

# Wioletta Jedlecka

---

## Wpływ jednostki na decyzje publiczne (demokracja) w Unii Europejskiej

---

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 5, 25-46

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Wpływ jednostki na decyzje publiczne (demokracja) w Unii Europejskiej

### 1. Wstęp

Status jednostki w prawie jest określony głównie przez dwa typy determinant:

- a) gwarancje niezależności indywidualnej (a zatem: autonomii, prywatności, wolności negatywnej w ujęciu Isaiaha Berlina) i
- b) gwarancje wpływu jednostki na decyzje publiczne – tzn. demokracji (gwarancje udziału obywateli we współrządzeniu).

Wymienione gwarancje należą do czynników, które w najwyższym stopniu określają prawne miejsce jednostki w społeczeństwie. Te dwa wyznaczniki statusu zwykle się nazywać „wolność współczesnych” i „wolność starożytnych”<sup>1</sup>.

Między tymi dwoma typami gwarancji statusu zachodzą zarówno konflikty, jak i interakcje pozytywne. Konflikty są głównie spowodowane tym, że demokratycznie funkcjonująca zbiorowość może, przy poszanowaniu zasad demokratycznego współrządzenia, ograniczać swobody indywidualne. Z konstatacji tej rodzą się teorie dotyczące konfliktów między demokracją a liberalizmem, a także między demokracją a konstytucjonalizmem.

Zdaniem Wojciecha Sadurskiego<sup>2</sup> liberalni teoretycy konstytucjonalizmu mają skłonność do wyolbrzymiania konfliktów między gwarancjami wolności negatywnej i gwarancjami współrządzenia, a więc do niedoceniaiania pozytywnych interakcji i związków między tymi dwoma typami gwarancji. Tymczasem dla demokratycznego współrządzenia niezbędna jest autonomia indywidualna, w tym również wolność słowa. Bez tych wolności człowiek nie jest w stanie czynić użytku z instrumentów demokratycznych. Związki te najpełniej wyraził Jürgen Habermas<sup>3</sup>. Rozwinął on mianowicie teorię demokracji rozumianą w sensie deliberacyjnym. W demokracji takiej prawa umożliwiające ludziom autonomiczne formowanie i wyrażanie swoich poglądów w dialogu z innymi są konstytutywnym wymogiem demokracji. W koncepcji Habermasa teoria dyskursu tłumaczy, jak podstawowe prawa konstytuują proces autolegisłacji, czyli nadawania sobie praw przez autonomicznych obywateli. Analizując założenia demokracji deliberatywnej, J. Habermas dochodzi do wniosku, iż tożsamość obywateli powinna opierać się na lojalności wobec zasad konstytucyjnych demokratycznego

---

<sup>1</sup> Zob. W. Sadurski, *Status jednostki w prawie: refleksje filozoficzno-prawne na temat prawowitości demokracji proceduralnej* [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006, s. 9.

<sup>2</sup> *Ibidem*; zob. również W. Sadurski, *Spór o ostatnie słowo: sądownictwo konstytucyjne a demokracja przedstawicielska*, „Civitas” 1998, nr 2, s. 81–100.

<sup>3</sup> J. Habermas, *Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?*, „Political Theory” 2001, vol. 29, s. 766–781.

państwa liberalnego, a nie na wspólnej kulturze czy wspólnej historii<sup>4</sup>. Podobne zdanie wyraża N. MacCormick<sup>5</sup>. Uznaje on bowiem integrację europejską za swoisty model europejskiej *commonwealth*, która składa się według niego z grupy ludzi, którym można przypisać świadomość, że posiadają „wspólne bogactwo”, określone dobro wspólne, oraz którzy są w stanie zorganizować się przez ustalenie zasad konstytucyjnych w celu ochrony tego dobra. Samo pojęcie *commonwealth* zawiera sugestię co do powszechnej przynależności. *Commonwealths* powinny być demokratyczne co najmniej w duchu i aspiracjach, nawet jeśli nie może to być w pełni osiągnięte w ramach konstytucyjnych. Zdaniem MacCormicka możliwe jest posiadanie tożsamości obywatelskiej stworzonej na przykład przez „patriotyzm konstytucyjny” J. Habermasa. Jest to wspólna lojalność wobec porządku konstytucyjnego, bez względu na różnice językowe, pochodzenie społeczne, narodowość. Według powołwanego autora ludzie czasami mogą odłożyć na bok różnice kulturowe, językowe i historyczne w celu wspólnego uczestnictwa w prawnie stworzonej wspólnocie politycznej czy *commonwealth*.

## 2. Europejski *demos*

Zdaniem J. Habermasa w Unii Europejskiej zasady patriotyzmu konstytucyjnego mogą znaleźć szczególnie dobre zastosowanie. Warunkiem integracji jest różnorodność narodowa, a w sprzeczności z tym warunkiem stoją wszelkie próby tworzenia narodu europejskiego. Przykłady wielokulturowych społeczeństw, takich jak np. Szwajcaria, są dowodem na to, że kultura polityczna zakorzeniona w zasadach konstytucyjnych niekoniecznie musi być oparta na obywatelach władających tym samym językiem czy posiadających to samo pochodzenie, wspólny mianownik patriotyzmu konstytucyjnego, który jest jednocześnie wyostrzony świadomością licznosci i integralności różnych form życia współistniejących w wielokulturowym społeczeństwie<sup>6</sup>. Dla Habermasa zbiorowa tożsamość w społeczeństwach wielokulturowych musi opierać się na istnieniu przestrzeni publicznej. Europejska przestrzeń publiczna jest więc dla niego konieczną przesłanką istnienia *demos* i tożsamości europejskiej.

W literaturze podkreśla się, że nie możemy jeszcze mówić o europejskim *demos*, a mechanizmy demokracji przedstawicielskiej nie zapewniają wystarczającej legitymizacji demokratycznej ze strony obywateli Unii Europejskiej. Dlatego uważa się, iż pobudzenie demokracji deliberatywnej na poziomie unijnym może doprowadzić do zwiększenia legitymizacji demokratycznej<sup>7</sup>.

Swój pogląd na tę sprawę ma także J. Weiler, który europejski *demos* opiera przede wszystkim na unijnym obywatelstwie i wielopoziomowej identyfikacji. Jest to koncepcja o kluczowym znaczeniu, ponieważ może przesądzać o europejskiej tożsamości jednostek, bez której ich udział w realizacji dobra wspólnego byłby niemożliwy. Fenomenem postmodernistycznej Europy jest odradzanie się rozmaitych form nacjonalizmu, co dowodzi,

<sup>4</sup> Zob. J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and the Nation In the European Communities*, Oxford 1999, s. 144.

<sup>6</sup> J. Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, „Praxis International” 1992, t. 12, s. 1–19.

