

Piotr Tosiek

„Demokracja międzyrządowa” – w kierunku rekonstrukcji polskiej koncepcji reformy instytucjonalnej UE

Rocznik Integracji Europejskiej nr 11, 369-381

2017

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.

PIOTR TOSIEK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

DOI : 10.14746/rie.2017.11.26

„Demokracja międzyrządowa” – w kierunku rekonstrukcji polskiej koncepcji reformy instytucjonalnej UE¹

Wprowadzenie

Unia Europejska znajduje się co najmniej od 2008 roku w fazie kryzysu o charakterze systemowym, który obejmuje wszystkie przejawy funkcjonowania tej organizacji i zaburza dynamikę jej rozwoju (Czachór, 2013, s. 234–241). Ważnym kontekstem tego kryzysu pozostają wizje integracji europejskiej preferowane przez poszczególne państwa członkowskie. Cechą ostatnich lat jest pojawienie się na poziomie państw istotnych różnic koncepcyjnych w zakresie przyszłości Unii, a przede wszystkim jej systemu instytucjonalnego. Na początku 2017 roku całościową wizję przyszłości UE przedstawił w monograficznej formie naukowo-publicystycznej jeden z ważnych polskich decydentów odpowiedzialnych za politykę zagraniczną i europejską. Zapropował on „rekonstytucję” Unii, która w warstwie instytucjonalnej opiera się na koncepcji „demokracji międzyrządowej” (Szczerki, 2017).

W niniejszym artykule zidentyfikowano główne problemy aktualnej ogólnoeuropejskiej debaty o reformie instytucjonalnej UE, wyodrębniono podstawowe elementy koncepcji „demokracji międzyrządowej”, a także dokonano wstępnej krytycznej analizy dwóch zoperacjonalizowanych składników tej koncepcji. Główną myślą pozostaje stwierdzenie, że prowadzona w Europie debata o reformie instytucjonalnej UE nie znajduje odzwierciedlenia w najważniejszej – przynajmniej w ostatnim czasie – koncepcji polityki europejskiej i przyszłości Unii zaprezentowanej przez jednego z istotnych polskich decydentów. Koncepcja ta wydaje się bowiem bazować na mispercepcji i podejściu ideologicznym.

Teoretycznym tłem niniejszego artykułu jest międzyrządowość, w której procesy integracyjne ocenia się z perspektywy państwa członkowskiego. Zakłada się, że celem członkostwa w UE jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa, stworzenie mu możliwości rozwoju gospodarczego, a w ujęciu proceduralnym maksymalizacja jego wpływu na decyzje podejmowane w integracyjnym systemie politycznym. Potrzeby abstrakcyjnie rozumianego państwa powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w konstrukcji systemu instytucjonalnego UE, który musi być rezultatem preferencji państw, prowadzonych przez nie negocjacji, a także szczególnej równowagi międzypaństwowej. Warunkiem istnienia takiego systemu jest prowadzenie przez państwa działań dostosowanych do rzeczywistości politycznej (Moravcsik, 2008, s. 158–183; Moravcsik, 2005, s. 349–386).

¹ Niniejszy tekst powstał w ramach realizacji grantu Narodowego Centrum Nauki (OPUS 7, nr UMO-2014/13/B/HS5/01308) pt. *Państwo członkowskie w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej. Przykład Polski*.

Debata o reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej

Ogólnoeuropejska debata dotycząca ewentualnej reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej ogniskuje się wokół siedmiu zagadnień. Pierwszym i najważniejszym z nich jest konieczność odpowiedzi na pytanie, czy zmiany powinny zostać wprowadzone w obecnych ramach traktatowych czy też niezbędna jest daleko idąca rewizja prawa pierwotnego. Kontekstem tego problemu pozostaje uświadomienie głębokich różnic między państwami członkowskimi w zakresie rozwoju integracji europejskiej, a także pogodzenie się decydentów z nieuchronnością zróżnicowania integracji.

Drugim problemem są bezpośrednie skutki instytucjonalne wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Do najistotniejszych zagadnień mogących prowadzić do potencjalnego sporu należy podział 73 miejsc w Parlamencie Europejskim idący w kierunku ewentualnego złagodzenia degresywnej proporcjonalności (Kalcik, Wolff, 2017, s. 4–5) oraz adekwatność sposobu liczenia większości kwalifikowanej w Radzie Europejskiej i Radzie UE, gdzie bez wprowadzenia zmian wzmożni się dominacja państw strefy euro (Tiilikainen, 2016, s. 3–5).

Trzecim problemem jest wprowadzenie oddzielnego subsystemu instytucjonalnego dla strefy euro lub co najmniej autonomizacja zagadnień związanych z uczestnictwem w ostatnim etapie unii gospodarczo-walutowej w ramach ogólnego systemu UE. W kontekście wprowadzenia tzw. budżetu strefy euro najczęściej wspomina się o konieczności powołania „ministra finansów” tej strefy (prawdopodobnie w ramach Komisji Europejskiej), a także o oddzielnym subparlamencie funkcjonującym w ramach Parlamentu Europejskiego. Alternatywą może być pogłębianie cech międzyrządowych w zarządzaniu strefą euro (Tiilikainen, 2016, s. 6–7; Peers, 2011, s. 4–8; Schoutheete, 2014, s. 3–7; Veebel, 2014, s. 48–54).

