

Rafał Riedel

Kontestacja współczesnych form demokracji w dyskursie europejskim

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 16/1,
153-161

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

RAFAL RIEDEL

*Kontestacja współczesnych form demokracji
w dyskursie europejskim*

Contestation of contemporary forms of democracy in the European discourse

Współczesna Europa stoi w obliczu wielu interesujących wyzwań, wydarzeń, procesów, których dynamika może wyznaczyć kierunek rozwoju naszego kontynentu. Wśród najważniejszych, najbardziej spektakularnych należy wymienić kolejną fazę kryzysu ratyfikacyjnego traktatu reformującego, próby ustanowienia realnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, problematykę energetyczną (w tym przede wszystkim bezpieczeństwa energetycznego), niepokojące trendy demograficzne. Ponadto w otoczeniu międzynarodowym dramatyczną pilnością zaczynają charakteryzować się okoliczności zewnętrzne, w tym, np. renesans neoimperialnych ambicji Rosji, czy słabnąca pozycja Europy w gospodarczej konkurencji globalnej. Jeżeli do tego dodamy również nasze lokalne (w skali państwa) dylematy – kiedy i w jaki sposób przyjąć wspólnotową walutę, jaką metodę stosować w sprawie ratyfikacji traktatów, czy po prostu jaką polską doktrynę integracyjną powinniśmy przyjąć – nie mamy wątpliwości, że mamy do czynienia z kluczowym momentem, który zadecyduje o kierunku rozwoju projektu integracyjnego na wiele lat. Oczywiście spekulacje na temat przyszłości procesu integracyjnego są możliwe pod warunkiem zrozumienia jego dzisiejszej natury, jak również jego ewolucji historycznej¹.

W polskiej debacie publicznej na ten temat najczęściej posługujemy się dychotomią ‘Europa ojczyzn’ *versus* ‘superpaństwo europejskie’. Europa ojczyzn, czyli koncepcja

¹ Patrz szerzej: A. Follesdal, A. Moravcsik, J. Shaw, F. Langdal, G. von Sydow, Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration. Proceedings from Sieps’ Annual Conference, 16 November 2006

forsowana jeszcze przez gen. de Gaulle'a, który sceptycznie odnosił się do projektów ponadnarodowych instytucji i opowiadał się za daleko idącą suwerennością państwa w międzynarodowych procesach integracyjnych. Na drugim końcu *spectrum* pojawia się konsekwentnie koncepcja superpaństwa europejskiego, które ma zastąpić dotychczasowe państwa narodowe i ustanowić ponadnarodową technokratyczną biurokrację.

Należy wskazać bez żadnych wątpliwości, że jest to alternatywa błędna, a nawet myląca. Wybór pomiędzy Europą ojczyzn a superpaństwem europejskim nie jest ani realny, ani potrzebny. Współczesna Unia Europejska jest organizmem niezwykle skomplikowanym, i z pewnością nie da się ująć w ramy politycznego hasła (zapewne nośnego politycznie), ale pozbawionego jakiegokolwiek wartościowego potencjału eksplanacyjnego.

