup>39</sup>.

UE jest strukturą specyficzną, *sui generis*, niemającą swojego odpowiednika ani w przeszłości, ani obecnie. Posiada cechy zarówno typowej organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym, organizacji ponadnarodowej, jak i państwa, ale nie jest żadnym z tych podmiotów. Aby do UE zostać przyjętym, należy spełnić bardzo wiele warunków – zarówno o charakterze ogólnoustrojowym, jak i szczegółowych, praktycznie we wszystkich dziedzinach życia społecznego. UE opiera się na określonych wartościach (art. 2 TUE<sup>40</sup>), za których naruszenie przewidziane są sankcje (art. 7 TUE), oraz zasadach (art. 4 i 5 TUE). Osobny tytuł został poświęcony zasadom

<sup>37</sup> A.M. Petroni, *A Liberal View on European Constitution*, [w:] *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, red. P.B. Lehning, A. Weale, London–New York 1997, s. 87-88, *European Political Science Series*.

<sup>38</sup> J.-M. Coicaud, *International Democratic Culture and Its Source of Legitimacy: The Case of Collective Security and Peacekeeping Operations in the 1990s*, [w:] *The Legitimacy of International...*, s. 261.

<sup>39</sup> J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3, s. 9.

<sup>40</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2010, nr 83.

demokratycznym (Tytuł II, art. 9-12 TUE). Tak jak międzyrządowe organizacje międzynarodowe UE opiera się na umowach międzynarodowych, zawartych pomiędzy suwerennymi państwami, których treść, wejście w życie czy zmiana, a także takie decyzje, jak przyjęcie nowych członków, wymagają jednomyślności wszystkich przedstawicieli państw UE. Rządy państw UE mają bardzo duży, czasami decydujący, wpływ np. na treść stanowionego prawa pochodnego w UE oraz na jej codzienne funkcjonowanie. UE nie jest państwem i w żadnym z traktatów stanowiących podstawy prawne jej funkcjonowania nie stwierdza się, jakoby celem integracji było stworzenie struktury państwowej. UE ma charakter funkcjonalny, a nie terytorialny<sup>41</sup>, nie posiada suwerennej władzy ani aparatu przymusu, a domniemanie kompetencji leży po stronie jej państw członkowskich (art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 TUE). Stosowanie prawa UE w przeważającej mierze należy do organów administracji i sądów funkcjonujących w poszczególnych państwach. Liczba unijnych urzędników w porównaniu z liczebnością administracji funkcjonującej w poszczególnych państwach jest bardzo mała<sup>42</sup>.

Jednakże odmiennosć UE od typowej organizacji międzynarodowej wynika z jej ponadnarodowości oraz rozległości i charakteru kompetencji, a w rezultacie – wpływu na codzienne życie jej mieszkańców. Ponadnarodowość oznacza istnienie trzech cech charakterystycznych: niezależności niektórych instytucji (podejmujących wiążące prawnie decyzje) od państw członkowskich, transferu niektórych kompetencji dokonanego przez państwa członkowskie na rzecz danej organizacji oraz bezpośredniego obowiązywania i stosowania norm prawnych organizacji wobec państw członkowskich i ich podmiotów prawnych<sup>43</sup>. I jak pisze Kranz, *poszczególne z tych właściwości znane są z historii organizacji międzynarodowych, natomiast o ponadpaństwowości należy mówić wówczas, gdy cechy te występują łącznie*<sup>44</sup>.

Poziom integracji politycznej czy gospodarczej jest w UE znacznie wyższy niż w przypadku innych organizacji międzynarodowych. Integracja stanowi proces, w którym mamy do czynienia z ciągłymi zmianami, a ostateczny cel tych zmian pozostaje nieokreślony. Jak zwraca uwagę Michael T. Greven, UE może być uważana za niezależny podmiot zarządzający ze względu na to, że ustala polityczne cele i programy realizacji danych polityk i ma możliwości ich realizacji dzięki swoim własnym kompetencjom, zasobom i instrumentom<sup>45</sup>. UE bardzo mocno bezpośrednio wpływa na codzienne życie

<sup>41</sup> D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 116. Zob. także na ten temat np.: K.A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej...*, s. 9-12; J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 22-24.

<sup>42</sup> Zob. np.: A. Moravcsik, *The Myth of Europe's „Democratic Deficit”*, „Intereconomics: Review of European Economic Policy” 2008, Vol. 43, nr 6, s. 331-340.

<sup>43</sup> J. Kranz, *Wspólnoty i Unia. Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. tenże, J. Reiter, Warszawa 1998, s. 21.

<sup>44</sup> *Tamże*.

<sup>45</sup> M.Th. Greven, *Can the European Union Finally Become a Democracy?*, [w:] *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, red. tenże, L. Pauly, Lanham 2000, s. 46, *Governance in Europe*.

mieszkańców, podmiotów gospodarczych, różnego rodzaju instytucji szczebla lokalnego, regionalnego i krajowego, organizacji grup interesu, organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp. w państwach członkowskich. W niektórych sferach UE ma kompetencje wyłączne (art. 3 TFUE<sup>46</sup>). W szeregu dziedzin UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE). W kolejnych kilku sferach UE ma kompetencje do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich (art. 6 TFUE). Ponadto państwa członkowskie zobowiązane są do koordynowania swoich polityk gospodarczych w ramach UE (art. 5 TFUE). TL nadał UE osobowość prawną (art. 47 TUE). Prawo UE ma w przypadku kolizji pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich i jest w tych państwach bezpośrednio skuteczne. Budżet UE ciągle pozostaje relatywnie bardzo mały w porównaniu z budżetami państw członkowskich, a zdecydowana większość wydatków z unijnego budżetu jest zarządzana przez administracje krajowe. Jednakże od powstania WE budżet wyraźnie wzrósł, a dla wielu państw UE otrzymywane z niego środki finansowe są bardzo znaczące i jest on instrumentem redystrybucji dochodów pomiędzy państwami członkowskimi. Na podobieństwo państwa UE ma wspólną walutę, a także symbole (flagę i hymn) oraz dewizę, święto i ujednolicony wzór paszportu (symbolika UE funkcjonuje bez podstaw prawnych)<sup>47</sup>.