Czwarty problem stanowi dyskutowana od dłuższego czasu reforma prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Do najważniejszych propozycji należą: a) wprowadzenie paneuropejskiej listy wyborczej i związany z tym problem preferowania na niej dużych państw (Bol, 2016, s. 3; Stratulat, Emmanouilidis, 2011); b) wprowadzenie zasady podwójnej proporcjonalności polegającej na określaniu wyniku wyborczego dla listy partyjnej w ramach całej UE i dopiero późniejszym podziale mandatów między państwa członkowskie (Pukelsheim, Oelbermann, 2015, s. 20–23); c) dookreślenie wpływu wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej, co wiąże się z formułą *Spitzenkandidaten* i ewentualnym ograniczeniem manewru instytucji międzyrządowych w zakresie desygnowania kandydata na to stanowisko (Schmitt, Hobolt, Popa, 2014, s. 10–13).

Piątym problemem jest możliwość połączenia stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej. Realizacja tego pomysłu może budzić wiele kontrowersji wynikających przede wszystkim z dotychczasowych doświadczeń łączenia stanowisk w instytucjach działających na podstawie różnych logik integracyjnych. Międzyrządowość i ponadnarodowość są bowiem w obecnym systemie instytucjonalnym UE funkcjonalnie rozdzielone, a jedynym realnym przykładem „fuzji” pozostaje stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Szóstym problemem jest pogłębienie współpracy w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Istotne jest tu znalezienie odpowiedniej formuły instytucjonalnej nie tylko w ramach tzw. stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności, ale także szersze zagadnienie stopniowego odchodzenia od zasady jednomyślności i wprowadzanie choćby częściowej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE (Tiilikainen, 2016, s. 5–6). Ważnym kontekstem pozostaje powiązanie reform ze zobowiązaniami większości państw członkowskich wynikających z ich uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Siódmym problemem o charakterze ogólnym jest rozwiązanie podstawowego dylematu obecnego etapu integracji, czyli znalezienie nowego punktu równowagi między międzyrządowością i ponadnarodowością. System instytucjonalny Unii Europejskiej nie zawsze jest bowiem stabilizatorem integracji, a coraz częściej staje się źródłem dysfunkcjonalności całej organizacji. Reformy wynikające z traktatu z Lizbony były bowiem ukierunkowane na pogłębienie integracji i wzmacnianie elementów ponadnarodowych, a praktyka polityczna wskazuje na podążanie w kierunku przeciwnym, czyli ciągle wzmacnianie cech międzyrządowych (Grosse, 2016, s. 282–293).

Wskazane tu podstawowe elementy skomplikowanej sytuacji decyzyjnej, w jakiej znajdują się dziś państwa członkowskie UE, powinny stanowić zasadniczy kontekst wyzwań, przed którymi stają także polscy decydenci. Wydaje się, że z polskiego punktu widzenia najważniejsze są trzy wyzwania. Pierwszym z nich jest wzmacnianie realnej pozycji Polski w procesie podejmowania decyzji w UE, czyli ograniczanie skutków postępującej hierarchizacji państw członkowskich. Drugim wyzwaniem jest sposób funkcjonowania Polski w warunkach integracji zróżnicowanej, co wiąże się z dylematem pozostawania poza grupą państw „pierwszej prędkości”. Trzecie wyzwanie wiąże się z oceną dotychczasowej polityki europejskiej Polski, która opierała się do 2015 roku na trzech filarach: a) ograniczonym uczestnictwie w przetargach międzyrządowych; b) obronie „metody wspólnotowej” podkreślającej rolę instytucji ponadnarodowych; c) wspieraniu inkluzywnej koncepcji rozwoju systemu instytucjonalnego polegającej na uzyskiwaniu statusu aktywnego obserwatora w organach wyrażających istniejące w danej chwili zróżnicowanie integracji, czego przykładem jest tzw. pakt fiskalny (Gostyńska, Parkes, 2014; *Polskie 10 lat w Unii*, 2014, s. 54–55).

Podstawowe elementy koncepcji „demokracji międzyrządowej”

We wskazanych wyżej uwarunkowaniach ugrupowanie polityczne, które objęło władzę w Polsce w 2015 roku, zapoczątkowało istotną zmianę polityki europejskiej. Podstawowe elementy nowej koncepcji tej polityki prezentowane były od kilku lat w programie partii Prawo i Sprawiedliwość (*Program PiS...*, 2014, s. 157–159), ale w pierwszym roku rządów nowe władze nie prezentowały klarownego strategicznego podejścia do funkcjonowania UE, ograniczając się raczej do sterowania kryzysem wynikającym ze sporu z Komisją Europejską w ramach tzw. procedury ochrony praworządności. Pierwsze całościowe ujęcie reformy Unii Europejskiej przedstawił na początku 2017 roku K. Szczerski, nadając jej kształt „rekonstytucji” polegającej przede wszystkim na tworzeniu w ramach UE zdecentralizowanych wspólnot regionalnych

(Szczerski, 2017, s. 197). W wersji rozwiniętej zaprezentował on swoje wcześniej sygnalizowane poglądy (Szczerski, 2009, s. 18–21; Szczerski, 2011, s. 64; Szczerski, 2014, s. 72–78).