<sup>7</sup> A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 161.

jak silną, a odrzucaną przez postmodernizm, rolę w określaniu ludzkiej tożsamości i celów odgrywają nadal – mimo wszystko – naród i państwo. Wciąż aktualne jest pytanie postawione przez Weilera: co to znaczy być obywatelem Europy? Jakie są prawa, ale również i obowiązki, które wyrażałyby odpowiedzialność obywateli za Unię? W projekcie Konstytucji dla Europy nie mówi się o żadnych obowiązkach<sup>8</sup>. Kolejne pytanie, jakie nasuwa się w tym miejscu brzmi następująco: czy Unia może zatem stworzyć europejski *demos* pojmowany jako forma społecznej wspólnoty? Negatywna odpowiedź na to pytanie podważa sens demokracji w Unii. Jak bowiem może funkcjonować demokracja bez *demosu*? Nie ma tutaj żadnej wszak wspólnoty komunikacyjnej. Nie ma też żadnej wspólnoty teleologicznej. Ale jest coś, co McCormick za Habermasem nazywa *demosem* obywatelskim. I to byłaby pozytywna odpowiedź na postawione powyżej pytanie: *demos* ten jest konstytuowany przez akceptację określonego porządku prawnego. Akt akcesyjny pociąga za sobą akceptację dla wypracowanych przez instytucje europejskie fundamentalnych konstrukcji prawa europejskiego, które są dorobkiem orzecznictwa i składają się na niepisaną konstytucję Europy. Akceptacja ta oznacza faktycznie ratyfikację tej niepisanej konstytucji. Doprowadziło to do ukształtowania się osobliwego europejskiego *demosu*, tj. deliberatywnej wspólnoty skupionej wokół akceptacji głównych kwestii ustrojowych i prawnych. Jest to *demos* obywatelski, wystarczająco silny, by budować demokrację, o ile jest ona w Unii potrzebna. Ideał deliberatywny jest z kolei najlepiej realizowany w instytucjach typowo „niedemokratycznych”, np. w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości (ETS). Tu dyskutuje się decyzje, analizuje argumenty i waży wartości<sup>9</sup>. Jest to swojego rodzaju *Rechtsgemeinschaft Europa*, której fundamentem jest wspólnota prawnicza budowana wokół instytucji europejskich<sup>10</sup>. Ta *Rechtsgemeinschaft* jest, jak pisze A. Kozak, socjologiczną przesłanką konstytuującą „samo-legitymizujący się porządek prawny”.

W podobnym tonie wypowiedział się J. Weiler w klasycznej już dziś pracy *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Intergration*<sup>11</sup>. Autor broni tam bowiem tezy, iż architektura konstytucyjna Europy już istnieje – tworzy ją obecny dorobek prawny Wspólnoty. Na gruncie tego stanowiska można odnaleźć – jak pisze A. Nogał – mit Europy jako obszaru uzgodnionych rozwiązań, które służą wszystkim państwom członkowskim i dlatego są przez nie wspólnie realizowane<sup>12</sup>.

Kształtowanie demokracji deliberatywnej jest związane z tożsamością europejską. Tożsamość polityczna jest do pewnego stopnia przesłanką demokracji deliberatywnej, ponieważ bez poczucia wspólnoty i solidarności między obywatelami utrudnione jest zaistnienie tzw. kontekstu komunikacyjnego. Jednocześnie demokracja deliberatywna wpływa na pobudzenie tożsamości politycznej, na jej kształtowanie. Są to więc przesłanki demokracji wzajemnie ze sobą powiązane, a ich rozwój wzajemnie od siebie zależy<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 190.

<sup>9</sup> A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja europejska* [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2007, s. 91–92.

<sup>10</sup> Zob. szerzej na ten temat A. Kozak, *Niedoceniona wspólnota – prawnicy a integracja europejska* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Teoria prawa europejskiego*, red. J. Kaczor, Wrocław 2005, s. 155–168.

<sup>11</sup> J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Intergration*, Cambridge 1999.

<sup>12</sup> A. Nogał, *Mity europejskiej konstytucji*, „Civitas” 2006, nr 9, s. 89.

<sup>13</sup> A. Bodnar, *op. cit.*, s. 161.

Europejska przestrzeń publiczna może więc pełnić funkcję kształtowania tożsamości jednostek należących do danej wspólnoty politycznej. Zdaniem J. Habermasa obywatele we wspólnocie demokratycznej powinni wywodzić swą wspólną tożsamość z instytucjonalizacji komunikacji między obywatelami, odcinając się od uznawania konieczności wcześniejszego istnienia wspólnoty opartej na czynnikach organiczno-kulturowych. Uczestnicy dyskursu deliberatywnego powinni się pojawić jako odpowiedź na zapotrzebowanie reprezentacji interesów obywateli. W konsekwencji powstanie europejskiej przestrzeni publicznej i związanej z nią kultury politycznej musi być wynikiem działań oddolnych, wpływających z samych społeczeństw europejskich, które chcą angażować się w debatę na poziomie europejskim. Unia Europejska może spełnić pozytywną rolę poprzez inspirowanie określonych zmian i zachowań, tworzenie przestrzeni, w których te oddolne działania mogą się rozwijać. J. Habermas dopuszcza udział instytucji politycznych w kształtowaniu warunków umożliwiających zaistnienie dyskursu deliberacyjnego. Powoływany autor nie widzi powodów, dla których Unia nie mogłaby stworzyć niezbędnego politycznie kontekstu komunikacyjnego tak szybko, jak tylko jest do tego konstytucyjnie przygotowana<sup>14</sup>. Taką okazję stwarzał *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* (traktat konstytucyjny) oraz instytucje z nim związane. W szczególności mam tu na myśli art. 46 tegoż aktu, który ustanawiał demokrację deliberatywną jako jedną z zasad demokracji w Unii Europejskiej.

Jak słusznie jednak zauważa K. Szczerski<sup>15</sup>, porażka propozycji konstytucyjnej nie wywołała dramatycznych konsekwencji społecznych. A to z kolei wskazuje na porażkę projektu europejskiego *demosu*, który miałby stać się „siłą konstytucyjną” – podmiotem ustanawiającym prawo powszechne oparte na aksjologii, będącym następnie depozytariuszem tegoż prawa i strażnikiem posiadającym poczucie wspólnoty i tożsamości, których wyrazem są konstytucyjne zapisy. Ciska, która zapadła po odrzuceniu projektu traktatu świadczy o tym, że Europejczycy aż tak bardzo konstytucji nie pragnęli. Okazało się, iż wspólny los niekoniecznie musi się opierać na wspólnocie prawa w rozumieniu konstytucyjnym. Europa wciąż pozostaje przede wszystkim „wspólnotą wspólnot”, z których podstawowe znaczenie ma nadal wspólnota narodowa jako aksjologiczna wspólnota losu, kultury i tożsamości. Obywatele państw europejskich lokują swe lojalności na różnych płaszczyznach podmiotowości, niemniej jednak nie tworzą w skali kontynentu żadnej określonej, zwartej i wzajemnie rozpoznawalnej wspólnoty o sile kreowania politycznych faktów. Według Szczerskiego Europa wciąż nie może opisywać siebie ani przez pojęcie realnej „wspólnoty politycznej”, ani, jak chciał tego Habermas, „ogólnoeuropejskiej politycznej sfery publicznej”.