Zarysowana specyfika UE znajduje odzwierciedlenie w pojęciach używanych dla jej nazwania. Bardzo często przywoływane są w literaturze przedmiotu słowa Jacques'a Delorsa, który w 1985 r. będąc przewodniczącym Komisji WE, określił Europę jako *rodzaj niezidentyfikowanego obiektu politycznego*<sup>48</sup>. Vivien A. Schmidt uznaje UE za *państwo regionalne w fazie tworzenia*, przez co rozumie *regionalną unię państw narodowych*. Takie regionalne państwo charakteryzuje się m.in. dzieloną suwerennością, zmiennymi granicami, złożoną tożsamością i bardzo złożonym mechanizmem zarządzania<sup>49</sup>. Sue Wright nazywa UE *polity „sui generis”*<sup>50</sup>, także Claus Offe używa tego samego określenia, pisząc, że UE jest *would-be polity*<sup>51</sup>. Philippe C. Schmitter pisze o UE, że to przedsięwzięcie *postsuwerenne, policentryczne, niezgodne z innymi, neośredniowieczne*<sup>52</sup> oraz

<sup>46</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C, 2010, nr 83.

<sup>47</sup> Podstawy traktatowe symboli UE zawierał Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który nie wszedł w życie (art. I-8). *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE C, 2004, nr 310. W TL z tych postanowień zrezygnowano. W deklaracji przyjętej do wiadomości przez Konferencję Międzyrządową, która przygotowała TL, i dołączonej do Aktu końcowego piętnaście państw UE zadeklarowało, że flaga, hymn, dewiza, wspólna waluta i Dzień Europy *pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią*.

<sup>48</sup> *Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985)*, „Bulletin of the European Communities” 1985, nr 9, [online] [http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf), 11 VIII 2013.

<sup>49</sup> V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford 2006, s. 9.

<sup>50</sup> S. Wright, *A Community that Can Communicate? The Linguistic Factor in European Integration*, [w:] *Whose Europe?...*, s. 92.

<sup>51</sup> C. Offe, *The Democratic Welfare State in an Integrating Europe*, [w:] *Democracy Beyond the State?...*, s. 63.

<sup>52</sup> Ph.C. Schmitter, *Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity?*, [w:] *Democracy and the European Union*, s. 32-33.

że UE nie jest ani międzyrządową konfederacją, ani ponadnarodowym państwem/federacją, ale jedną z dwóch nowych form politycznych, które nazywa *consortio* lub *condominio*<sup>53</sup>. Natomiast Dariusz Milczarek pisze o UE, że to *twór synkretyczny czy wręcz hybrydalny, wychodzący poza ramy tradycyjnie rozumianej federacji lub konfederacji państw, a na dodatek znajdujący się wciąż in statu nascendi*<sup>54</sup>.

Druga część zagadnienia dotyczącego UE w kontekście jej legitymizacji związana jest ze specyfiką systemu instytucjonalnego Unii. Należy w tym miejscu zauważyć, że w literaturze przedmiotu coraz powszechniejsze jest traktowanie, tzn. opisywanie i wyjaśnianie, funkcjonowania UE jako systemu politycznego<sup>55</sup>, który generalnie nosi cechy zdefiniowane kilkadziesiąt lat temu przez Gabriela A. Almonda i Davida Eastona jako charakterystyczne dla systemów politycznych<sup>56</sup>. Mamy w przypadku UE wyraźnie określoną grupę instytucji, a mieszkańcy i państwa członkowskie Unii starają się osiągnąć swoje cele i troszczyć się o swoje interesy, wykorzystując części składowe systemu. Funkcjonowanie tego systemu jest związane z podejmowanymi decyzjami politycznymi, otoczenie systemu oddziałuje na decyzje i działania (zaniechania) jego uczestników. Wiele unijnych polityk powoduje, że można mówić o tym, iż system polityczny UE wpływa na rozdział dóbr materialnych pomiędzy jego elementy składowe (państwa członkowskie, różnego rodzaju grupy interesu, przedsiębiorstwa, osoby fizyczne itp.). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt i podkreślić, że UE nie posiada własnego aparatu przymusu, który to atrybut jest wskazywany przez Almonda w definicji systemu politycznego<sup>57</sup>; *prawomocne użycie przemocy* jest wspólną cechą większości definicji systemu politycznego<sup>58</sup>.

Janusz Ruskowski wskazuje na następujące przesłanki, które powodują, że można mówić o systemie politycznym UE: dobrze rozwinięte ramy instytucjonalne i procedury podejmowania decyzji, klasyczny trójpodział władzy na władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, instytucja obywatelstwa UE oraz proces konstytucjonalizacji. Jednocześnie autor ten zastrzega, że trzeba *zachować należytą ostrożność przy stosowaniu terminu „system polityczny UE”, a przede wszystkim przy próbach odnoszenia go do systemów politycznych suwerennych państw*<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej...*, s. 125.

<sup>55</sup> Zob. np.: S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa, Warszawa 2010, *Współczesna Europa*; K.A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. tenże, Warszawa 2005, s. 17; M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>56</sup> G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, Vol. 18, nr 3, s. 391-409; D. Easton, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953; tenże, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics” 1957, Vol. 9, nr 3, s. 383-400, [online] <http://dx.doi.org/10.2307/2008920>.

<sup>57</sup> G.A. Almond, *Comparative...*, s. 394-395.

<sup>58</sup> G.A. Almond, G.B. Powell, *System polityczny, jego otoczenie, wejścia i wyjścia*, [w:] *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*, red. M. Ankiewicz, Warszawa 1986, s. 24-25.

<sup>59</sup> J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 208-209.

Z kolei Wojtaszczyk wskazuje na następujące elementy systemu politycznego UE: podsystem instytucjonalny, tzn. instytucje UE oraz państw członkowskich w takim zakresie, w jakim wykonują one funkcje powierzone przez UE; podsystem normatywny, czyli normy proceduralne i materialne prawa UE oraz regulacje krajowe będące instrumentami implementacji prawa UE; podsystem relacyjny, czyli relacje między instytucjami UE oraz pomiędzy nimi a odpowiednimi instytucjami państw członkowskich oraz podsystem funkcjonalny, czyli funkcje wypełniane przez cały podsystem instytucjonalny zarówno w ramach UE (*do wewnątrz*), jak i wobec państw i organizacji międzynarodowych (*na zewnątrz*)<sup>60</sup>.

Chociaż więc, jak pisze np. Cezary Mik, system instytucjonalny UE *nie jest jasno zdefiniowany w literaturze naukowej*<sup>61</sup>, a wielu autorów *nie posługuje się nawet tym pojęciem*<sup>62</sup>, to jednak, biorąc pod uwagę wskazane traktowanie UE jako systemu politycznego, rozwój doktryny w tym zakresie, jaki nastąpił w ostatnich kilkunastu latach, oraz zasadniczą zmianę charakteru UE dokonaną na mocy TL (np. Janusz J. Węc pisze, że TL ustanawia po raz pierwszy system instytucjonalny UE<sup>63</sup>), wydaje się, że posługiwanie się kategorią „system instytucjonalny UE” jest zasadne.