Istotnym elementem „rekonstrukcji” odnoszącym się bezpośrednio do zagadnień instytucjonalnych jest koncepcja „demokracji międzyrządowej”. W głównym założeniu postuluje się w niej rozwiązanie dwóch najważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem aktualnego systemu instytucjonalnego UE, czyli równowagi między państwami członkowskimi oraz deficytu demokratycznego. Deklarowanym celem jest przywrócenie obywatelom kontroli nad decyzjami podejmowanymi na poziomie Unii, a środkiem ma być wykorzystanie narodowych instytucji demokratycznych. „Demokracja międzyrządowa” przeciwstawiana jest „demokracji ponadnarodowej” (suprademokracji), jak i liberalnej międzyrządowości. Unia Europejska ma ulec polityzacji, a zatem wzmocnione mają być jej instytucje polityczne, a osłabione instytucje administracyjne. Wzorem nowego modelu decydowania powinny być reguły stosowane w I Rzeczypospolitej bazujące na głosowaniu inkluzywnym włączającym do procesu politycznego „wszystkich mających prawa polityczne”. Nośnikiem demokracji byłyby państwa narodowe, ale ich relacje nie opierałyby się na przetargach (jak w liberalnej międzyrządowości), lecz na szczególnym rodzaju „demokracji demokracji” (*democracy of democracies*). Grupy mniejszościowe, a nawet pojedyncze państwa, mogłyby wówczas skutecznie wpływać na wolę większości. Fundamentem demokracji międzyrządowej powinna być zasada „demokratycznej jedności” (Szczerski, 2017, s. 155–156, 235–236).

Do najważniejszych składników prezentowanej koncepcji należy pięć elementów. Pierwszym z nich jest powrót do zasady równości państw członkowskich i lojalnej współpracy między nimi opartej na likwidacji hierarchii międzypaństwowej. W tym celu postuluje się zawarcie nowego traktatu i odejście od traktowania UE jako tradycyjnej organizacji międzynarodowej. Należy przy tym przywrócić zasady subsydiarności, równości państw i wolności narodów. Istotnym elementem byłby tu „test solidarności” rozumiany jako weryfikacja, czy dana decyzja nie narusza równowagi między słabszymi i silniejszymi państwami członkowskimi oraz czy sprzyja ona osłabieniu różnic rozwojowych (Szczerski, 2017, s. 231–236).

Wydaje się, że w swojej istocie w postulatcie tym na czoło wysuwa się poszerzenie grupy zagadnień, w których decyzje w Radzie UE podejmowane muszą być jednomyślnie, a także uznanie zasady jedności za podstawę działania Rady Europejskiej. W ujęciu bardziej radykalnym, przedstawionym przez eksperta Klubu Jagiellońskiego, wskazuje się bowiem na to, że siła głosu państwa nie powinna wynikać z jego znaczenia gospodarczego lub potencjału ludnościowego, a utrzymaniu zasady degresywnej proporcjonalności powinno towarzyszyć wprowadzenie dodatkowych mechanizmów rekompensacyjnych dla słabszych państw (Musiałek, 2016, s. 146).

Drugim elementem koncepcji „demokracji międzyrządowej” jest wzmocnienie roli parlamentów narodowych w kontrolowaniu instytucji ponadnarodowych (Szczerski, 2017, s. 230). Choć nie zaprezentowano żadnej pogłębionej koncepcji w tym zakresie, należy domniemywać, że propozycje instytucjonalne nie ograniczałyby się tu do pogłębienia kompetencji czysto kontrolnych, lecz bazowałyby na silniejszym włączeniu parlamentów narodowych do procesu podejmowania decyzji w UE. Warto bowiem za-

uważyć, że postulat taki stał się nieodłącznym składnikiem wystąpień polskich oficjeli w różnych konfiguracjach polityki unijnej (*Wystąpienie Marszałka Sejmu...*, 2016; *Joint Statement...*, 2017).

W ujęciu bardziej skrajnym ekspert Klubu Jagiellońskiego stwierdza, że legitymizacyjna rola Parlamentu Europejskiego nie jest koniecznym warunkiem realizacji przez Unię interesu obywateli państw członkowskich, ponieważ jest to zadaniem przedstawicieli państw w Radzie Europejskiej i Radzie UE. Pojawia się tu nawet postulat likwidacji Parlamentu Europejskiego, który postrzegany jest jako instytucja silnie promująca tożsamość paneuropejską jako identyfikację konkurencyjną wobec tożsamości narodowej (Musiałek, 2016, s. 146–147).

Trzeci element prezentowanej koncepcji stanowi zniesienie prawa Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego do ingerencji w prawo wewnętrzne państw poza obszarami kompetencji wyłącznych UE (Szczerski, 2017, s. 230–231). Wątek ten – także niezbyt rozwinięty – należy umieścić w ramach szerszej rozumianego dążenia do autonomizacji prawa wewnętrznego państw członkowskich, które w swojej istocie musiałyby oznaczać likwidację zasady pierwszeństwa prawa UE w większości polityk szczegółowych. Być może tłem tego postulatu jest tzw. procedura ochrony praworządności, której przedmiotem stała się Polska w 2016 roku. Wówczas problem ten należałoby umieścić także w kontekście art. 2 TUE i art. 7 TUE, czyli przepisów zawierających normy materialne i proceduralne związane z kontrolą przestrzegania wartości Unii.

Czwartym elementem „demokracji międzyrządowej” jest częste odwoływanie się do referendum wewnątrzpaństwowych w sprawach europejskich (Szczerski, 2017, s. 236). Brak rozwinięcia tego wątku ponownie nie pozwala na szersze jego przedstawienie, ale prawdopodobnie celem jest odwoływanie się do formy referendalnej nie tylko w zakresie wyrażania zgody na ratyfikację nowych traktatów (art. 90 obecnej Konstytucji RP), ale także w innych przypadkach. Można sobie zatem wyobrazić przeprowadzanie głosowań powszechnych o charakterze konsultacyjnym, a nie tylko zatwierdzającym. Nie należy także wykluczać stosowania innych wewnątrzpaństwowych form demokracji bezpośredniej, np. inicjatywy obywatelskiej.