### 3. Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego

Zasada demokracji jako ogólna zasada prawa wspólnotowego wciąż pozostaje niezdefiniowana. Z pewnością stanowi ona wartość inkorporowaną do porządku wspólnotowego z systemów ustrojowych państw członkowskich. W obecnym stadium rozwoju UE zasadę demokracji uznać należy za wspólną tradycję konstytucyjną państw członkowskich.

<sup>14</sup> J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe Need a Constitution?"* [w:] „European Law Journal” 1995, t. 1, s. 303–307.

<sup>15</sup> K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Kraków 2008, s. 56–58.

Powinna stanowić ona główne źródło inspiracji przy formułowaniu zasad prawa wspólnotowego<sup>16</sup>. Być może, to traktaty powinny odpowiedzieć na pytanie o sposób rozumienia zasady demokracji w Unii Europejskiej, na przykład przez konfrontacje ze stanowiskami państw członkowskich. Jednakże dotychczasowe traktaty nie udzielają odpowiedzi na postawione pytanie. Traktaty wskazują na zależności między demokracją a obywatelstwem, wolnością a regułami prawa<sup>17</sup>.

U zarania integracji nie nawiązywano do zasady demokratyzmu jako przewodniej idei politycznej. Wprawdzie dalekosiężnym celem było zapewnienie pokoju, lecz zasadniczą uwagę przywiązano do celów gospodarczych. Długo nie łączono zasad demokratyzacji z organizacjami międzynarodowymi. Dopiero współczesne unormowania prawa międzynarodowego odwołują się do demokracji, głównie w kontekście praw człowieka lub demokratyczności ustrojów państwowych<sup>18</sup>. Dla polityków, takich jak Jean Monnet, skuteczność organizowanych struktur (w pierwszym okresie związanych z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali) była o wiele ważniejsza niż demokracja. Funkcjonalisci, tacy jak Monnet, koncentrowali się w budowaniu Europy na zbliżaniu się elit – zdolnych do uznania europejskiego projektu jako wystarczająco atrakcyjnego. W rzeczywistości centralna pozycja zjawiska transakcji i zawierania układów wewnątrz elit stała się widoczna zarówno w okresie negocjowania *Jednolitego aktu europejskiego* z 1986 roku, jak i traktatu z Maastricht z 1992 roku. Stąd wzięły się dyskusje na temat braku demokracji w strukturach europejskich<sup>19</sup> i problemy z jej dookreśleniem.

Demokracja z jej zasadami, wypełniająca treścią ustrojową w UE zasadę demokratyzmu, została uznana za ogólny warunek negocjacji akcesyjnych z chwilą jej wymienienia w kryteriach kopenhaskich<sup>20</sup>. Demokracja jest zatem warunkiem wstępnym i kryterium prawnym akcesji, o ile nie podstawową przesłanką kontynuacji członkostwa. Co roku ocenia się stopień spełnienia kryteriów kopenhaskich. Raport roczny dotyczący Turcji stale przypomina o konieczności poprawy w zakresie poszanowania praw człowieka i demokracji<sup>21</sup>. Jeżeli związek demokratycznych państw wykonuje zadania właściwe dla władzy zwierzchniej oraz odpowiednie do tych zadań kompetencje, to ich demokratyczna legitymacja powinna pochodzić przede wszystkim od narodów państw członkowskich działających za pośrednictwem parlamentów narodowych. Oznacza to, że demokratyczna legitymacja jest zapewniona dzięki sprzężeniu zwrotnemu między działaniem organów wspólnotowych oraz parlamentów państw członkowskich. W wyniku utworzenia Wspólnoty nastąpiła relokacja części władztwa publicznego. Tym samym władztwo publiczne sprawowane przez instytucje UE względem obywateli musi charakteryzować się demokratyczną legitymacją. Choć problem tzw. deficytu demokracji istniał we Wspólnocie od jej zarania, to o wartościach demokra-

<sup>16</sup> R. Grzeszczak, *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 162–163.

<sup>17</sup> R. Grzeszczak, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 219.

<sup>18</sup> M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 91.

<sup>19</sup> T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002, s. 175–176.

<sup>20</sup> M. Witkowska, *op. cit.*, s. 91.

<sup>21</sup> N. Neuwahl, S. Wheatley, *UE a demokracja – prawna i legitymowana interwencja w wewnętrzne sprawy państw* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, red. A. Arnulf, D. Wincott, Warszawa 2007, s. 217.



tycznych wspomina dopiero preambuła *Jednolitego aktu europejskiego*<sup>22</sup>. Zasada demokracji pojawia się w art. 6 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE), który podkreśla wspólne wartości konstytucyjne struktur integracyjnych. Artykuł ten stanowi, iż „Unia powstała w oparciu o zasady wolności i demokracji”. Zasady te są „wspólne dla wszystkich państw członkowskich”. W art. 7 TWE znajduje się uzupełnienie poprzez wprowadzenie mechanizmu sankcji wobec państw, które „poważnie i uparcie łamią zasady wspomniane w art. 6(1)”. Zgodnie z art. 49 przestrzeganie tych zasad jest warunkiem, jakie państwa kandydujące muszą spełnić przed wstąpieniem do Unii<sup>23</sup>. Warty podkreślenia jest fakt, iż krótko po podpisaniu traktatu z Maastricht Rada Europejska na spotkaniu w Birmingham (16 października 1992 roku), rozwijając ideę demokracji w Unii Europejskiej, stwierdziła: „Jako wspólnota demokracji możemy postępować naprzód wyłącznie z poparciem naszych obywateli”. W tym kontekście zauważyła, że większa jedność możliwa jest bez nadmiernej centralizacji. Podkreśliła również rolę Parlamentu Europejskiego w demokratycznym życiu Wspólnot Europejskich. Z kolei w *Deklaracji międzyinstytucjonalnej Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie demokracji, przejrzystości i pomocniczości* z 25 października 1993 roku podkreślono, iż w ramach wspólnotowych procedur prawodawczych mają być w pełni poszanowane zasady demokratyczne, które leżą u podstaw systemów rządów państw członkowskich. Traktat z Amsterdamu uzupełnił postanowienia przyjęte w Maastricht o zwrot, iż decyzje mają być podejmowane „w najwyższym poszanowaniu zasady otwartości i jak najbliżej obywatela”<sup>24</sup>.

Prawo do demokratycznej formy rządów w ramach UE można rozpatrywać na kilku płaszczyznach:

- a) po pierwsze ze względu na rozwój instytucjonalny i wewnętrzny porządek normatywny UE,
- b) po drugie ze względu na praktykę uwarunkowania (*conditionality*) współpracy z państwami trzecimi oraz
- c) po trzecie ze względu na relacje zewnętrzne UE w zakresie uznania<sup>25</sup>.