W perspektywie historycznej w ewolucji systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji można wskazać kilka wyraźnych tendencji<sup>64</sup>. Na początku procesu integracji demokratyczna legitymacja funkcjonowania WE i ich instytucji miała charakter pośredni. Traktaty założycielskie, a w konsekwencji ich treści funkcjonowanie WE i ich systemu instytucjonalnego, stanowiły następstwo decyzji rządów państw członkowskich, odpowiedzialnych przed swoimi parlamentami narodowymi. Posłowie do PE (Zgromadzenia) wybierani byli przez parlamenty narodowe, co oznaczało, że na poziomie WE nie było żadnej instytucji bezpośrednio reprezentującej obywateli państw członkowskich Wspólnot. O charakterze (ustroju) i funkcjonowaniu WE decydowały rządy państw członkowskich, Rada oraz ponadnarodowa, technokratyczna Komisja (Wysoka Władza w EWWiS). Instytucją, która niejako „po cichu” zyskiwała coraz większy wpływ na charakter WE i rozwój procesu integracji, był Trybunał Sprawiedliwości. Międzyrządowy charakter WE (UE) i tym samym ich legitymację pośrednią wzmocniło pojawienie się Rady Europejskiej. Chociaż nie stanowiła ani nie stanowi ona prawa, to z racji składu oraz postępującej instytucjonalizacji jej wpływ na charakter i funkcjonowanie WE (UE) wzrastał systematycznie od jej utworzenia do dziś. Należy tutaj także wspomnieć o ewolucji w sposobie stanowienia przez Radę – od

<sup>60</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Instytucje...*, s. 18.

<sup>61</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 110, *Studia Prawnicze*.

<sup>62</sup> *Tamże*.

<sup>63</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 157, *Societas*, 36. Pojęcia systemu instytucjonalnego UE używa także np. J. Maliszewska-Nienartowicz czy M. Górka. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, s. 56; M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. xvii, *Sysem Prawa Unii Europejskiej*, 3.

<sup>64</sup> T. Kubin, *Legitymizacja systemu...*, s. 159-161.



dominacji wymogu jednomyślności, wzmocnionego tzw. kompromisem luksemburskim, do głosowania większością kwalifikowaną, która od TL jest podstawowym, domyślnym sposobem stanowienia przez Radę. Oznacza to przejaw ewolucji od międzyrządowości w kierunku ponadnarodowości w funkcjonowaniu UE.

Jednocześnie bardzo wyraźnie widoczne było i jest przesuwanie się punktu ciężkości legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) od legitymizacji pośredniej w kierunku bezpośredniej. Przeprowadzane od 1979 r. bezpośrednie wybory do PE wzmocniły legitymację tej instytucji. Każdy kolejny traktat rewizyjny oznaczał wzrost kompetencji i znaczenia PE. Jeśli chodzi o stanowienie prawa w UE (WE), to do wejścia w życie JAE, w pewnym uproszczeniu, opierało się na schemacie: Komisja proponuje akt prawny, Rada decyduje o jego ostatecznej treści, PE zaś doradza lub jest konsultowany; TS kontrolował zgodność treści i procedurę przyjęcia aktu prawnego z traktatami. Dziś różnica w tym schemacie jest bardzo wyraźna – w ramach zwykłej procedury ustawodawczej Rada i PE na równi mają wpływ na treść aktu prawnego.

Ze wzrostem roli i znaczenia PE mamy do czynienia także w jego relacjach z KE. Kiedyś pisano w tym kontekście, iż polityczny status PE jest *całkowicie zależny od KE* i że chociaż PE ma prawo zdymisjonować KE, to *w praktyce prawo to ma wartość nie większą niż listek figowy okrywający nagość*<sup>65</sup>. Dziś pozycja PE w relacjach z KE jest wyraźnie mocniejsza, zarówno w trakcie powoływania nowej Komisji, jak i pod względem kontroli PE nad KE, a możliwość odwołania Komisji przez Parlament, mając w pamięci sprawę dymisji KE z roku 1999, nie jest już taka iluzoryczna. Zresztą, jak zauważa np. Zbigniew Czachór, w ogóle znaczenie KE w systemie instytucjonalnym UE zmalało (szczególnie w ostatnich dwóch dekadach) kosztem zarówno PE, jak i państw członkowskich i instytucji międzyrządowych UE – Rady Europejskiej i Rady UE<sup>66</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że pomimo wprowadzonych zmian, bardzo wyraźnie wzmacniających PE i tym samym bezpośrednią legitymację demokratyczną systemu instytucjonalnego UE, PE ciągle nie jest instytucją, której znaczenie i wpływ na charakter i treść procesu integracji są takie, jak parlamentów we współczesnych państwach demokratycznych. Wpływ na ustrój Unii PE zyskał dopiero na mocy TL, poprzez możliwość występowania z inicjatywą zmiany traktatów, i jest to wpływ relatywnie bardzo niewielki. Funkcja kreacyjna PE ogranicza się do wpływu na skład KE oraz powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich; w państwach demokratycznych parlamenty zazwyczaj decydują o obsadzie znacznie większej liczby instytucji i stanowisk. Kontrola PE nad KE jest z kolei ograniczona brakiem możliwości odwołania pojedynczego członka Komisji; odwołanie całej Komisji z powodu negatywnej oceny pracy jednego jej członka jest bardzo trudne ze względów politycznych. Jeśli chodzi o funkcję prawodawczą, to PE nie posiada inicjatywy legislacyjnej<sup>67</sup>, co stanowi różnicę fundamentalną

<sup>65</sup> L.J. Brinkhorst, *European Law as a Legal Reality*, [w:] *European Integration. Selected Readings*, red. M. Hodges, Harmondsworth 1972, s. 309, *Penguin Interdisciplinary Readings*.

<sup>66</sup> Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 251-252.