Oprócz tego, że w debacie publicznej na powyższy temat posługujemy się hasłami, to debata ta jest dodatkowo zdominowana przez perspektywę państwa narodowego. Rozmawiając o procesach integracyjnych, nie jesteśmy w stanie uwolnić się od siatki pojęciowej, którą posługujemy się do analizy procesu politycznego w skali państwa. Należy pamiętać, że nowoczesne państwa pojawiły się w XIX wieku, kiedy to – w związku z rozwojem techniki (głównie elektryczności, pary, transportu, itd.) możliwe stało się kontrolowanie wielkich obszarów. Wcześniej również mieliśmy do czynienia z obszernymi terytoriami, ale niezorganizowanymi na kształt państwa, które znamy współcześnie, a które jest produktem XIX wieku. Nie zawsze więc państwo było głównym podmiotem polityki, i – jak twierdzi wielu, i coraz więcej analityków – nie zawsze będzie². Ważny wniosek – państwo narodowe nie zawsze było podstawowym podmiotem stosunków międzynarodowych, jak również podstawowym sposobem organizowania społeczeństwa. Współcześnie niewątpliwie cała polityka zorganizowana jest wokół zjawiska i kategorii państwa. Także język dyskursu jest skażony ową dominacją państwa. Co więcej – w analizowanym dyskursie – państwo, naród często przeciwstawiane są ponadnarodowej biurokracji. Politycy, partie polityczne, a w szczególności te o populistycznym obliczu, zręcznie wykorzystują retorykę narodu i ojczyzny, mając w rzeczywistości często na myśli interes klasy politycznej – rządzącej. Z tego powodu warto w niektórych sytuacjach spojrzeć na spory kompetencyjne pomiędzy państwem narodowym a Unią jako na walkę elit politycznych o władzę, których interes może być zbieżny bądź rozbieżny z interesem obywatela. Za przykład może posłużyć sytuacja, w której podejmowane są próby delegowania polityki energetycznej na poziom ponadnarodowy, co jest w poszczególnych wymiarach tej skomplikowanej polityki (całego konglomeratu polityk) dość trudne, głównie ze względu na znaczny opór koalicji niektórych rządów krajowych i (lobbystycznych) grup interesów. Tymczasem rzetelna analiza nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wyzwania i zagrożenia związane z bezpieczeństwem energetycznym pozostają

² Porównaj z: T. Auberger, K. Iszkowski, *Democratic Theory and the European Union: Focusing on 'Interest' or 'Reason'?* „Journal of European Integration” Vol. 29 nr 3, Lipiec 2007 oraz J. Hayward, *Elitism, populism and European politics*, Clarendon Press Oxford 1996

poza możliwościami rządów poszczególnych (nawet kilkakrotnie potężniejszych od Polski) państw. Rozwiązań w tym obszarze należy zatem poszukiwać we współpracy międzynarodowej, a nawet ponadnarodowej.

Próbując dokonać opisu, diagnozy aktualnego stanu procesu integracji europejskiej, proponuję dokonać przeglądu stosowanych w literaturze naukowej i jak również w tekstach publicystycznych, metafor i analogii, które służą autorom do wyjaśniania zawiłości stosunków europejskich.

Wielu badaczy czerpie pomysły na metafory z geometrii lub fizyki:

- Europa zmiennych geometrii
- Europa różnych prędkości
- koncepcja Europy koncentrycznych kręgów.

Nierównomierny rozwój poszczególnych części ugrupowania integracyjnego bądź przystępowanie do niego państw o odmiennym poziomie rozwoju powodowało i powoduje rozwarstwienie i rosnące różnice społeczno-gospodarcze. Niemiecki kanclerz W. Brandt sugerował, że – z powodu silnych różnic gospodarczych – Europa potrzebuje stopniowania w integracji – inaczej staniemy w obliczu jej zahamowania. Jest to dążenie do wspólnych celów integracyjnych wg zróżnicowanego kalendarza.

Z kolei sir Ralf Dahrendorf proponuje koncepcję ‘Europy *a la carte*’ – czyli swobodny wybór polityk, w których chcą uczestniczyć państwa członkowskie. Suma powstałych w ten sposób ugrupowań tworzyłaby integrację. Pomysł ten odrzucał ideę akceptacji wspólnego dorobku prawnego i często oceniany był jako zagrożenie jedności Unii.

Znani badacze procesu integracyjnego, Hellen i William Wallace proponują z kolei interesującą metaforę ‘klucza dzikich gęsi’. „Gęsi, kiedy wiedzą, dokąd lecą, tworzą figurę w kształcie litery V, a kiedy nie są pewne kierunku – lecą w (mniejszych) grupach. Lepiej jednak poruszać się w kluczu V. Formacja ta jest funkcjonalna z punktu widzenia aerodynamiki, bo zapewnia im siłę nośną i pozwala utrzymać szybkość podczas długich przelotów, a jednocześnie maksymalnie rekompensuje oddziaływanie turbulencji (...). Każdy klucz gęsi faktycznie składa się z kilku rodzin, które wspólnie się posilają podczas przerw w locie. Silniejsze lub ‘dominujące ptaki’ wydają sygnały reszcie i komenderują podczas startu, kiedy gęsi rozpoczynają lot”³.