Wydaje się, że od momentu powołania Wspólnoty Europejskiej w latach pięćdziesiątych można zauważyć stopniowy proces jej demokratyzacji. Ewolucja przebiegała na kilku płaszczyznach:

- a) po pierwsze poprzez bezpośrednie odniesienia do zasad demokratycznych w traktatach europejskich,
- b) po drugie poprzez stopniowy rozwój roli i kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz
- c) po trzecie poprzez zagwarantowanie praw jednostki oraz podstawowych praw człowieka w orzecznictwie ETS<sup>26</sup>.

Pierwsza wyraźna wzmianka dotycząca rządów demokratycznych została wpisana do europejskiego porządku prawnego tuż przed przystąpieniem Hiszpanii i Portugalii, państw wyróżniających się słabą tradycją demokratyczną. Preambuła *Jednolitego aktu europejskiego*

<sup>22</sup> *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007, s. 334–335.

<sup>23</sup> R. Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna...*, s. 212.

<sup>24</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. t. 1, Warszawa 2000, s. 418.

<sup>25</sup> D. Bach-Golecka, *Prawo do demokratycznej formy rządów w europejskim porządku prawnym* [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, Zakamycze 2005, s. 174.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

z 1986 roku zawierała bowiem bezpośrednie odniesienie do „wolności, równości i sprawiedliwości społecznej” stanowiącej fundament reżimu demokratycznego oraz zobowiązanie państw członkowskich do promowania demokracji opartej na poszanowaniu podstawowych praw człowieka. Parlament Europejski z kolei został określony jako konieczny instrument wyrażający w sposób demokratyczny wolę ludów europejskich. *Traktat o Unii Europejskiej* w art. 6 wskazuje, że Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka oraz państwa prawnego<sup>27</sup>. Podobny katalog wartości zawiera *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*<sup>28</sup>.

ETS wypracował szereg zasad charakterystycznych dla społeczeństwa demokratycznego: wolność i tolerancję, pluralizm oraz otwartość społeczeństwa, pewną równowagę między prawami jednostki a prawami społeczeństwa, a także zasadę rządów prawa. Nawiązując do demokracji, Trybunał stwierdził, iż „podstawową zasadą demokratyczną jest reguła dotycząca tego, że ludy (*peoples*) winny brać udział w wykonywaniu władzy za pośrednictwem rządów przedstawicielskich”<sup>29</sup>. Zasady demokratyczne stanowią „podstawowy element konstrukcji wspólnotowej”<sup>30</sup>.

Termin demokracja używany jest w orzecznictwie ETS na oznaczenie zasady wymagającej zaangażowania i reprezentacji obywateli lub grup obywateli w proces podejmowania istotnych decyzji politycznych, jak również zagwarantowania istnienia ochrony prawnej dla indywidualnych interesów obywateli<sup>31</sup>. Trybunał orzekł bowiem, iż dwa wymiary rządów demokratycznych, tj. prawo ludu do uczestniczenia w funkcji legislacyjnej przez ciała przedstawicielskie, a także zdolność jednostek do obrony swych praw w postępowaniu sądowym, są ze sobą wzajemnie powiązane. Wolność działań jednostki nie powinna być ograniczona bardziej, niż jest to konieczne ze względu na interes publiczny<sup>32</sup>.

Biorąc z kolei pod uwagę relacje zewnętrzne Unii, jednym z najbardziej innowacyjnych instrumentów dotyczących przestrzegania prawa do demokratycznych rządów jest praktyka umieszczania klauzuli demokratycznej w traktatach, do których Unia przystępuje. Klauzula ta stanowi integralny element umowy, uzależniającej przystąpienie oraz zapewniającej możliwość odstąpienia od traktatu w przypadku niespektowania prawa do demokracji<sup>33</sup>.

W 1991 roku Rada Europejska wraz z przedstawicielami państw członkowskich przyjęła rezolucję o prawach człowieka, demokracji i rozwoju, która stwierdzała, że „demokracja, pluralizm, poszanowanie praw człowieka, instytucje przewidziane w ramach konstytucyjnych oraz odpowiedzialny rząd sprawujący władzę kadencyjną, wybierany w wyborach okresowych i uczciwych [...] stanowią warunki niezbędne dla rozwoju ekonomicznego i społecznego”. Kolejna rezolucja, mająca na celu implementację przyjętych wcześniej unormowań oraz określenie niezbędnych procedur i reguł współpracy na rzecz rozwoju, potwierdziła, iż poszanowanie praw człowieka, rządy prawa oraz istnienie instytucji politycznych „sprzyjają legitymizmowi demokratycznemu”, stanowią „fundament zrównoważonego rozwoju”. Zalecane działania miały polegać na pozytywnym wspieraniu praw człowieka oraz demokracji w tych państwach, w których zachodzi proces demokratyzacji. Rezolucja

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 174–175.

<sup>28</sup> *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

<sup>29</sup> Sprawa C-300/89 Komisja przeciwko Radzie (Titanium Dioxide), ECR 1991, s. I-2867.

<sup>30</sup> Sprawa C-58/94, Holandia przeciwko Radzie, ECR 1996, s. I-2169.

<sup>31</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 176.

<sup>32</sup> Sprawa 29/69 Erich Stauder przeciwko City of Ulm – Sozialamt, ECR 1969, s. 419.

<sup>33</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 176–177.



określiła także szereg sankcji stosowanych w przypadku wystąpienia poważnych i długotrwałych naruszeń praw człowieka lub poważnego załamania procesu demokratycznego. Dodatkowa deklaracja Rady Europejskiej dotyczyła relacji z państwami uczestniczącymi w procesie KBWE. Uznanie zasad demokratycznych oraz praw człowieka stanowić miało element istotny zawieranych umów. Rada Europejska nawiązała do powyższych unormowań również podczas opracowywania wytycznych odnoszących się do porozumień nieodnoszących się bezpośrednio do współpracy na rzecz rozwoju. Podkreślają one związek między demokracją, zasadą rządów prawa i prawami człowieka, a także między demokracją, rozwojem i istnieniem pokoju<sup>34</sup>.

Szczególnym przypadkiem warunkowości współpracy UE z państwami trzecimi jest uzależnienie przystąpienia państw od istnienia „stabilnych instytucji gwarantujących rządy demokratyczne, prymat prawa, prawa człowieka, poszanowanie mniejszości i ich praw”. Legitymizacja demokratyczna stanowi nie tylko warunek przyjęcia do UE, ale również uczestnictwa w jej strukturach. Dodatkową płaszczyznę zastosowania prawa do demokratycznych rządów stanowi polityka państw Unii dotycząca uznania państw i rządów. Kryteria dotyczące uznania państw, a wśród nich w szczególności poszanowanie wymogów dotyczących państwa prawnego, demokracji i praw człowieka, mogą stanowić przykład ewolucji instytucji uznania. Przyczyniają się ponadto do wzmocnienia mocy normatywnej prawa do demokratycznych rządów na arenie międzynarodowej<sup>35</sup>.