Piąty element prezentowanej koncepcji odnosi się do ścisłego egzekwowania zasady pomocniczości (Szczerski, 2017, s. 231). Jest to postulat bardzo często przedstawiany przez polityków partii rządzącej w debacie publicznej (por. Szuldrzyński, 2016). Nie jest on jednak uszczegółowiony, co pozwala na sprowadzanie go do wspomnianego wyżej wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji w UE, do autonomizacji prawa wewnętrznego, a także do ograniczenia kompetencji kontrolnych Komisji Europejskiej w zakresie wykonywania prawa UE wewnątrz państw. Można go także postrzegać jako fragment szerszego postulatu liberalizacji gospodarek państw członkowskich.

Chcąc dokonać operacjonalizacji koncepcji „demokracji międzyrządowej” należy stwierdzić, że dla praktyki funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE podstawowe znaczenie mają dwa jej elementy. Pierwszym z nich jest likwidacja konsensualnej metody podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i zastąpienie jej zasadą jednomyślności, a także rozszerzenie stosowania zasady jednomyślności w Radzie UE. Istotą tego postulatu jest wprowadzenie możliwości wetowania decyzji w tych dwóch

instytucjach nawet przez pojedyncze państwo. Drugim elementem jest silniejsze niż obecnie włączenie parlamentów narodowych do procesu podejmowania decyzji na poziomie UE, a w skrajnej wersji także likwidacja Parlamentu Europejskiego. Istotą tego postulatu jest z kolei osłabienie tendencji ponadnarodowych w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego Unii, a w konsekwencji wzmocnienie tendencji międzyrządowych ukrytych w konwencji współpracy międzyparlamentarnej. Obydwa wskazane elementy wymagają pogłębionej analizy krytycznej.

Krytyka koncepcji „demokracji międzyrządowej”

Koncepcję „demokracji międzyrządowej” postrzegać należy w kontekście procesów wzmocniania międzyrządowości w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Praktyka polityczna uwarunkowana kryzysem gospodarczym i ideowym w Unii Europejskiej wskazuje bowiem na osłabienie pozycji Parlamentu Europejskiego i – w szczególności – Komisji Europejskiej w procesie podejmowania decyzji (Grosse, 2016, s. 286–289). Tradycyjna „metoda wspólnotowa” zastąpiona została w najważniejszych sprawach „metodą unijną” polegającą na podejmowaniu konsensualnych decyzji przez instytucje międzyrządowe UE, a często także przez gremia niesformalizowane pozostające w luźnym związku z systemem instytucjonalnym Unii. Oparcie decydowania politycznego na konsensusie międzyrządowym doczekało się pogłębionych analiz teoretycznych ogniskujących się wokół pojęcia „nowej międzyrządowości” (Bickerton, Hodson, Puetter, 2015).

O ile jednak „nowa międzyrządowość” przeciwstawiana jest po prostu tradycyjnej międzyrządowości lub liberalnej międzyrządowości i krytykowana za ograniczone nowatorstwo analityczne (Schimmelfennig, 2015), o tyle koncepcja „demokracji międzyrządowej” stanowić może zmianę o charakterze niemalże paradygmatycznym. Podkreślana we wcześniejszych ujęciach dominacja międzyrządowych rozwiązań w ogólnie zrównoważonym systemie instytucjonalnym UE (Moravcsik, 2008) lub międzyrządowość konsensualna (Bickerton, Hodson, Puetter, 2015) zostaje tu bowiem zastąpiona podejściem nawiązującym do tradycji realistycznej (por.: Waltz, 1988; Deutsch, Singer, 1964; Tuscicisny, 2007; Adler, Greve, 2009). Wbrew intencjom „demokracja międzyrządowa” przekształciłaby bowiem Unię Europejską w klasyczną organizację międzynarodową, która funkcjonowałaby w dużej mierze według zasad gry o sumie zerowej. Tego typu międzyrządowości nie przewidywano nawet w pierwotnych wersjach traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich, co pozwala nazwać analizowaną tutaj koncepcję szczególną wizją „neomędzyrządowości”, będącą w istocie próbą powrotu do rozwiązań westfalskich (por.: Łoś, 2016, s. 281; Rewizorski, 2010, s. 138–141).

Koncepcja „demokracji międzyrządowej” opiera się na silnym wzmocnieniu międzyrządowych instytucji UE, czyli na wprowadzeniu jednoznacznej hierarchii międzyinstytucjonalnej. Jednocześnie poszerzony zostałby zakres zagadnień, w których decyzje podejmowane mogłyby być wyłącznie jednomyślnie przez rządy wszystkich państw. Pozwoliłoby to na zachowanie tradycyjnie rozumianej suwerenności, lecz osłabiło dotychczasowe rezultaty integracji i prawdopodobnie uniemożliwiło wpro-

wadzenie nowych rozwiązań integracyjnych (por.: Grosse, 2017, s. 125–126; Czachór, 2017, s. 143–144). Mogłoby się to okazać niekorzystne z punktu widzenia niektórych państw, ponieważ system decyzyjny stałby się niewydolny. Faktycznie zatem wprowadzenie tej koncepcji w życie doprowadziłoby do konieczności powstania wielu sub-systemów decyzyjnych wewnątrz Unii, co z bardzo dużym prawdopodobieństwem zakończyłoby się dezintegracją. Można sobie wyobrazić częściową realizację tej koncepcji w obecnych ramach traktatowych, ale w praktyce jej wdrożenie opierałoby się na porozumieniach pozatraktatowych, czyli pozasystemowych.