Metafora klucza gęsi miała służyć do opisanie zachowań rozmaitych grup podmiotów wykonujących polityczno-ekonomiczno-prawne manewry pod zmieniającym się przewodnictwem⁴. Badacze problematyki europejskiej rozwijali tę metaforę, wskazując, że w tym stadzie jest parę orłów, więcej wróbli i są nawet nietoly.

Jeszcze większą karierę zrobiły ‘metafory architektoniczne’, np. integracja jako proces budowy domu. Te analogie zakładają istnienie jakiegoś przemyślanego planu

³ H. Wallace, W. Wallace, *Flying together in a larger and more diverse European Union*. Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague 1995, s. 28–29 patrz również: W. Wallece, J. Smith, *Democracy or Technocracy. European Integration and the Problem of Popular Consent*, „West European Politics”, vol 18 nr 3, 1995

⁴ Rotacyjna prezydencja w Radzie Unii Europejskiej

budowy – programu i celu integracji. Są to jednocześnie ujęcia bardziej statyczne. Do bardziej dynamicznych metafor należy niewątpliwie metafora roweru. Unia musi się rozwijać, musi iść do przodu, bo jeśli przestanie się rozwijać, to efekt będzie taki, jak w przypadku zaprzestania pedałowania podczas jazdy na rowerze. I wreszcie ostatnia z popularnych metafor, – ‘tocząca się kula śnieżna’. Metafora ta próbuje uchwycić trzy ważne cechy procesu integracyjnego:

- proces integracyjny ma własną dynamikę,
- obejmuje (w naturalny sposób) coraz to nowe obszary,
- staje się coraz bardziej rozległy.

Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja Jana Zielonki – profesora z Uniwersytetu w Oxfordzie, który w swojej wydanej w ubiegłym roku w Polsce pracy *Europa jako imperium*, prezentuje nowe spojrzenie na Unię Europejską i określa współczesne stadium procesu integracyjnego jako ‘neośredniowieczne imperium’. Nie jest to jednak tylko i wyłącznie metafora, ale całościowa/kompletna koncepcja opisu projektu integracyjnego.

Słowo „imperium” nieuchronnie kojarzy się z imperatorem i z władzą absolutną. Unia nie ma imperatora, cesarza ani nawet jednego centrum władzy (nie mylić z centrum administracyjno-biurokratycznym). Rada Europejska, najwyższa władza Unii składa się z szefów rządów suwerennych państw, którzy w wielu istotnych dziedzinach mają prawo weta wobec kolektywnych decyzji. Wielu analityków mówi o wielopoziomowych rządach (*multi-level governance* – MLG⁵), a nawet o rządach skomplikowanej sieci centrów decyzyjnych⁶.

W imperium europejskim przenikają się rozmaite jednostki polityczne, funkcjonujące w systemie pozbawionym hierarchii i wyraźnego ośrodka władzy.

Imperium europejskie, zdaniem Jana Zielonki, charakteryzuje się:

- pluralizmem centrów władzy – struktura rządów obejmuje oraz więcej poziomów i ośrodków władzy,
- różnorodnością (polityczną, ekonomiczną, kulturową) – rządzenie w Unii Europejskiej jest w coraz mniejszym stopniu terytorialne, za to coraz bardziej wielopoziomowe i policentryczne. Polega raczej na negocjacjach między poszczególnymi poziomami niż na automatycznym wykonywaniu poleceń centrali.
- autoregulacją i współregulacją (zamiast redystrybucji),
- defensywą tradycyjnych instytucji demokratycznych⁷.

Hierarchiczny i stosunkowo sztywny system władzy, który znamy z tradycyjnego państwa narodowego, okazuje się niewystarczająco elastyczny i skuteczny, aby stawić czoła wyzwaniom generowanym przez środowisko globalne⁸.