Zapisy dotyczące fundamentalnych zasad demokracji zajmują naczelne miejsce także w projekcie traktatu konstytucyjnego, aktu, który na dzień dzisiejszy można rozpatrywać w aspekcie historycznym. Jednakże jego postanowienia są znaczące dla zrozumienia istoty problematyki demokracji w Unii Europejskiej. W trakcie prac nad projektem traktatu najczęściej zgłaszany był postulat demokratyzacji, skoncentrowanie się na mechanizmach legitymizacji demokratycznej<sup>36</sup>, przybliżenie Unii obywatelom oraz zwiększenie jej skuteczności nie tylko w sprawach wewnętrznych, ale także w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej i obronnej<sup>37</sup>. Preambułę projektu traktatu konstytucyjnego otwiera zapis: „Nasz ustrój polityczny (politeja) nazywa się demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości”. W dalszej części projektu traktatu konstytucyjnego zostały określone szczegółowe zasady „życia demokratycznego” Unii Europejskiej. Projekt potwierdza, iż funkcjonowanie Unii powinno się opierać na zasadach demokratycznej równości, demokracji przedstawicielskiej oraz demokracji uczestniczącej. To właśnie zasada demokracji przedstawicielskiej legła u podstaw nowych rozwiązań instytucjonalnych w projekcie *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Formuła zasady demokracji przedstawicielskiej – zapożyczona z prawa konstytucyjnego państw członkowskich i zaadaptowana do rozwiązań instytucjonalnych Unii – zakłada, iż obywatele państw członkowskich są bezpośrednio reprezentowani na szczeblu Unii w Parlamencie Europejskim, a państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej przez ich rządy, które z kolei odpowiadają przed parlamentami narodowymi wybieranymi przez obywateli

<sup>34</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 177–178.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 178–179.

<sup>36</sup> *Notatka z pierwszej sesji roboczej Konwentu ws. Przyszłości Unii Europejskiej*, <http://www.futurum.nsf./0/B055623143F6926EC1256CAB0025F654>.

<sup>37</sup> Por. M. Kłoczek, *Przyszłość Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 2 VII–VIII, Warszawa–Bruksela, s. 41 i nast.

tych państw<sup>38</sup>. Oceniając konstytucję dla Europy, można zauważyć, iż tak jak wcześniejsze dokumenty wspólnotowe, miała zarówno pewne zalety, jak i wady. Do zalet trzeba zaliczyć fakt, że twórcy dokumentu postanowili podkreślić wspólne europejskie wartości, zwłaszcza takie jak *d e m o k r a c j a*<sup>39</sup>.

Podpisany 13 grudnia 2007 roku *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, tzw. traktat lizboński, wzmacnia uprawnienia Parlamentu w procesie legislacyjnym poprzez rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania Rady i Parlamentu o ponad pięćdziesiąt nowych obszarów. Oznacza to, że Parlament uzyskał rzeczywiste uprawnienia prawodawcze na równi z Radą. Parlament jawi się jako instytucja sprawująca rzeczywistą kontrolę demokratyczną nad działalnością instytucji unijnych. Chcąc wzmocnić demokratyczność Unii Europejskiej, wprowadzono „inicjatywę obywatelską”, która umożliwi złożenie do Komisji Europejskiej projektu legislacyjnego, jeżeli poprze go co najmniej milion obywateli ze znacznej liczby państw członkowskich<sup>40</sup>.

#### 4. Zagadnienie deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej

Pod adresem wszelkiego rodzaju organizacji integracyjnych wysuwa się często różne zarzuty. Do najpoważniejszych można zaliczyć ten, który mówi o ich niedemokratycznym czy też niedostatecznie demokratycznym charakterze. Często na określenie tego typu sytuacji stosuje się termin „deficyt demokratyczny”. Taki również zarzut stawia się Unii Europejskiej. Termin ten jest jednak na tyle enigmatyczny, że rodzi się pytanie: co właściwie należy przez niego rozumieć oraz do jakich kwestii ma on się odnosić? Pojawia się bowiem wątpliwość, czy na takie miano zasługuje całość procesów integracji europejskiej, czy też może problem ten dotyczy niektórych jego aspektów, jak np. demokratycznej legitymizacji struktur decyzyjno-zarządzających. Zakładając to drugie, rozwiązanie domaga się dylemat, które elementy spełniają kryteria niedostatecznej demokratyczności. Kolejne pytanie dotyczy tego, jakie w ogóle zarzuty można by postawić wobec Unii Europejskiej. Następne: jak głęboko sięga deficyt demokratyczności w ramach UE?<sup>41</sup> Pomocne w odpowiedzi na postawione powyżej pytania mogą okazać się koncepcje, zgodnie z którymi istota zagadnienia wiąże się z próbami równania do siebie pewnych regulacji panujących w organizmach integracyjnych z analogicznymi unormowaniami w państwach narodowych<sup>42</sup>. Z powyższego wynika, że problem ten dotyczy tylko pewnych uwarunkowań procesów integracyjnych, a ściślej rzecz ujmując, aspektu instytucjonalno-strukturalnego wraz z materią trybu podejmowania decyzji i stanowienia prawa. T. Biernat twierdzi, iż „dyskusje na temat braku demokracji w strukturach europejskich dotyczą wszystkich instytucji Unii. Wskazuje się, że w odniesieniu do

<sup>38</sup> P. Ronkowski, *Nowa Politeja – życie demokratyczne Unii*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2003, nr 13.

<sup>39</sup> B. Mielnik, *Podstawowe założenia projektu tzw. Konstytucji Europejskiej* [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2007, s. 113.

<sup>40</sup> <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/12007L.html>

<sup>41</sup> J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 47–48.

<sup>42</sup> Zob. T. Biernat, *Deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej* [w:] *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 200, s. 33.

każdej z nich istnieją poważne luki i rozbieżności między standardem demokratycznym a sposobem jego przeniesienia do instytucji europejskich i ich kompetencjami<sup>43</sup>.

Główną przyczyną zarzutów jest swoiste nowatorstwo i unikalność charakteru politycznej organizacji wewnątrz Unii. Te właśnie elementy sankcjonują „nieprzekładalność” optyk stosowanych dla postrzegania otaczającej rzeczywistości na poziomie państw narodowych w porównaniu do platformy integracyjnej. Powszechnym jest pogląd, pomimo burzliwych dyskusji dotyczących charakteru ustrojowych aspektów prawa UE, że nie należy utożsamiać porządku prawnego w którymkolwiek filarze Unii z porządkiem prawnym suwerennego państwa. W konsekwencji właściwa jest konieczność uznania samej możliwości odmiennego spojrzenia na zasady demokracji w ramach różnych porządków prawnych<sup>44</sup>.