Istotą „demokracji międzyrządowej” byłoby także – co jest paradoksem w kontekście celów deklarowanych w tej idei – pogłębienie hierarchizacji między państwami członkowskimi, na co jednoznacznie wskazuje praktyka decydowania międzyrządowego (Grosse, 2016, s. 282–286). Państwa silne politycznie i rozwinięte gospodarczo stanęłyby na czele różnych bloków wewnątrz UE, co skłoniłoby zapewne niektóre inne państwa do secesji indywidualnej lub grupowej. Trwałe istnienie ambitnego systemu politycznego złożonego z dużej liczby państw i opierającego swoje funkcjonowanie na zasadzie jedności nie byłoby bowiem możliwe. Wśród państw pozostających w systemie pogłębiłyby się także zachowania polegające na nieprzestrzeganiu podejmowanych decyzji.

Nie mniej kontrowersyjnym postulatem jest wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji w UE. Jego realizacja może stanowić istotny element pogłębienia deficytu demokratycznego, ponieważ w swojej istocie opierałaby się na rozwiązaniach fasadowych, które tylko pozornie zwiększałyby wpływ obywateli na wynik procesu decyzyjnego. Należy zwrócić uwagę na siedem wad tego rozwiązania (Barrett, 2013, s. 246–261). Po pierwsze, wzrost roli parlamentów narodowych może prowadzić do zwiększenia polaryzacji politycznej i wzmocnienia międzyrządowego charakteru interakcji wewnątrz Unii, a także zmniejszenia wydajności systemu wskutek długotrwałości procedur decyzyjnych. Po drugie, wzmocnienie parlamentów może *de facto* doprowadzić do wzmocnienia egzekutyw narodowych, ponieważ parlament stanowi z reguły zaplecze dla władzy wykonawczej. Po trzecie, parlament narodowy – właśnie z uwagi na tworzenie zaplecza dla rządu – jest zwykle postrzegany jako „forum”, a nie jako „aktor”, który ze względu na popieranie stanowiska rządowego nie posiada umiejętności odgrywania ról autonomicznych. Istotnym kontekstem jest tu także działająca na korzyść rządów asymetria informacyjna. Po czwarte, parlamenty narodowe poszczególnych państw członkowskich różnią się między sobą w istotnych sprawach, w tym w zakresie kompetencji. W rzeczywistości zwykle dość słabo kontrolują one prowadzoną przez rządy politykę europejską. Po piątą, polityka prowadzona w instytucjach UE ogranicza pole aktywności parlamentów narodowych poprzez oddalenie geograficzne i instytucjonalne od głównych ośrodków decyzyjnych. Po szóstą, efektywne korzystanie z uprawnień parlamentów narodowych na arenie europejskiej wymaga istnienia odpowiedniej równowagi między centralizacją a otwartością procesów decyzyjnych. W praktyce należałoby rozwiązać dylemat wiążący się z przekazaniem uprawnień wyłącznie członkom komisji do spraw UE lub włączeniem do prac członków sektorowych komisji parlamentarnych. Po siódme, efektywne korzystanie z uprawnień parlamentów narodowych na arenie europejskiej wymaga także odpowiedniej struktury komunikacyjnej, administracyj-

nej i eksperckiej. W tej sferze zdecydowana większość parlamentów narodowych jest upośledzona.

Silne włączenie parlamentów narodowych do procesu podejmowania decyzji w UE mogłoby zatem na pięć sposobów zagrażać efektywności systemu decyzyjnego tej organizacji (Schout, Hoevenaars, Wiersma, 2014, s. 4–6). Po pierwsze, cechą legislatyw narodowych jest skoncentrowanie ich aktywności na sprawach wewnętrzpaństwowych i brak bezpośredniego zainteresowania parlamentarzystów narodowych sprawami europejskimi. Po drugie, nie istnieją odpowiednie bodźce wzmacniające zainteresowanie parlamentarzystów narodowych zagadnieniami przekraczającymi granice ich państwa. Wynika to choćby z tego, że w oczywisty sposób są oni rozliczani przez wyborców z aktywności wewnętrzpaństwowej. Po trzecie, z uwagi na tryb pracy aktywnych parlamentarzystów narodowych nie są oni w stanie poświęcać odpowiedniej ilości czasu na sprawy europejskie. Po czwarte, wewnętrzna struktura organizacyjna parlamentów narodowych nie jest dostosowana do aktywnego zaangażowania w sprawy europejskie, na co wskazuje nieefektywność dotychczasowych systemów włączania parlamentów narodowych do procesu decyzyjnego. Po piąte, niebagatelną rolę odgrywać może także niechęć przedstawicieli instytucji UE do pogłębionej współpracy z parlamentami narodowymi, ponieważ współpraca ta oznacza ograniczenie kompetencji tych instytucji.

W podobnym kierunku zmiernają autorzy dokumentu przygotowanego przez grupę wpływowych organizacji pozarządowych zajmujących się integracją europejską (Stratulat i in., 2014, s. 7). Twierdzą oni, że parlamenty narodowe skupiają swoją energię na wewnętrzpaństwowej arenie politycznej, przyczyniając się do wzrostu wartości dodanej w obszarze demokracji. Ich podstawową rolą jest zatem sprawowanie kontroli nad rządami powiązane z komunikacją z elektoratem. Uzyskanie przez parlamenty narodowe dostępu do informacji, partycypacja w regulacji spraw europejskich czy sprzeciw wobec niektórych regulacji unijnych włącza problemy UE do debaty narodowej, ale odciąża parlamenty od ich „naturalnych” obowiązków wewnętrzpaństwowych. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się zatem sprawowanie nadzoru na aktywnością narodowej władzy wykonawczej i wpływanie na kształt (lub nawet bezpośrednie kształtowanie) stanowisk rządowych przed ich prezentacją na poziomie Unii. Takie podejście wzmacnia, według autorów dokumentu, legitymację demokratyczną zarówno na poziomie narodowym, jak i na poziomie UE, a jednocześnie wywiera pozytywny wpływ na wewnętrzpaństwową implementację aktów prawnych Unii.