⁵ Porównaj z: C. Harlow, R. Rawlings, *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach*, „European Law Journal”, vol. 13, nr 4, Lipiec 2007

⁶ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. PISM, Warszawa 2007, s. 78

⁷ *Ibidem*.

⁸ Patrz również: Y. Papadopoulos, *Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance*, „European Law Journal” Vol. 13, nr 4, Lipiec 2007

Należy zauważyć, że z jednej strony można dostrzegać w aktualnej fazie procesu integracyjnego kolejną fazę budowy państwa: Unia skonsolidowała wspólny rynek, wprowadziła wspólną walutę, zwiększa się systematycznie uprawnienia Parlamentu Europejskiego, znosi się stopniowo granice wewnętrzne (które stają się coraz bardziej symboliczne), uszczelnia granice zewnętrzne, ustanowiono instytucję obywatelstwa UE (komplementarną względem obywatelstwa państwowego), trwa proces budowy ram instytucjonalnych dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jednak mimo wszystko mamy do czynienia z wielopoziomowym systemem rządów sprawowanych przez wiele ośrodków uformowanych w koncentryczne kręgi⁹. A więc obserwujemy budowę nowego, postpaństwowego ładu, który nie przypomina (i nie ma takich ambicji) demokracji w skali państwa. Przywołuje to oczywiście problem tzw. deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, polegającego na tym, iż decyzje podejmowane 'gdzieś tam' na świecie dotyczą nas w sposób bezpośredni i w czasie rzeczywistym. W naturalny sposób rodzi się pytanie – w jaki sposób zorganizować przestrzeń międzynarodową, aby była bardziej demokratyczna, w tym sensie, że obywatel ma wpływ na decyzje, i czy rzeczywiście demokracja możliwa jest tylko w skali państwa narodowego?

Wydaje się, że z perspektywy starożytnej Grecji sprawa wyglądała równie beznadziejnie. Starożytni byli przekonani, że demokracja możliwa jest jedynie w skali polis. Im większa jednostka polityczna, tym trudniej zapewnić obywatelom realne uczestnictwo. W czasach nowożytnych nauczyliśmy się organizować demokrację w skali kilkunasto- lub kilkudziesięciomilionowych organizmów¹⁰. W skali kilkusetmilionowych demos problem jest o wiele poważniejszy. W wielkich organizmach państwowych – współczesnych imperiach – USA, Rosja, Chiny, Indie – mamy niewątpliwie problem z demokracją przedstawicielską. Poza tym należy pamiętać, że demokracja jest również koncepcją kontestowaną. Nieustannie podlega dyskusji, krytyce, udoskonaleniom, ewolucji. Nie dysponujemy jednym, uniwersalnym modelem demokracji do zaaplikowania.

W Unii Europejskiej najprawdopodobniej nie będziemy więc odtwarzać tego modelu demokracji, który znamy z tradycyjnego państwa narodowego, a który w skali państwa narodowego ulega powoli wyczerpaniu. Twierdzi się także, że Unia jest systemem responsywnym na potrzeby i preferencje swoich obywateli, ale poza tradycyjnymi mechanizmami demokratycznymi. Model europejski stanowi więc alternatywę dla demokracji wg modelu państwa narodowego.

Jednocześnie proces integracji europejskiej to proces otwarty, o którym nie wiemy dokąd zmierza ani jakie formy przyjmie. Należałoby go raczej nazwać procesem adaptacyjnym, w którym instytucje, polityki wspólnotowe dostosowują się do śro-

⁹ J. Zielonka, *op. cit.*, s. 1

¹⁰ Grecy nie nazwaliby już tych systemów demokracją, ale my tak właśnie je nazywamy.