Trudne są rozważania o deficycie (braku) wartości, nie precyzując jednocześnie, o które wartości chodzi<sup>45</sup>. W tym wypadku trudno oskarżać Unię o niedobór zasad składających się na standard demokratyczny, nie określiwszy, na czym miałyby one polegać. Uznając zaś odmienności poziomów: państwowego i integracyjnego, kwestię ich „demokratyczności”, należy osądzać na podstawie odmiennych kryteriów. Niełatwym, lecz wykonalnym jest wskazanie katalogu podstawowych praw i zasad systemu polityczno-prawnego składającego się na standard demokratyczny i przesądzających o uznaniu danego ustroju państwowego za demokratyczny. Jeśli jednak odrzucamy możliwość stosowania tych samych zasad wobec państwa oraz organizmu ponadpaństwowego, to należy dla tego drugiego przyjąć odmienne wymogi. W tej sytuacji rozsądnym wyjściem wydaje się rozpatrzenie tej kwestii przez odwołanie się do europejskiej tradycji prawnej. Stanowi to bowiem gwarancję poszanowania autentycznie demokratycznych wartości, będących jednocześnie jednym z fundamentów systemów prawnych poszczególnych państw europejskich, a także pozostawia konieczny w tej sytuacji margines swobody w odniesieniu do szczegółów technicznych<sup>46</sup>.

W dalszej konieczności niezbędne jest przedstawienie katalogu podstawowych wartości, które mogą być częścią składową standardu demokratyczności. Taki katalog mógłby bowiem stanowić punkt odniesienia dla porządku prawnego UE i dopiero na tej podstawie można by pokusić się o próbę rozważenia ewentualnych niedociągnięć w zakresie kompetencji, jak również funkcjonowania instytucji unijnych<sup>47</sup>.

Przeciwnicy UE podnoszą zarzut, że nieuchronną konsekwencją tworzenia ponadnarodowego porządku prawnego jest stopniowa erozja suwerennych kompetencji państw narodowych i tworzenia swoistego biurokratycznego totalitaryzmu. Oponenti takiego poglądu nie

---

<sup>43</sup> T. Biernat, *Deficyt demokracji...*, s. 35; zob. także K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE* „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 53 i nast.

<sup>44</sup> J. W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *op. cit.*, s. 49.

<sup>45</sup> Próbę taką podjął T. Biernat, decydując się na obejście problemu: „pojęcie «deficytu demokracji» nie tylko dzieli nieostrość pojęcia demokracji, ale także go potęguje. Pomińmy kwestie związane z definiowaniem samej demokracji bądź też uzasadnienia przyjmowania jednej z wielu definicji. Skoncentrujemy się na pojęciu «deficytu». Oznacza ono brak, niedobór, ale nie określa stopnia, a przynajmniej nie określa go w stopniu wystarczającym. Jeśli zestawimy ten fakt z zasadniczym problemem opisowego i normatywnego definiowania demokracji, to okazuje się, że w posługiwaniu się pojęciem «deficytu demokracji» napotykamy na zasadniczą trudność”. T. Biernat, *Deficyt demokracji...*, s. 34. Zob. także na ten temat A. Celiński, *Lex – kracja i demos. Rzecz o deficycie demokracji w UE*, [http://www.knsp.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt\\_ac.pdf](http://www.knsp.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt_ac.pdf)

<sup>46</sup> J. W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *op. cit.*, s. 51.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 51–52.

zgadzają się z tym twierdzeniem, podkreślając, iż spełnienie takiej wizji stałoby całkowicie w sprzeczności z zasadami wolności i równości, które stanowią fundament systemów prawnych demokratycznej Europy<sup>48</sup>.

Nawiązując z kolei do elementów europejskiego standardu demokratyczności w kontekście instytucjonalnej struktury UE, należy zauważyć, iż na pierwszym miejscu powinny pojawić się te, dzięki którym obywatelom państw członkowskich zostaje zapewniony odpowiedni udział w procesie decyzyjnym. Istotę sporu można sprowadzić do pytania: czy pozycja wobec właściwych organów Wspólnoty musi być tożsama z zajmowaną przez jednostki wobec organów państwowych? Wydaje się jednak, że dublowanie na poziomie supranarodowym organów władzy wyłanianych i kompetentnych na zasadach podobnych jak w państwie byłoby niewłaściwe. Unia Europejska nie jest bowiem organizacją państwową. Poza tym takie podejście byłoby też szkodliwe z tego powodu, że stanowiłoby groźbę nasilenia rywalizacji i konfliktów wewnętrznych w UE oraz osłabienie efektywności działań podejmowanych przez unijne organy. Nie oznacza to oczywiście usprawiedliwienia dla tendencji niedemokratycznych, obecnych także w procesach integracyjnych, aczkolwiek za niewłaściwe należy uznać również jakiegokolwiek forsowanie – na siłę – koncepcji demokratycznych. Istnieje zatem potrzeba znalezienia kompromisu pomiędzy prawami obywateli a systemem, który nie będzie powodował naruszenia, czy nawet zniweczenia, dotychczasowego dorobku współpracy europejskiej. Dlatego też, analizując kształt unijnej struktury instytucjonalnej, nie należy zapominać o celach, dla których Unia została powołana do życia<sup>49</sup>.

Podczas analizowania deficytu demokratycznego z normatywnego punktu widzenia ważne są takie elementy bezpośredniej legitymizacji jak upoważnienie, odpowiedzialność i reprezentatywność. Rozpowszechnione jest stanowisko, znajdujące oczywiście także krytyków, wedle którego jedynym organem UE czyniącym zadość wszelkim wymogom demokratycznym, tzn. kreowanym za pomocą bezpośrednich i powszechnych wyborów, jest Parlament Europejski<sup>50</sup>. To zresztą właśnie Parlament był inicjatorem dyskusji na temat demokracji we WE. Zaniepokojony zachwianiem równowagi instytucjonalnej organ ten zaproponował zwiększenie własnych uprawnień. Od chwili, gdy Parlament jest jedynym bezpośrednio wybieranym ciałem Unii, argument o zwiększeniu kompetencji nabrał dodatkowej mocy<sup>51</sup>.

Podkreślić należy, iż Parlament od początku był obecny w strukturze wszystkich trzech Wspólnot Europejskich. Jednakże aktualny ład Wspólnoty pozostawia pod tym względem co nieco do życzenia. Daje obraz demokracji jeszcze nie całkiem rozwiniętej. Już sama konstrukcja nie odpowiada państwowemu modelowi demokracji parlamentarnej, w którym parlament wybiera i kontroluje rząd oraz sprawuje władzę ustawodawczą (w szczególności budżetową). Istnieje Parlament Europejski, ale Parlament ten nie wybiera rządu, ponieważ nie ma tu rządu w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Przewidziane funkcje zbliżone do rządowych sprawuje Rada i Komisja na zasadzie określonego podziału pracy albo wspólnie<sup>52</sup>. Parlament Europejski jest ciałem „lepszym” niż Komisja czy Rada UE. Jednakże jest to specyficzna instytucja, gdyż wybierana jest małą ilością głosów, co spowodowane jest faktem,

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 52–54.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 54–55.