Najdalej idącym postulatem radykalnej wersji koncepcji „demokracji międzyrządowej” jest likwidacja Parlamentu Europejskiego (Musiałek, 2016, s. 147). Najprawdopodobniej polegałoby to na powrocie do rozwiązań obowiązujących przed 1979 r., czyli na przekształceniu Parlamentu Europejskiego ponownie w klasyczny organ międzyparlamentarny. Składałby się on wówczas z przedstawicieli parlamentów narodowych delegowanych na konkretne posiedzenia przez odpowiednie izby, a tym samym stałby się forum podobnym do tzw. zgromadzeń międzyparlamentarnych funkcjonujących w wielu organizacjach międzynarodowych. Rozwiązanie takie jest jednak w aktualnej sytuacji politycznej (dominacja koncepcji *protofederalistycznych* w Europie Zachodniej) niemożliwe do osiągnięcia, a ponadto posiadałoby ono szereg innych wad. Po pierwsze, zmiana ta miałaby częściowo pozorny charakter. Miejsca w Parla-

mencie byłyby bowiem nadal rozdzielone między państwa członkowskie, a funkcję posła sprawowałoby członkowie parlamentów narodowych reprezentujący różne opcje polityczne. Jedynymi różnicami w stosunku do stanu obecnego byłby zatem moment ich wyboru przez obywateli i procedura wyborcza. Po drugie, poziom merytoryczny członków Parlamentu Europejskiego uległby obniżeniu. Posłowie sprawowałoby bowiem tzw. mandat podwójny i musieli dzielić swoją aktywność między Parlament Europejski a parlamenty narodowe. Po trzecie, pojawiłoby się zjawisko polegające na dublowaniu funkcji Rady UE, ponieważ z uwagi na dominację przedstawicieli ugrupowań rządowych delegacje narodowe w Parlamencie Europejskim głosowałyby podobnie do swoich rządów. Po czwarte, w dłuższym okresie mogłoby pojawić się zjawisko transferu lojalności członków parlamentów narodowych delegowanych do Parlamentu Europejskiego. Rozwiązaniem zapobiegającym temu zjawisku mogłaby być częsta rotacja tych osób, która jednak przyczyniłaby się do obniżenia poziomu merytorycznego Parlamentu.

Warto zauważyć, że dążenie do wzmocnienia roli parlamentów narodowych wpływa bezpośrednio na „konstytucyjne” atrybuty Unii Europejskiej, w tym na zasadę równowagi instytucjonalnej. Propagatorzy koncepcji międzyparlamentarnych nie zauważają, że system polityczny UE nie posiada cech typowych dla państwa i nie opiera się na trójpodziale władzy. Jego podstawą jest zaś stałe dążenie do zachowania odpowiedniego balansu między trzema głównymi instytucjami uczestniczącymi w procedurach legislacyjnych (Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską). W dzisiejszym stanie prawnym nie oznacza to jednak równouprawnienia tych instytucji, lecz zdecydowane uprzywilejowanie rządów państw członkowskich i silnie ograniczoną rolę Parlamentu Europejskiego niepełniącego samodzielnie funkcji legislacyjnej. Międzyparlamentaryzm jest *de facto* jednym z wariantów międzyrządowości, a zatem zapewne nie osłabiłby pozycji rządów państw, a być może nawet ją wzmocnił. Proponowana reforma byłaby jednak dysfunkcyjna z uwagi na wzrost złożoności systemu.

Problem parlamentów narodowych wiąże się także ze zjawiskiem deficytu demokratycznego, czyli ograniczenia wpływu obywateli na decyzje podejmowane w systemie politycznym UE. Wydaje się jednak, że uznawanie za niedemokratyczny systemu decyzyjnego UE zakorzenione jest w zasadniczym błędzie metodologicznym polegającym na odnoszeniu do Unii Europejskiej (organizacji międzynarodowej) instrumentów przydatnych w ocenie podmiotów suwerennych (państw). Demokratyczny charakter Unii jest bowiem wynikiem pośrednich łańcuchów legitymizacyjnych, których początkiem są pochodzące z demokratycznych wyborów parlamenty narodowe kontrolujące rządy (Moravcsik, 2002).

Należy podkreślić, że rolą parlamentów narodowych nie jest bezpośrednio prowadzenie polityki europejskiej posiadającej w wymiarze proceduralnym więcej cech polityki zagranicznej niż wewnątrzpaństwowej. Praktyka wskazuje, że parlamenty nie są organizacyjnie przygotowane do prowadzenia negocjacji międzynarodowych. Powinny się one zatem skupić na efektywnym sprawowaniu funkcji kontrolnej nad rządami jako podmiotami odpowiedzialnymi za politykę europejską. Dobrym kierunkiem zmian mogłaby być zatem gdzieś tam reforma ustawodawstw wewnątrzpaństwowych w zakresie regulacji sposobu wykonywania przez parlament narodowy jego funkcji kontrolnej wobec władzy wykonawczej (por. Jaskulski, 2017, s. 59–61).