<sup>67</sup> Na mocy art. 225 TFUE PE posiada tzw. pośrednią inicjatywę prawodawczą, tzn. może żądać od KE przedłożenia *wszelkich właściwych propozycji*, jeśli uważa, że akt jest niezbędny dla wykonania TUE i TFUE. *W szczególnych przypadkach przewidzianych przez traktaty* akty prawodawcze mogą być

w porównaniu z parlamentami w demokracjach. Jest to jedna z kluczowych okoliczności stanowiąca o charakterze UE, tzn. o tym, że jest to ciągle organizacja w przeważającej mierze międzyrządowa, a co za tym idzie – z kluczowym znaczeniem legitymizacji pośredniej jako źródła prawomocności systemu instytucjonalnego UE. Wydaje się, że decydującym powodem braku prawa inicjatywy prawodawczej PE jest niechęć rządów państw członkowskich do rezygnacji z ostatecznej kontroli nad funkcjonowaniem UE i jej charakterem. Przyznanie PE możliwości występowania z inicjatywą prawodawczą, jeśliby towarzyszyła temu możliwość przyjęcia jakiegoś aktu prawnego przy braku akceptacji dla jego treści ze strony Rady, oznaczałoby m.in. utratę kontroli nad rozwojem integracji w ramach UE przez rządy państw członkowskich i tym samym zasadnicze przesunięcie legitymizacji z pośredniej w kierunku bezpośredniej. Wzmocnieniem znaczenia tego źródła legitymizacji w UE są także zmiany oznaczające wzrost partycypacji obywateli w procesie politycznym w UE, czyli bezpośrednie wybory do PE, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do PE oraz parlamentów lokalnych czy obywatelska inicjatywa prawodawcza.

Jeśliby próbować odnieść system instytucjonalny UE do tradycyjnego trójpodziału władz<sup>68</sup>, jaki funkcjonuje chociażby w państwach członkowskich Unii, to PE i Rada pełnią funkcje prawodawczą i budżetową (art. 14 ust. 1 TUE; w szczególnych przypadkach Rada może pełnić także funkcję wykonawczą – zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE), KE – koordynacyjną, wykonawczą i zarządzającą (art. 17 ust. 1 TUE), natomiast TS UE zapewnia *poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów* (art. 19 ust. 1 TUE). Funkcje „głowy państwa” mogłyby zostać przypisane Radzie Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE Rada Europejska *nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne*, jednak *nie pełni funkcji prawodawczej* i dlatego mogłaby w tym układzie zostać porównana do monarchy albo prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym, tzn. podmiotu, który „panuje, ale nie rządzi”. Odpowiednikiem banku centralnego na poziomie państwa jest oczywiście Europejski Bank Centralny (EBC), natomiast organu kontrolującego finanse – Trybunał Obrachunkowy (TO).

Jednocześnie warto zauważyć, że niektórzy autorzy stoją na stanowisku, zgodnie z którym system instytucjonalny UE powinien być postrzegany nie przez pryzmat podziału władz, ale reprezentacji interesów<sup>69</sup>. Przyjmując takie podejście, PE jest instytucją reprezentującą interesy obywateli państw UE, Rada Europejska i Rada reprezentują interesy państw członkowskich UE, interesy UE zaś jako ponadnarodowej organizacji międzynarodowej – KE, TS, EBC i TO. Należy jednakże pamiętać, że wszystkie te instytucje są formalnie instytucjami UE, także Rada Europejska i Rada.

---

przyjmowane z inicjatywy PE (art. 289 ust. 4 TFUE). Poza tym do PE należy prawo inicjatywy przyjęcia przez Radę Europejską decyzji dotyczącej składu PE (art. 14 ust. 2 TUE).

<sup>68</sup> T. Kubin, *Legitymizacja systemu...*, s. 274-279.

<sup>69</sup> Takie stanowisko zajmuje np. J. Galster (*Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 97) oraz przywoływany przez tego autora J.-P. Jacqué (*Cours général de droit communautaire*, „Recueil de l'Académie de droit Européen de Florence” 1990, Vol. 1, s. 288).

Jednak analogie pomiędzy systemem instytucjonalnym współczesnego państwa demokratycznego a systemem instytucjonalnym UE w kontekście podziału władz są tylko bardzo ogólne. Jeśli przyrzeć się systemowi instytucjonalnemu UE tylko nieco bliżej, to bez trudu można dostrzec to, że różni się on bardzo od rozwiązań funkcjonujących w państwach (a tym bardziej w organizacjach międzynarodowych).

Jeśli chodzi o stanowienie prawa w UE, to mamy tutaj do czynienia z systemem trójizbowym czy też raczej, uwzględniając rosnący wpływ Rady Europejskiej na prawodawstwo w UE, z systemem, który można by określić jako „trzyipółizbowy”. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej formalne prawo inicjatywy prawodawczej posiada KE, a później akt prawny jest przyjmowany przez Radę i PE. Owo „pół” akcentuje znaczenie Rady Europejskiej dla agendy i stanowienia prawa w UE (zgodnie z art. 15 TUE).

Kompetencje wykonawcze ma w UE przede wszystkim KE (jak już wspomniano, w szczególnych przypadkach także Rada), jednakże realizacja polityk i działań UE spoczywa głównie na państwach członkowskich i ich instytucjach, poczynając od tych na szczeblu centralnym, poprzez instytucje regionalne, aż po lokalne. KE kontroluje ich działania w zakresie, w jakim wykonują polityki unijne, będąc tym samym instytucją mającą kompetencje nie tylko wykonawcze, ale też kontrolne – dlatego określana jest mianem „strażnika traktatów”. Czuwaniem nad przestrzeganiem prawa zajmuje się TS UE, który łączy cechy sądu międzynarodowego, konstytucyjnego, gospodarczego, administracyjnego, pracy, kasacyjnego oraz sądu o charakterze dyscyplinarnym. Oczywiście, brak jest w UE systemu sądownictwa powszechnego, a stosowanie prawa UE należy przede wszystkim do sądów krajowych, które, jak to wynika z orzecznictwa TS UE, m.in. powinny stosować tzw. prounijną wykładnię prawa oraz uwzględniać orzecznictwo Trybunału. Instytucjami o charakterze ponadnarodowym są EBC, który prowadzi politykę pieniężną dla państw należących do strefy euro, oraz TO, który kontroluje finanse UE.

Poza tym kompetencje poszczególnych instytucji unijnych nie są takie same we wszystkich sferach działania Unii. Szczególnie mocno było to widoczne przed wejściem w życie TL, kiedy to mieliśmy do czynienia z tzw. filarową konstrukcją UE, w której filar I (na który składały się Wspólnoty Europejskie i który dotyczył przede wszystkim spraw gospodarczych i społecznych) miał charakter ponadnarodowy, natomiast filary II (WPZiB) i III (współpraca policji i sądowa w sprawach karnych) miały charakter międzyrządowy. W poszczególnych filarach funkcjonowały także różne rodzaje aktów prawnych. Na mocy TL sytuacja została wyraźnie uproszczona, jednakże różnice te ciągle dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

Biorąc pod uwagę kompetencje i relacje pomiędzy najistotniejszymi z punktu widzenia stanowienia prawa w UE jej instytucjami, Simon Hix pisze, że w przypadku UE mamy do czynienia z prawdopodobnie *najbardziej zorientowanym na konsensus modelem* w historii demokratycznych rządów<sup>70</sup>. W takim systemie, w którym trudno jest zmienić traktaty i jest to długotrwałe (warto tutaj wspomnieć o wprowadzeniu