<sup>51</sup> K. Klaus, *op. cit.*, s. 64.

<sup>52</sup> W. Hallstein, *Organy Wspólnoty*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2008, nr 1 (6), s. 331.

że frekwencja w wyborach europejskich jest na ogół niska, a więc nie posiada specjalnej legitymizacji<sup>53</sup>.

W związku z tym „deficyt demokracji” w Unii Europejskiej nie jest tylko problemem podnoszonym przez teoretyków integracji i publicystów, ale faktem przeżywanym przez obywateli. Na obecnym etapie rozważań można pokusić się o postawienie tezy, że proces integracji europejskiej dokonuje się zgodnie z przyjętymi procedurami demokratycznymi. Demokratyczne procedury oznaczają bowiem, że wśród zaangażowanych w integrację społeczeństw są tacy ich członkowie, którzy z racji swoich społecznie uznanych kompetencji są powołani do tworzenia projektów dotyczących politycznych i gospodarczych warunków trwania bądź rozwoju swoich społeczności, państw, jednostek terytorialnych itd. oraz tacy, którzy są przedmiotem tych projektów. Ci pierwsi to m.in. członkowie parlamentu, liderzy partii politycznych i członkowie rządów – elita polityczna. Reszta – to właśnie „masy”<sup>54</sup>.

Zagadnienie tzw. deficytu demokratycznego może poza tym być rozumiane różnie w zależności od przyjmowanych założeń dotyczących rozwoju UE. Przeważająca część doktryny przyjmuje, iż deficyt demokratyczny można ograniczyć przez zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego poprzez stosowanie zasady subsydiarności<sup>55</sup>.

Dostrzeżenie deficytu demokracji rozumianego jako stan wynikły z przekazania kompetencji państw narodowych na rzecz struktur integracyjnych, któremu nie towarzyszyło stworzenie wystarczających warunków do zaistnienia demokratycznej kontroli, świadczy o wadze zasady demokracji. W klasycznym ujęciu teorii deficytu demokracji jest on rozumiany jako stanowienie prawa o swoistych cechach ponadnarodowości w warunkach ograniczonego udziału i kontroli społecznej. Zwłaszcza funkcjonowanie struktury ponadnarodowej pozbawiło lub ograniczyło parlamenty narodowe w wykonywaniu części władzy ustawodawczej na rzecz rządów działających w ramach Rady UE. Wprowadzenie elekcyjnych zasad wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego tylko częściowo zrekompensowało braki w wypełnianiu zasady demokracji<sup>56</sup>.

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

---

<sup>53</sup> P. Zychowicz, *W obecnym kształcie Unia długo nie przetrwa*, „Rzeczpospolita” z 5 maja 2008 r., za: <http://www.Rp.pl/artikul/130043.html>.

<sup>54</sup> J. Niżnik, *Integracja europejska w dyskursie politycznym* [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian*, red. J. Polakowska-Kujawa, Warszawa 2006, s. 37.

<sup>55</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 175.

<sup>56</sup> M. Witkowska, *op. cit.*, s. 92.



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

W praktyce wzmocnieniu legitymacji demokratycznej UE służą w ograniczonym zakresie instytucje pomocnicze i lobbiny oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>57</sup>.

T. G. Grosse<sup>58</sup> podkreśla, iż deficyt demokratyczny w Europie nie jest przypadkowy, ale wynika z ogólnej filozofii rozwoju integracji. Charakteryzuje się ona budowaniem systemu zarządzania wolnego od nadmiernego wpływu instytucji demokratycznych. Ta logika integracyjna tworzy system autoryzacji społecznej alternatywny wobec legitymacji demokratycznej. Opiera się na legitymizacji technokratycznej, która odwołuje się do unijnych instytucji technokratycznych jako wiodących w procesach integracyjnych, a nie do instytucji większościowych. Autoryzuje polityki publiczne realizowane przez administrację unijną, jej cele polityczne i organizacyjne, preferowane przez nią metody zarządzania oraz kierunki rozwoju integracji europejskiej.

## 5. Proceduralne pojęcie demokracji

Proceduralne pojęcie demokracji czerpie swą witalność z przekonania, że w życiu publicznym niezwykle ważny jest zbiór reguł, które ustalają, kto jest upoważniony do podejmowania zbiorowych decyzji i w jakim trybie. Łączenie spraw kompetencyjnych z proceduralnymi jest typowe dla zwolenników racjonalnego dialogu. Od procedury wymaga się, aby debata odbywała się w formie argumentacyjnej, była publiczna, wolna od przymusów zewnętrznych i wewnętrznych i zmierzała do racjonalnie motywowanej zgody. Można postawić pytanie: w jakim stopniu te wymogi spełniają procedury związane z tworzeniem prawa pierwotnego i prawa wtórnego UE? Trzeba mieć na uwadze, że proces decyzyjny w Unii Europejskiej jest oceniany przez pryzmat poszanowania zasad demokracji<sup>59</sup>.

Legitymizacja proceduralna, czy jej szczegółowe odmiany, znajdują wyraz w stosowaniu procedur zarówno uniwersalnych, jak też typowych dla poszczególnych systemów. Procedury demokracji formalnej (np. okresowe i wolne wybory reprezentantów, podział władz, pluralizm konkurencyjnych partii, zasada większości, konstytucyjne reguły odpowiedzialności polityków, formalna praworządność), począwszy od przełomu liberalno-demokratycznego w XIX-wiecznej Europie Zachodniej, stały się punktem odniesienia do oceny legitymacji. W systemie demokratycznym najbardziej oczywistym sposobem legitymizowania systemu

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 92–93; zob. także K. Klaus, *op. cit.*, s. 65–70.

<sup>58</sup> T. G. Grosse, *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2008, nr 1 (6), s. 307–308.

<sup>59</sup> Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 52–53.



jest uczestniczenie w demokratycznych procedurach. Za pośrednictwem procedur po pierwsze wybierany jest rząd – obywatele wybierają przedstawicieli, którzy następnie decydują o składzie i kształcie egzekutywy; po drugie, następuje agregacja interesów – poprzez proces wyborczy rozpoznawane i artykułowane są preferencje polityczne obywateli; po trzecie, za ich pośrednictwem następuje uprawomocnienie – poprzez uczestnictwo obywatele legitymizują system<sup>60</sup>.