Podsumowanie

Koncepcja „demokracji międzyrządowej” może być ważnym składnikiem debaty na temat reformy Unii Europejskiej. Nie można jednak zapominać, że koncepcja ta jest jedynie „instytucjonalnym” fragmentem szerszego postulatu „rekonstytucji”. Należy ją zatem postrzegać w całej złożoności, czyli w powiązaniu z czterema innymi postulatami: a) dążeniem do policentryczności i decentralizacji Unii; b) budowaniem własnego modelu demokracji; c) realizacją autonomicznego modelu rozwoju gospodarczego; d) zachowaniem odrębności cywilizacyjnej państw (Szczerski, 2017, s. 230; Szczerski, 2005, s. 25). Całościowe podejście do badanego problemu pozwala wnioskować, że koncepcja „demokracji międzyrządowej” zawiera w swojej istocie żądania wprowadzenia zmian, które mogą skutkować pogłębionym zróżnicowaniem wewnątrz UE. Wynika z tego, że decydenci polityczni sprawujący władzę w Polsce od 2015 roku nie sprzeciwiają się zróżnicowaniu integracji, lecz raczej próbują poszukiwać odpowiedniego kształtu tego zróżnicowania (por. Balcer i in., 2016a, s. 13–18).

Koncepcja „demokracji międzyrządowej” nie odnosi się do głównych elementów ogólnoeuropejskiej debaty o reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej. Jest ona raczej wyrazem pewnej filozofii politycznej i w tym sensie bazuje na tzw. adaptacji nadrealistycznej (Pietraś, 1998, s. 59–60), czyli zawiera postulaty dostosowania do sytuacji, która nie występuje w rzeczywistości. Bez wątplenia istotną rolę odgrywają tu uwarunkowania polityki bieżącej, czyli pozostawanie przez władze Polski w istotnym sporze z Komisją Europejską i rządami niektórych państw członkowskich. Błędem poznawczym wydaje się oparcie proponowanej koncepcji na założeniu o jednoznacznej przewadze w społeczeństwach europejskich konserwatywnego i raczej eurosceptycznego podejścia do polityki (por. Balcer i in., 2016b, s. 15–16).

Niepoślednią rolę odgrywają tu zatem czynniki ideologiczne. Koncepcja „demokracji międzyrządowej” opiera się bowiem tylko częściowo na realistycznym paradygmacie stosunków międzynarodowych, a w większym stopniu na szczególnie rozumianym republikanizmie (por.: Pietrzyk-Reeves, 2015, s. 49–51; Pietrzyk-Reeves, 2014, s. 59–63). Najmocniejszym tego odzwierciedleniem jest nawiązywanie do tradycji I Rzeczypospolitej, co powoduje występowanie odwołań do nieuniwersalnych składników historii pojedynczego państwa oraz silnie konserwatywnych ujęć kategorii politycznych. Wydaje się tymczasem, że bardziej właściwe z punktu widzenia interesów Polski byłoby podejście pragmatyczne i ukierunkowane na główne elementy debaty ogólnoeuropejskiej (por.: Czachór, 2015, s. 19–20; Tomaszuk, 2014, s. 209–210).

Bibliografia

- Adler E., Greve P. (2009), *When Security Community Meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance*, „Review of International Studies”, nr 35, s. 59–84.
- Balcer A. i in. (2016a), *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Balcer A. i in. (2016b), *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa.

- Barrett G. (2013), *The Oireachtas and the European Union: the Evolving Role of a National Parliament in European Affairs*, Houses of the Oireachtas, Dublin.
- Bickerton C. J., Hodson D., Puetter U. (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, nr 4, s. 703–722.
- Bol D. (2016), *Reforming European Elections: Could a Pan-European Ballot Paper Engage EU Voters?*, London School of Economics, EUROPP – European Politics and Policy.
- Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Czachór Z. (2015), *Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WDiNP UW, Warszawa, s. 11–23.
- Czachór Z. (2017), *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dwanaście zrekonstruowanych problemów badawczych na dwunastą rocznicę akcesji Polski do UE*, w: *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K. A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa, s. 131–151.
- Deutsch K. W., Singer J. D. (1964), *Multipolar Power Systems and International Stability*, „World Politics”, vol. 16, nr 3, s. 390–406.
- Gostyńska A., Parkes R. (2014), *Europe and Its Institutions: towards a Renewed Polish Approach to the EU*, Strategic File, Polish Institute of International Relations, nr 2.
- Grosse T. G. (2016), *Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, w: *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T. G. Grosse, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 275–302.
- Grosse T. G. (2017), *Suwerenna władza w warunkach integracji europejskiej*, w: *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K. A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa, s. 105–129.
- Jaskulski A. (2017), *O nowych uprawnieniach parlamentów narodowych w kontekście ewentualnych zmian traktatów założycielskich. Analiza prawno-politologiczna*, w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. Czachór, A. Dudzic, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 53–64.
- Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. „Strong Europe – Union of Action and Trust”. Input to Rome Declaration 2017* (2017).
- Kalcik R., Wolff G. B. (2017), *Is Brexit an Opportunity to Reform the European Parliament?*, Policy Contribution, Bruegel, nr 2.
- Łoś R. (2016), *Potęga – ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie*, w: *Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności*, red. T. Domański, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2015, s. 279–294.
- Moravcsik A. (2002), *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 4, s. 603–624.
- Moravcsik A. (2005), *The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy*, „Journal of European Public Policy”, vol. 12, nr 2, s. 349–386.
- Moravcsik A. (2008), *The European Constitutional Settlement*, „The World Economy”, vol. 31, nr 1, s. 158–183.
- Musiałek P. (2016), *Unia naszych marzeń, czyli dwa dekalogi polskiej doktryny europejskiej*, „Presje”, nr 47–48, s. 144–150.
- Peers S. (2011), *Future EU Treaty Reform? Economic Governance and Democratic Accountability*, Statewatch Analysis, nr 37.
- Pietraś Z. J. (1998), *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.