<sup>70</sup> S. Hix, *The European Union as a Polity (I)*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, red. K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond, London 2007, s. 145.

na mocy TL uproszczonych procedur zmiany – art. 48 ust. 6 i 7 TUE), w którym do przyjęcia aktu prawa pochodnego konieczna jest zgoda i akceptacja wielu podmiotów i w którym dodatkowo mamy do czynienia ze swoistą „kulturą konsensusu”, wzrasta znaczenie sądów, biurokracji i niezależnych agencji. W systemie większościowym, jeśli sądy wydają orzeczenie lub biurokracja albo niezależne agencje stosują prawo w sposób, w jaki nie chce tego rząd lub większość w parlamencie, możliwa jest relatywnie łatwa i szybka zmiana tego prawa<sup>71</sup>. W przypadku UE, ze względu na specyfikę kompetencji najistotniejszych dla procesu legislacyjnego instytucji, jest to znacznie trudniejsze.

O ile jedną z cech demokratycznych systemów politycznych jest rozproszenie władzy, o tyle w przypadku UE cecha ta jest widoczna jeszcze bardziej – brak jest więc w systemie instytucjonalnym UE jakiegos „centrum”, dominującego podmiotu; jego policentryczność jest widoczna chyba znacznie bardziej niż w przypadku współczesnych państw demokratycznych. Biorąc pod uwagę to, że polityki i prawo UE wykonują i stosują także instytucje wszystkich szczebli państw członkowskich Unii, jest to także system wielopoziomowy. Jan Zielonka pisze, że w UE mamy do czynienia z *przenikaniem się rozmaitych jednostek politycznych, funkcjonujących w systemie pozbawionym czytelnej hierarchii i wyraźnego ośrodka władzy*<sup>72</sup> oraz że *władza jest rozproszona i rozdzielona między różne ośrodki rządowe, mające często odrębne siedziby, obszary terytorialne i pola funkcjonalne. Jest to system nie tylko wielopoziomowy, wielośrodkowy i heterogeniczny, lecz także pozbawiony jasnego podziału kompetencji i czytelnej hierarchii. Kompetencje poszczególnych agend rządowych częściowo się pokrywają, a granice między nimi są nieostre. Jurysdykcja i uprawnienia decyzyjne funkcjonują na różnych rozproszonych poziomach i polach działania*<sup>73</sup>. Z powodu swojej fragmentaryzacji i rozproszenia władzy system UE jest *relatywnie odizolowany od „presji” społeczeństwa obywatelskiego*<sup>74</sup>. Obywatele nie są w stanie kontrolować działań podejmowanych przez przedstawicieli władzy wykonawczej piastujących swoje stanowiska w następstwie wyborów na poziomie krajowym. Odpowiedzialność jednej instytucji UE wobec innej jest *mglista* wobec *bizantyjskiej struktury prawnej*<sup>75</sup>.

Vernon Bogdanor zwraca uwagę na to, że rywalizacja w systemach parlamentarnych nie odbywa się pomiędzy legislatywą a egzekutywą, ale przede wszystkim między partiami politycznymi starającymi się zdobyć lub utrzymać większość w parlamencie<sup>76</sup>. Tymczasem ze względu na wyjątkowość systemu instytucjonalnego UE, pozycję prawno-polityczną PE, Rady i KE w UE ta rywalizacja ma miejsce raczej pomiędzy tymi instytucjami niż pomiędzy frakcjami w PE.

<sup>71</sup> Tamże, s. 148.

<sup>72</sup> J. Zielonka, *Europa jako imperium...*, s. 1.

<sup>73</sup> Tamże, s. 158.

<sup>74</sup> J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke–New York 2003, s. 273, *European Union Series*.

<sup>75</sup> E.O. Eriksen, J.E. Fossum, *Post-national Integration*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration...*, s. 6.

<sup>76</sup> V. Bogdanor, *The European Union, the Political Class, and the People*, [w:] *Élitism, Populism, and European Union*, red. J. Hayward, Oxford 1996, s. 112.

Ze względu na wskazane cechy można powiedzieć, że system instytucjonalny jest specyficzny w wymiarze horyzontalnym. Do tego dochodzi jego specyfika w wymiarze wertykalnym – chodzi tutaj o to, że niektóre instytucje UE nie są „w pełni” „tylko” instytucjami UE, ale są tworzone przez osoby, które są reprezentantami państw członkowskich (Rada Europejska i Rada). Z jednej strony działają więc one jako instytucje UE, ale na poziomie UE nie są za swoje działania przed nikim odpowiedzialne, z drugiej – działają na rzecz państw, które reprezentują, a źródła ich legitymacji sytuują się w krajowych systemach politycznych. Merkel pisze, że mamy w tym kontekście do czynienia z asymetrią pomiędzy władzą (zakresem kompetencji) a demokratyczną odpowiedzialnością<sup>77</sup>.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Biorąc pod uwagę wskazane znaczenie i zarysowaną specyfikę UE i jej systemu instytucjonalnego, można stwierdzić, że stawianie zagadnienia legitymizacji w odniesieniu do UE jest jak najbardziej uzasadnione. Jednocześnie przedstawiona wyjątkowość Unii i jej instytucji powoduje, że przyjmowane w literaturze przedmiotu oraz w debacie publicznej założenie o „deficycie demokracji” w UE jest pewnym uproszczeniem, a charakterystyczne cechy UE i jej systemu instytucjonalnego powodujące, że taki pogląd jest wyrażany, powinny być postrzegane w szerszym kontekście, jakim jest problem legitymizacji systemu instytucjonalnego UE i, ewentualnie, „deficyt” tej legitymizacji<sup>78</sup>. Bezpośrednia legitymacja demokratyczna jest bowiem tylko jednym ze źródeł prawomocności systemu instytucjonalnego UE i w ogóle Unii, źródłem bardzo ważnym, być może najważniejszym, ale nie jedynym. I dlatego legitymizacja UE i jej instytucji powinna być analizowana w szerszej perspektywie, uwzględniającej także inne źródła legitymizacji – tak jak ma to miejsce w przypadku każdego podmiotu sprawującego władzę polityczną, który, dążąc do tego, aby jego legitymizacja była jak najsilniejsza, stara się ją wywodzić z jak największej liczby źródeł.