dowiska wraz z kolejnym traktatem¹¹. Wydaje się, że współczesne rozterki związane z konstrukcją europejską przypominają te, z którymi borykali się ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych i dotyczą dylematu: jak uprawomocnić ten system poprzez oddanie władzy w ręce ludu, ale jednocześnie uniknąć tych niedoskonałości, które znamy z demokracji w skali państwa, np. populizmu, czy zagrożeń tyranii większości¹². Należy również odnotować, że pojawiają się istotne głosy podważające zasadność argumentacji deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej. Jeden z najbardziej wybitnych teoretyków stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej, Andrew Moravcsik twierdzi, że troska o deficyt demokratyczny UE jest nieuzasadniona. UE jest legitymizowana – jej instytucje są ściśle ograniczone traktatowym systemem *checks and balances*¹³: wąsko określonymi mandatami kompetencyjnymi, limitami budżetowymi, podziałem władz i większościami (a w wielu wypadkach cały czas jednogłośnie) sposobem podejmowania decyzji¹⁴.

Klasykzna argumentacja deficytu demokracji zakładała, iż wraz z rozwojem i umacnianiem się Wspólnot, parlamenty narodowe stracą część swoich uprawnień, które jednocześnie nie będą przekazywane na poziom europejski pod kontrolę demokratycznych mechanizmów legitymizacyjnych, czyli do Parlamentu Europejskiego. Panuje zatem pewnego rodzaju próżnia demokracji bądź – mówiąc bardziej precyzyjnie – deficyt parlamentarny, powodujący degradację roli legislatury państw członkowskich, przy równoległym wzmacnianiu egzekutywy na szczeblu europejskim: Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej¹⁵. Współcześnie argumentacja ta objęła kilka kolejnych obszarów i w aktualnej fazie rozwoju debaty składają się na nią następujące argumenty: deficyt legitymacji – zdecydowana część dyskursu politycznego odbywa się na poziomie państwa członkowskiego i jeżeli występuje w nim Unia Europejska, to najczęściej w roli kozła ofiarnego, na którego państwowe elity (i nie tylko) chętnie zrzucają odpowiedzialność za niepopularne decyzje bądź reformy. Oprócz tego mamy do czynienia z brakiem europejskiego demos. Funkcjonowanie demokracji zakłada istnienie demos, podczas gdy Unia składa się z wielu demoi.

¹¹ E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Transformation. How to Reconstitute Democracy?* „RECON Online Working Paper” 2007/01, s. 7

¹² Y. Mény, *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, „Journal of Common Market Studies” vol. 41, nr 1 – 2002, s. 3

¹³ Legitymacja legalna – mamy do czynienia z władzą legalną, ponieważ wspólnoty są formalnie legitymizowane przez traktaty (ratyfikowane w ramach procedur demokratycznych – w referendum bądź parlamentach), które leżą u ich podstaw. Jednocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości dokonując całej serii wykładni prawa, ukonstytuował traktaty europejskie nadając im rangę najwyższą w systemie źródeł prawa międzynarodowego. (Vink, 2007; 307) Legitymacji należy doszukiwać się więc częściowo w historii – u samej genезy procesu – kiedy to demokratyczne państwa założycielskie (w przypadku państw, które weszły do wspólnot później – należy mieć na myśli traktaty akcesyjne) zdecydowały się upoważnić organy wspólnotowe do stanowienia prawa.

¹⁴ A. Moravcsik, *In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 4, 2002, s. 603

¹⁵ R. Dehousse, *Constitutional reform in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „West European Politics”, no. 18(3)/1995, s. 118–136.

Powyższe wnioski, mające charakter generalizacji znajdują swoje egzemplifikacje w konkretnych niedoskonałościach demokratyczności europejskiego systemu, np. w słabej (choć rosnącej) pozycji Parlamentu w strukturze decyzyjnej systemu instytucjonalnego UE, braku europejskiego systemu partii politycznych, czy braku systemu medialnego, który mógłby służyć za platformę dyskursu politycznego i kształtować opinię publiczną.

Niewątpliwie paradoks procesu integracyjnego polega na tym, że projekt Wspólnot Europejskich nie powstawał na fundamentach przedstawicielskiej polityki, ale w dużym stopniu jako efekt permissywnego konsensusu na poziomie elit europejskich. Stała się więc Unia Europejska swego rodzaju demokracją biurokratyczną, która nie jest kontrolowana politycznie w formie, którą znamy z poziomu krajowego, jednocześnie stara się być inkluzywna, transparentna, monitorowana, racjonalna – uzasadniająca swoje decyzje.