- Pietrzyk-Reeves D. (2015), *Kontynuacja i zmiany w polskim republikanizmie XVII i XVIII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, nr 1, s. 45–74.
- Pietrzyk-Reeves D. (2014), *Tradycja republikańska, respublica, republikanizm*, „Horyzonty Polityki”, nr 7, s. 47–67.
- Polskie 10 lat w Unii* (2014), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Program PiS: Zdrowie, praca, rodzina* (2014), Prawo i Sprawiedliwość, Warszawa.
- Pukelsheim F., Oelbermann K.-F. (2015), *Reinforcing Uniformity in the European Election Act: Gentle Interim Arrangements in 2019 towards Systemic Double-Proportionality in 2024*, w: *The Electoral Reform of the European Parliament: Composition, Procedure and Legitimacy. In-Depth Analysis*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, s. 18–25.
- Rewizorski M. (2010), *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 4, s. 137–153.
- Schimmelfennig F. (2015), *What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, nr 4, s. 723–730.
- Schmitt H., Hobolt S. B., Popa S. A. (2014), *„Spitzenkandidaten” in the 2014 European Parliament Election: Does Campaign Personalization Increase the Propensity to Turn Out?*, paper prepared for presentation at the ECPR General Conference to be convened at the University of Glasgow, Scotland, 3–6 September.
- Schout A., Hoevenaars J., Wiersma J. M. (2014), *Obstacles to a Strengthened Role for National Parliaments in the European Union*, Brief, Netherlands Institute of International Relations.
- Schoutheete P. de (2014), *Institutional Reform of the EU*, European Policy Brief, EGMONT – Royal Institute for International Relations, nr 19.
- Stratulat C., Emmanouilidis J. A. (2011), *EP Electoral Reform: a Question of Trade-Offs*, Policy Brief, European Policy Centre.
- Stratulat C. i in. (2014), *Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?*, Discussion Papers for Session 1 of the BTTD 2014 jointly organised by the Bertelsmann Stiftung, the European Policy Centre (EPC) and the Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Szczerski K. (2009), *Analiza neogeopolityczna (neo-geo)*, w: *Podmiotowość geopolityczna. Studia nad polską polityką zagraniczną*, red. K. Szczerski, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa, s. 7–58.
- Szczerski K. (2005), *Polska – republika wyznaniowa*, „Pressje”, nr 5, s. 17–26.
- Szczerski K. (2014), *Specyfika systemu politycznego Unii Europejskiej jako główny problem politologicznego spojrzenia na integrację europejską*, w: *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, red. J. Czaputowicz, WDiNP UW, Warszawa, s. 59–78.
- Szczerski K. (2011), *Unia Europejska jako polityczny oksymoron. Wewnętrzne sprzeczności integracji: siła czy słabość?*, w: *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, red. A. Kukliński, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, s. 53–64.
- Szczerski K. (2017), *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Wydawnictwo Biały Kruk, Kraków.
- Szułdrzyński M. (2016), *Kaczyński: musimy wyjść z inicjatywą zmian UE*, „Rzeczpospolita” z 27 czerwca 2016 r.
- Tiilikainen T. (2016), *Brexit's Impact on the EU Institutions. Immediate Implications and Possibilities for Reform*, Briefing Paper, Finnish Institute of International Affairs, nr 203.
- Tomaszyk M. (2014), *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – próba bilansu z perspektywy politologicznej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8, s. 197–212.
- Tuscisny A. (2007), *Security Communities and Their Values: Taking Masses Seriously*, „International Political Science Review”, vol. 28, nr 4, s. 425–449.

Veebel V. (2014), *European Union's Institutional Reform Options and Their Impact to a Small Member State: the Case of Estonia*, „Journal of Politics and Law”, vol. 7, nr 3, s. 47–56.

Waltz K. N. (1988), *The Origins of War in Neorealist Theory*, „Journal of Interdisciplinary History”, vol. 18, nr 4, s. 615–628.

Wystąpienie Marszałka Sejmu RP Marka Kuchcińskiego na Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Luksemburgu (2016), Sejm, Warszawa.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie głównych problemów aktualnej ogólnoeuropejskiej debaty o reformie instytucjonalnej UE, wyodrębnienie podstawowych elementów polskiej koncepcji „demokracji międzyrządowej”, a także dokonanie wstępnej krytycznej analizy dwóch zoperacjonalizowanych składników tej koncepcji. Główną myślą jest stwierdzenie, że prowadzona w Europie debata o reformie UE nie znajduje odzwierciedlenia w koncepcji „demokracji międzyrządowej” bazującej na misperpcji i podejściu ideologicznym. Teoretycznym tłem artykułu jest międzyrządowość, w którym procesy integracyjne ocenia się z perspektywy państwa członkowskiego. Potrzeby abstrakcyjnie rozumianego państwa powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w konstrukcji systemu instytucjonalnego UE, ale warunkiem istnienia właściwego systemu jest prowadzenie przez państwa działań dostosowanych do rzeczywistości politycznej.

Słowa kluczowe: Polska, Unia Europejska, demokracja, decydowanie polityczne, parlamenty narodowe

“Intergovernmental Democracy” – towards a Reconstruction of Polish Concept of EU Institutional Reform

Summary

The purpose of this article is the identification of main problems of current European debate on EU institutional reform, the extraction of basic elements of Polish concept of “intergovernmental democracy” as well as the critical analysis of two operationalized components of this concept. The main thought is based on the view that the current European debate on EU reform is not reflected in the “intergovernmental democracy” concept based on misperception and ideological approach. Theoretical background of the article is intergovernmentalism that evaluates integration processes from the perspective of member state. Requests of the state as abstractly understood should be reflected in the construction of EU institutional system, while the precondition of the existence of the appropriate system is state’s carrying out activities adapted to political reality.

Key words: Poland, European Union, democracy, political decision-making, national parliaments