Ze względu na to, że UE nie jest państwem, ale organizacją specyficzną, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi i łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej opieranie legitymizacji całej UE i jej systemu instytucjonalnego tylko na bezpośredniej legitymizacji demokratycznej, charakterystycznej dla demokratycznego państwa, byłoby swoistym „stawianiem karety przed koniem”. Oznaczałoby raczej zbyt wysoki stopień zaawansowania integracji w płaszczyźnie „instytucjonalnej” w stosunku do stopnia integracji „materialnej” (polityki UE oraz integracja „społeczna”, tzn. pomiędzy mieszkańcami państw Unii). Dopóki UE będzie strukturą właśnie *sui generis*, w której wypadku będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter

<sup>77</sup> W. Merkel, *Legitimacy and Democracy...*, s. 51.

<sup>78</sup> T. Kubin, *Legitymizacja systemu...*, s. 372-377.



szczególny – w którym legitymizacja demokratyczna odgrywa główną rolę, ale jest uzupełniana przez inne źródła, dzięki którym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, i całej UE, będzie mogło być uznawane za prawomocne.

Abraham Lincoln w przemówieniu w Gettysburgu z 1863 r. mówił o *rządzie ludu, przez lud i dla ludu*<sup>79</sup>. Vivien A. Schmidt dodaje do tego jeszcze jeden element – rządy z ludźmi (konsultacje z różnymi grupami interesu)<sup>80</sup>. Biorąc pod uwagę zarysowaną specyfikę UE i jej systemu instytucjonalnego w kontekście ich legitymizacji, można powiedzieć, że na poziomie UE mamy do czynienia głównie z rządami dla ludzi oraz z ludźmi. Natomiast rządy ludzi i poprzez ludzi dokonują się przede wszystkim na poziomie państw członkowskich – partycypacja i polityczna reprezentacja mają miejsce przede wszystkim na poziomie państw członkowskich UE. Schmidt nazywa to *niekompletną demokracją*<sup>81</sup>. Mówiąc inaczej, w przypadku UE mamy do czynienia z wyraźnie słabszą demokracją „na wejściu” (ang. *input*), czyli z rządami ludzi, w porównaniu z demokracją „na wyjściu” (ang. *output*), czyli z rządami dla ludzi<sup>82</sup>.

Z zagadnieniem dotyczącym tego, w jakim stopniu UE jest organizacją integrującą państwa, a w jakim ludzi, i w związku z tym czy prawomocność UE i jej systemu instytucjonalnego ma opierać się przede wszystkim na legitymacji pośredniej, czy też na bezpośredniej legitymacji demokratycznej, ściśle wiąże się jeszcze inna kwestia. Chodzi mianowicie o „odwieczny” problem, czym UE jest (lub czym ma być), tzn. w jakiej mierze jest (ma być) organizacją integrującą suwerenne państwa (czymś na kształt konfederacji), a w jakiej strukturą zbliżoną do federacji. W przypadku tego pierwszego wariantu legitymizacja UE i jej instytucji z założenia ma przede wszystkim charakter pośredni za sprawą instytucji państw członkowskich i tych instytucji UE, które stanowią przede wszystkim reprezentację państw UE (Rada Europejska, Rada UE). Natomiast jeśli postrzegać UE jako strukturę federacyjną, to prawomocność UE i jej instytucji opierałaby się głównie na bezpośredniej legitymacji demokratycznej, kluczowe byłoby wtedy znaczenie europejskiego demosu, który stanowiłby swoisty rdzeń systemu. Wybierając swoich reprezentantów do PE, który byłby najważniejszą instytucją UE przydającą jej atrybut demokratycznej legitymacji, europejski demos, przynajmniej teoretycznie, określałby ustrój i charakter UE oraz jej główne kierunki rozwoju. Jeśli do modelu międzyrządowego i federacyjnego modelu UE dodać jeszcze np. taki, że UE to przede wszystkim *państwo regulacyjne* (zgodnie z tezą forsowaną przez Giandomenico Majone<sup>83</sup>), to wtedy legitymacja UE i jej instytucji opierałaby się przede wszystkim na technokracji i skuteczności. Warto jeszcze dodać, że również dla neofunkcjonalistów

<sup>79</sup> A. Lincoln, *Address at the Dedication of the National Cemetery at Gettysburg, November 19, 1863*, [w:] *Speeches & Letters of Abraham Lincoln, 1832-1865*, red. M. Roe, London-Toronto 1917, s. 214, *Everyman's Library. Oratory*.

<sup>80</sup> V.A. Schmidt, *The European Union. Democratic Legitimacy in a Regional State?*, Wien 2003, s. 1, *Reihe Politikwissenschaft*, 91.

<sup>81</sup> *Tamże*.

<sup>82</sup> *Tamże*, s. 9.

<sup>83</sup> G. Majone, *Regulating Europe*, London 1996, *European Public Policy Series*.

głównym źródłem legitymizacji UE i jej instytucji jest skuteczność w osiąganiu określonych celów, czyli legitymizacja określana mianem użytecznej.

Wolfgang Wessels i Udo Diedrichs piszą w tym kontekście, że zarówno federaliści, jak i zwolennicy podejścia, w którym UE jest organizacją jednoczącą przede wszystkim państwa (realiści), postrzegają europejską *polity* państwowocentrycznie i stosują tutaj klasyczny schemat bezpośredniej odpowiedzialności pomiędzy elektoratem a parlamentem. W podejściach tych zakłada się albo budowanie państwa na poziomie europejskim, albo zachowanie państw narodowych. Jednak zdaniem tych autorów proces integracji europejskiej nie może być wyjaśniany koncepcjami odwołującymi się do (narodowego) państwa. Należy bowiem postrzegać UE jako coś innego, jako podmiot o charakterze nowatorskim, tak samo zresztą jak PE. Ani bowiem koncepcja federalistyczna, ani realistyczna nie są odpowiednie, aby opisać, przeanalizować i wyjaśnić proces integracji w ramach UE, która jest nowym typem systemu politycznego. Problem polega m.in. na tym, że doszło do połączenia zasobów publicznych z różnych poziomów zarządzania i rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy te podmioty, co powoduje, że uchwycenie tradycyjnych więzów odpowiedzialności jest niemożliwe. Narodowe rządy i administracje nie są zastąpione czy wchłonięte przez europejską megabiurokrację, ale stanowią część kompleksowej i zróżnicowanej mieszanki politycznych i instytucjonalnych rozwiązań i podmiotów<sup>84</sup>.