Zgodnie z jakimi scenariuszami może się w takim razie rozwijać Wspólnota? Przegląd europejskiej dyskusji na ten temat pozwala skonstruować co najmniej trzy możliwości:

1. demokracja delegowana – wg tej propozycji punktem wyjścia jest założenie, że demokracja jest atrybutem państwa. Tylko w skali państwa możliwy jest pewien poziom zaufania społecznego i społecznej solidarności, która jest niezbędna dla funkcjonowania demokracji¹⁶. Państwa potrzebują Unii tylko po to, aby rozwiązywać problemy, których nie są w stanie rozwiązać samodzielnie. W tym modelu Unia dysponuje mandatem do działania w bardzo wąsko zdefiniowanych obszarach. Jednak Unia wydaje się sama wychodzić poza tę rolę, zgodnie z neofunkcjonalistycznym mechanizmem spillover – rozlewania się integracji (metafora ‘kuli śnieżnej’) na sąsiednie obszary, proces integracyjny wymyka się poza wąsko zdefiniowany mandat, jak również poza kontrolę państw – ponieważ dynamika integracji determinowana jest w dużym stopniu przez podmioty ponadpaństwowe (Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości).

2. Demokracja sfederalizowana. Budowa w przestrzeni ponadnarodowej struktur, które znamy z realiów państw federalnych (np. Niemcy, Ameryka). Kompetencje dzielone wg zasady subsydiarności pomiędzy aktorów lokalnych, regionalnych, państwowych i ponadpaństwowych miałyby być odpowiedzią na bolączki deficytu demokratycznego stosunków międzynarodowych. Budowa europejskiej federacji oznaczałaby konieczność zrezygnowania z wielu atrybutów władzy – np. krajowej dyplomacji,

3. Demokracja kosmopolityczna. Unia Europejska jako część porządku światowego, jako jednostka polityczna, która zastąpiła w większości funkcji państwo narodowe i stanowi przykład porządku postpaństwowego. W sensie formalnym państwo istnieje,

¹⁶ Szerzej patrz: D. Held, *Democracy and the Global Order, Polity*, Cambridge 1995, D. Held, *Democracy, the Nation State and the Global System*, [w:] D. Held, *Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge 1991, porównaj również z: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja. Demokracja. Państwo narodowe*, Kraków 2004

ale zostało sprowadzone do roli regionu większego organizmu będącego w stanie nawiązać równorzędne stosunki z innymi podmiotami globalnego środowiska¹⁷.

Rozwój integracji europejskiej w najbliższych latach przyniesie odpowiedź, który z zarysowanych scenariuszy (w tak zarysowanym spektrum) okaże się najbliższy realnej polityce. Niewątpliwie UE jest organizacją *sui generis* czyli organizmem nietypowym, o wyjątkowym charakterze, niespotykanym dotąd w laboratorium historii. Jest swego rodzaju eksperymentem, który lokalizuje się w przestrzeni pomiędzy klasyczną organizacją międzynarodową a organizmem państwowym. Jednocześnie od samego początku swego istnienia, najpierw wspólnoty, a następnie Unia, wędrowały w tej przestrzeni w stronę struktury sfederalizowanej, mimo iż nigdy cele te nie znalazły się wśród oficjalnych celów integracji. Sam proces integracyjny po dzień dzisiejszy jest procesem otwartym – oznacza to, że nie jesteśmy w stanie precyzyjnie określić, dokąd on prowadzi. Od czasów traktatów założycielskich z lat 50. XX wieku, po traktat reformujący z Lizbony z 2007 roku ich autorzy nie odważyli się (w dużym stopniu z przyczyn politycznych) skonkretyzować docelowego punktu integracji. Jednym słowem od ponad pięciu dekad mamy do czynienia z adaptacyjnym procesem, polegającym na adaptacji (nie na rewolucji) do wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań. Siłą wiodącą tych zmian jest jednak władza państwowa. Bez względu na wieszczenie końca państwa narodowego wg modelu westfalskiego przez wielu obserwatorów polityki międzynarodowej, tempo integracji i jej dynamika cały czas dyktowana jest przez elity państwowe. Należy jednak pamiętać, że jednocześnie władza państwowa nie sprawuje kontroli nad strategicznymi decyzjami podejmowanymi poza strukturami państwa i jednocześnie poza procedurami demokratycznymi¹⁸. Z punktu widzenia kontroli demokratycznej procesów politycznych, ekonomicznych i społecznych konieczne jest przeformułowanie systemów odpowiedzialności demokratycznej¹⁹.