Leszek Graniszewski i Tomasz Kownacki, dokonując przeglądu stanowisk różnych autorów w tej sprawie, piszą, że *demos europejski może być pojmowany jako suma narodów państw członkowskich UE. Wydaje się, że taka perspektywa metodologiczna komplikuje dalsze założenia badawcze, gdyż zakłada, iż legitymacji demokratycznej udzielają Unii Europejskiej nie tylko bezpośrednio jej obywatele, ale również i państwa członkowskie. A zatem, szczegółowy proces badawczy powinien obejmować zarówno legitymację udzielaną Unii Europejskiej bezpośrednio i pośrednio przez jej obywateli, jak i legitymację udzielaną przez poszczególne państwa członkowskie UE*<sup>85</sup>. Gdyby UE była strukturą tylko, lub przed wszystkim, o charakterze międzyrządowym, to legitymacja pośrednia mogłaby zostać uznana za wystarczającą – tak jak ma to miejsce w odniesieniu do organizacji międzynarodowych. Jeśli natomiast uznać, że UE to w pierwszym rzędzie struktura integrująca ludzi, o charakterze podobnym do państwa, i miałaby ona być demokracją, to wtedy głównym źródłem prawomocności powinna być bezpośrednia legitymacja demokratyczna. Legitymacja pośrednia byłaby zbyt słabym źródłem prawomocności systemu instytucjonalnego UE i w związku z tym twierdzenie o deficycie demokracji w UE byłoby uzasadnione.

Jednak, powtórzmy to po raz kolejny, UE jest w chwili obecnej strukturą szczególną, *sui generis*. Unia i jej system instytucjonalny posiadają wiele atrybutów charakterystycznych dla państwa, jakich nie ma ani nie miała żadna inna organizacja międzynarodowa, bardzo ważne i liczne atrybuty struktury ponadnarodowej, transnarodowej,

<sup>84</sup> W. Wessels, U. Diedrichs, *The European Parliament...*, s. 139.

<sup>85</sup> L. Graniszewski, T. Kownacki, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Legitymizacja procesów...*, s. 74-75.

a także organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym. To, że UE jest organizacją integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, znajduje odbicie w systemie instytucjonalnym, a syntetycznie oddają to postanowienia art. 10 ust. 2 TUE, zgodnie z którym na poziomie UE obywatele są bezpośrednio reprezentowani w PE, natomiast państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej i w Radzie. *W tradycyjnym państwie narodowym proces demokratyczny i suwerenność są dwiema stronami tej samej monety. [...] Powstanie władzy ponadnarodowej implikuje częściowe oddzielenie procesu demokratycznego i suwerenności. W UE suwerenność jest przekazana instytucjom, które nie są kontrolowane w demokratycznym procesie tak, jak ma to miejsce w systemach narodowych*<sup>86</sup>. Dlatego zdaniem Fritza W. Scharpfa problemy składające się na kwestię legitymizacji i deficytu demokracji w UE mogą być przewyżczone wtedy, gdy uznamy, że UE jest *fundamentalnie różna* od demokracji państw członkowskich<sup>87</sup>.

Można chyba uznać, że opinie o „deficycie demokracji” w UE będą czymś stałym, gdyż będą one formułowane przez tych, którzy uważają, iż w danym momencie bezpośrednia legitymacja demokratyczna jest za słaba. Wydaje się także, że ewentualne pogłębienie integracji powinno wiązać się ze wzmocnieniem bezpośredniej legitymacji demokratycznej. Trudno nie zgodzić się z opinią, że im więcej władzy przekazywanej na poziom wspólnotowy, tym więcej potrzeba bezpośredniej legitymacji<sup>88</sup>. Podobną wymowę mają słowa przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso: *w przeszłości było możliwe, żeby decyzje podejmowali tylko liderzy polityczni. Tak było, gdy europejska wspólnota powstawała. [...] Dziś żyjemy w innych czasach. I to nie jest tylko gra w słowa. Unii Europejskiej nie da się już dłużej robić tylko poprzez działania dyplomatyczne. Musimy brać pod uwagę opinię publiczną. Co wcale nie znaczy, że mamy tylko za nią podążać*<sup>89</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Almond G.A., *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, Vol. 18, nr 3.  
Almond G.A., Powell B.G., *System polityczny, jego otoczenie, wejścia i wyjścia*, [w:] *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*, red. M. Ankiewicz, Warszawa 1986.  
Andersen S.S., Eliassen K.A., *Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy*, [w:] *The European Union, How Democratic Is it?*, red. ciż, London 1996.  
Banchoff Th., Smith M.P., *Introduction. Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity*, [w:] *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, red. ciż, London–New York 1999.

<sup>86</sup> S.S. Andersen, K.A. Eliassen, *Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy*, [w:] *The European Union, How Democratic Is it?*, red. ciż, London 1996, s. 2.

<sup>87</sup> F.W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford 1999, s. 12.

<sup>88</sup> M. Horeth, *No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance*, „Journal of European Public Policy” 1999, Vol. 6, nr 2, s. 252–253, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/135017699343702>.

<sup>89</sup> K. Niklewicz, *Rozszerzenie UE trzeba konsultować*, rozmowa z J.M. Barroso, „Gazeta Wyborcza” 2006, 17–18 VI, s. 7.

- Beetham D., Lord Ch., *Legitimacy and the EU*, London–New York 1998, *Political Dynamics of the EU Series*.
- Bellamy R., Castiglione D., *Democracy, Sovereignty and the Constitution of the Europe Union: The Republican Alternative to Liberalism*, [w:] *The European Union and Its Order. The Legal Theory of European Integration*, red. Z. Bankowski, A. Scott, Oxford 2000.
- Bellamy R., Castiglione D., *The Uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, red. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London 2000.
- Blondel J., Sinnott R., Svensson P., *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford 1998.
- Bogdanor V., *The European Union, the Political Class, and the People*, [w:] *Élitism, Populism, and European Union*, red. J. Hayward, Oxford 1996.
- Brinkhorst L.J., *European Law as a Legal Reality*, [w:] *European Integration. Selected Readings*, red. M. Hodges, Harmondsworth 1972, *Penguin Interdisciplinary Readings*.
- Chrysoschoou D.N., *Democracy in the European Union*, London 1998.
- Cichocki K., *Bohaterowie są zmęczeni*, rozmowa z F. Zakarią, „Gazeta Wyborcza” 2012, 29–30 XII.
- Coicaud J.-M., *International Democratic Culture and Its Source of Legitimacy: The Case of Collective Security and Peacekeeping Operations in the 1990s*, [w:] *The Legitimacy of International Organizations*, red. tenże, V. Heiskanen, Tokyo 2001.
- Craig P., Búrca G. de, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 1998.
- Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Decker F., *Governance Beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110120255>.
- Easton D., *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics” 1957, Vol. 9, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.2307/2008920>.
- Easton D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953.
- Eriksen E.O., Fossum J.E., *Post-national Integration*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, red. ciż, London 2000.
- Fossum J.E., *Constitution Making in the European Union*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, red. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London 2000.
- Franklin M., Eijk C. van der, *The Problem: Representation and Democracy in the European Union*, [w:] *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, red. ciż, Ann Arbor 1996.
- Galster J., *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, *Sysem Prawa Unii Europejskiej*, 3.
- Graniszewski L., Kownacki T., *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, *Wizje Europy*, 1.
- Greenwood J., *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke–New York 2003, *European Union Series*.

- Greven M.Th., *Can the European Union Finally Become a Democracy?*, [w:] *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, red. tenże, L. Pauly, Lanham 2000, *Governance in Europe*.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008.
- Grundmann R., *The European Public Sphere and the Deficit of Democracy*, [w:] *Whose Europe? The Turn towards Democracy*, red. D. Smith, S. Wright, Oxford 1999, *Sociological Review Monograph*.
- Heiskanen V., *Introduction*, [w:] *The Legitimacy of International Organizations*, red. J.-M. Coicaud, V. Heiskanen, Tokyo 2001.
- Hix S., *The European Union as a Polity (I)*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, red. K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond, London 2007.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa, Warszawa 2010, *Współczesna Europa*.
- Horeth M., *No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance*, „Journal of European Public Policy” 1999, Vol. 6, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/135017699343702>.
- Jacqué J.-P., *Cours général de droit communautaire*, „Recueil de l'Académie de droit Européen de Florence” 1990, Vol. 1.
- Kranz J., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3.
- Kranz J., *Wspólnoty i Unia. Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. tenże, J. Reiter, Warszawa 1998.
- Kubin T., *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014, *Prace Naukowe UŚ w Katowicach*, 3222.
- Laffan B., O'Donnell R., Smith M., *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration*, London–New York 2000.
- Lincoln A., *Address at the Dedication of the National Cemetery at Gettysburg. November 19, 1863*, [w:] *Speeches & Letters of Abraham Lincoln, 1832-1865*, red. M. Roe, London–Toronto 1917, *Everyman's Library. Oratory*.
- Lord Ch., *Assessing Democracy in a Contested Polity*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00325>.
- Loughlin J., *Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe*, [w:] *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, red. tenże, Oxford 2001.
- Maduro M.P., *Europe and the Constitution: What if This is as Good as It Gets?*, [w:] *European Constitutionalism Beyond the State*, red. J.H.H. Weiler, M. Wind, Cambridge 2003.
- Majone G., *Regulating Europe*, London 1996, *European Public Policy Series*.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Markoff J., *Our „Common European Home” – but Who Owns the House?*, [w:] *Whose Europe? The Turn towards Democracy*, red. D. Smith, S. Wright, Oxford 1999, *Sociological Review Monograph*.
- Marks S., *Democracy and International Governance*, [w:] *The Legitimacy of International Organizations*, red. J.-M. Coicaud, V. Heiskanen, Tokyo 2001.
- McCormick J., *Zrozumieć Unię Europejską*, przeł. M. Klimowicz, M. Szymczukiewicz, Warszawa 2010, *Współczesna Europa*.



- Merkel W., *Legitimacy and Democracy: Endogenous Limits of European Integration*, [w:] *Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience*, red. J.J. Anderson, Lanham 1999, *Governance in Europe*.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, *Studia Prawnicze*.
- Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.
- Moravcsik A., *The Myth of Europe's „Democratic Deficit”*, „Intereconomics: Review of European Economic Policy” 2008, Vol. 43, nr 6.
- Newman M., *Introduction*, [w:] *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-First Century*, red. C. Hoskyns, M. Newman, Manchester 2000, *Perspectives on Democratization*.
- Niklewicz K., *Rozszerzenie UE trzeba konsultować*, rozmowa z J.M. Barroso, „Gazeta Wyborcza” 2006, 17-18 VI.
- Norris P., *Representation and the Democratic Deficit*, „European Journal of Political Research” 1997, Vol. 32, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1023/A:1006884420633>.
- Offe C., *The Democratic Welfare State in an Integrating Europe*, [w:] *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, red. M.T. Greven, L. Pauly, Lanham 2000, *Governance in Europe*.
- Parijs P. van, *Should the European Union Become More Democratic?*, [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin 1998, *Studies in Economic Ethics and Philosophy*.
- Petroni A.M., *A Liberal View on European Constitution*, [w:] *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, red. P.B. Lehning, A. Weale, London–New York 1997, *European Political Science Series*.
- Pogge Th.W., *How to Create Supra-national Institutions Democratically? Some Reflections on the European Union's „Democratic Deficit”*, [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin 1998, *European Political Science Series*.
- Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007.
- Scharpf F.W., *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford 1999.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford 2006.
- Schmidt V.A., *The European Union. Democratic Legitimacy in a Regional State?*, Wien 2003, *Reihe Politikwissenschaft*, 91.
- Schmitter Ph.C., *Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity?*, [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin 1998, *European Political Science Series*.
- Smismans S., *Law, Legitimacy and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford 2004, *Studies in European Law*.
- Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985)*, „Bulletin of the European Communities” 1985, nr 9, [online] [http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf).

- Thomassen J., Schmitt H., *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, [w:] *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, red. ciż, Oxford 1999.
- Vibert F., *Europe Simple, Europe Strong. The Future of the European Governance*, Cambridge 2001.
- Warleigh A., *Democracy and the European Union. Theory, Practice and Reform*, London 2003.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, *Societas*, 36.
- Wessels W., Diedrichs U., *The European Parliament and EU Legitimacy*, [w:] *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, red. Th. Banchoff, M. Smith, London–New York 1999.
- Wierzchowska A., *Konceptualizacja pojęcia legitymizacja*, [w:] *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, *Wizje Europy*, 1.
- Wincott D., *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymacji*, [w:] *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, red. A. Arnall, D. Wincott, przeł. A. Setkowicz-Ryszka, Warszawa 2007.
- Wojtaszczyk K.A., *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, red. tenże, J. Szymańska, Warszawa 2012.
- Wojtaszczyk K.A., *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. tenże, Warszawa 2005.
- Wojtaszczyk K.A., *Wstęp*, [w:] *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. tenże, Warszawa 2006, *Wizje Europy*, 1.
- Wright S., *A Community that Can Communicate? The Linguistic Factor in European Integration*, [w:] *Whose Europe? The Turn towards Democracy*, red. D. Smith, S. Wright, Oxford 1999, *Sociological Review Monograph*.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, przeł. A. i J. Maziarscy, Warszawa 2007.

---

**Dr hab. Tomasz KUBIN** – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.