Zgodnie z koncepcją demokracji delegowanej, supranacjonalizacja decyzji politycznych odbywa się za zgodą państw narodowych. Instytucjonalizacja polityki ponadnarodowej to jednak „droga jednokierunkowa” – delegowane kompetencje, pozostają delegowane właściwie bezpowrotnie, jak również mają tendencję do rozszerzania swojego zakresu przedmiotowego (*spill-over*). Demokracja delegowana wymaga jednak wypracowywania odmiennych mechanizmów legitymizacyjnych w porównaniu z systemem, który znamy z poziomu państwa narodowego²⁰. W systemie tym legitymacja pochodzi zarówno z bezpośredniego uczestnictwa obywatelskiego (np.

¹⁷ E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Transformation. How to Reconstitute Democracy?* „RECON Online Working Paper” 2007/01, s. 5–28

¹⁸ Nie kto inny tylko federaliści zakładali, iż uda się znaleźć grupę niekonformistycznych liderów państw europejskich, którzy skłonni byłiby przyznać, że we współczesnych warunkach państwa narodowe nie są już w stanie zagwarantować bezpieczeństwa politycznego i ekonomicznego swoim obywatelom w pojedynkę

¹⁹ D. Held, *Democracy and the Global Order, Polity*, Cambridge 1995, s. 23

²⁰ Porównaj z: *Europe freer, safer, stronger. Policy papers” Publication by European Values Network. Ideas and Solutions for our Future 2008*, (red.) Radko Hokovsky, Rafał Riedel Thijs Rommens, Cristina Martin Rodriguez, Maximo Miccinilli, Florence Terranova, Praga 2008, s. 9–21

podczas wyborów do Parlamentu UE), ma ona również charakter technokratyczny (jest pochodną operacyjnej skuteczności instytucji wspólnotowych w rozwiązywaniu realnych problemów, które nie mogą być już skutecznie rozwiązane na poziomie państwa), jak również społeczny – wyrażona społeczną aprobatą dla tego systemu²¹. System, który budujemy na poziomie ponadnarodowym, w swoich mechanizmach demokratycznych nie jest i najprawdopodobniej nie będzie kopią tego, który znamy z poziomu państwa narodowego.

Słowa kluczowe: państwo, porządek postpaństwowy, metafory integracji, warianty integracji, demokracja ponadnarodowa

Key words: post-national order, metaphors of integration, scenarios of integration, supranational democracy

SUMMARY

The author of this paper deliberates on the democratic nature of the contemporary phase of European integration process. The article reconstructs the basic argumentation on the diagnosis of the state and perspectives of the European project, reviewing the metaphors used to explain the complexities of the EU governance system. Referring to the issue of democracy in the supranational sphere, in the concluding part, the author highlights the potential scenarios of evolution. The article is inspired both by the Polish as well as the international literature on the theory of democracy, international relations and regional integration.

²¹ W takiej interpretacji wylania się Unia Europejska, jako wielopoziomowy system, w którym legitymacja ma charakter komplementarny oraz kumulatywny i pochodzi – w swojej części demokratycznej – z wielu źródeł, m.in. bezpośrednio z Parlamentu Europejskiego i pośrednio z Rady, legalny – wywodzony ze źródeł prawa, społeczny – będący pochodną akceptacji dla jakości decyzji podejmowanych ponadnarodowo.