*In generali* można powiedzieć, że demokratyczna procedura poprzez powszechną dyskusję i decyzję większości ma doprowadzić do wyboru najlepszych środków realizacji dobra wspólnego<sup>61</sup>. Co więcej, podmiotowość obywatelska przybiera postać demokracji przedstawicielskiej, proceduralnej, prowadzącej do ładu demokratycznego obywateli nominalnych<sup>62</sup>. W modelu proceduralistycznym za dobro wspólne uznawane są jedyne procedury prawne czy inne instytucje demokratyczne, które te procedury obsługują. Przy tym proceduraliści niechętnie używają pojęcia dobra wspólnego. Proceduralistyczny normatywny model demokracji jest formułowany przez wielu filozofów neoliberalnych oraz jest akceptowany przez polityków, którzy uważają, że w pluralistycznych społeczeństwach demokratycznych nie jest możliwe uzgodnienie wspólnych wartości, w szczególności dobra wspólnego w znaczeniu aksjologicznym, dobra nacechowanego etycznie. Zasadą polityki demokratycznej jest pluralizm w zakresie wartości kultury. Wobec tego sprzeczne z tą zasadą byłoby dążenie do wytypowania jakiejś wspólnej puli wartości. Utrzymanie zasad pluralizmu oraz innych zasad polityki demokratycznej wymaga jasno określonych procedur postępowania, zarówno władzy, jak i obywateli, którzy bronią swoich interesów oraz uznawanych wartości. Zatem to procedury stają się jedyną wartością, którą akceptują wszyscy obywatele. Ważne z punktu widzenia tego opracowania jest to, że zwolennicy demokracji proceduralnej nie negują znaczenia wartości etycznych, nie projektują w żadnym razie społeczeństwa i demokracji bez moralności. Zwolennicy proceduralistycznego modelu demokracji sugerują wyraźnie, że obywatele, politycy oraz funkcjonariusze instytucji państwa jako konkretne jednostki powinni postępować etycznie. Jednakże państwo kierujące się zasadą pluralizmu nie może preferować takich czy innych doktryn etycznych ani też interweniować w zmianę procedur ze względów moralnych. Zmiana taka musi być legitymizowana prawnie, a nie sankcjonowana etycznie, chociaż procedury demokratyczne nie mogą eliminować z udziału takich lub innych wyznawców etyki. W odwrotnej sytuacji pogwałcona byłaby łącznie zasada pluralizmu i wolności<sup>63</sup>.

We współczesnych społeczeństwach ludzie akceptują różne wartości. Zaprzestali jednakże praktykowania tradycyjnie uznawanych, wywodzących się od Arystotelesa, cnót obywatelskich, które były kiedyś przedmiotem etycznego dyskursu. Obecnie zaś dyskurs społeczny toczy się wokół procedur oraz zasad „przetargu” interesów poszczególnych grup społecznych oraz ustalania jakiegoś wspólnego konsensusu w polityce, który ma sprzyjać realizacji tych interesów. Koncepcja demokracji proceduralistycznej oparta jest na założeniu, iż należy „zdecentralizować” zarówno instytucje państwa, jak również organizacje

---

<sup>60</sup> M. Cześniak, *Legitymizacja a wybory: czy niska frekwencja wyborcza jest zagrożeniem dla demokratycznej wspólnoty w Polsce?* [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński, Warszawa 2005, s. 285.

<sup>61</sup> J.H. Hallowell, *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993, s. 114.

<sup>62</sup> A. Turcka, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Refleksja o prawie, państwie i społeczeństwie*, red. A. Turcka, Warszawa 2005, s. 145.

<sup>63</sup> W. Kaczocho, *Demokracja proceduralna oraz republikańska*, Poznań 2004, s. 14–16.

obywatelskie. Koniecznym wydaje się podjęcie społecznego dyskursu na temat niezbędnych procedur ułatwiających ludziom osiągnięcie stawianych przez nich celów. Proceduraliści uważają, że dobro wspólne zawiera w sobie jedynie treść aksjologiczną i nie posiada żadnego odniesienia, zawartości lub znaczenia materialnego, dlatego jest pojęciem czysto abstrakcyjnym. Upatrują więc dobra lub wspólnego celu w znaczeniu substancjalnym (materialnym) w samym systemie instytucji demokratycznych, w demokratycznych procedurach regulujących działania grupowe oraz jednostkowe, dzięki którym istnieje demokracja<sup>64</sup>.

Kwestie nurtujące zwolenników demokracji pojętej jako system procedur<sup>65</sup> można sprowadzić do następującego pytania: jakiego rodzaju procedury prawno-polityczne muszą być akceptowane, aby mogły one wyrażać i upowszechniać potrzeby i dążenia różnych jednostek i grup społecznych? Wszystkie procedury mają stanowić formalne warunki prawno-polityczne dla artykulacji rozmaitych interesów i dążeń zarówno poszczególnych jednostek, jak i grup społecznych oraz zapewnić instytucjonalne możliwości ich ewentualnego urzeczywistnienia. Dążenie do odideologizowania demokracji jako systemu prawno-politycznego oznacza dla zwolenników proceduralizmu stworzenie najszerszych prawno-politycznych warunków formalnych dla wielości ideologicznych artykulacji życia społecznego. W tym miejscu pojawia się pewna nieściśłość. Mianowicie same akceptowane procedury prawno-polityczne mają być pozbawione jakichkolwiek przesłanek aksjologicznych czy ideologicznych, jednak system tych procedur powinien zawsze umożliwiać najróżnorodniejsze artykulacje ideologiczne społeczeństwa obywatelskiego. Neutralizm aksjologiczny bądź ideologiczny wyróżniający zwolenników demokracji ujmowanej jako system procedur ma charakter perwersyjny. Oznacza to, iż stwarza on formalne możliwości do ujawniania i urzeczywistniania się w życiu społeczeństwa obywatelskiego najbardziej skrajnych aksjologii i najbardziej radykalnych pod względem ortodoksyjnym ideologii<sup>66</sup>. Na pierwszy rzut oka tradycja demokracji rozumianej proceduralnie jest wolna od wartościowania. Demokracja jako obiekt rozważań i badań wpisuje się w normatywny układ porównawczego odniesienia. Czy porównujemy konkretną demokrację do jakiegoś ideału, czy ustrój demokratyczny do niedemokratycznego, wymiar oceniający pojawia się niemal spontanicznie jako niezbywalny element analizy. Jest to cecha współczesnej kultury. Wobec tego warto być świadomym tego naładowania wartościami i otoczenia przez wartości. Ponadto bardzo wysokiemu poziomowi aprobaty demokratycznych procedur towarzyszy bardzo mocne podkreślanie standardów moralnych i wartości społecznych<sup>67</sup>.

Przy przyjęciu modelu proceduralnego trzeba wyjść od założenia, że odmienności indywidualnej i grupowej etyki nie są sprawą polityczną, przedmiotem zaś publicznej troski powinno być jedynie zapewnienie funkcjonowania procedur nieskrepowanego dochodzenia do konsensu. Procedury są szerszą częścią kontekstu cywilizacyjnego. Traktując je jako powszechnie akceptowalne, pomija się wagę odrębności kulturowych. Można pokusić się o oddzielenie tożsamości etniczno-kulturowej i politycznej. Ta ostatnia miałaby być

<sup>64</sup> *Ibidem*, 31–36.

<sup>65</sup> Trzeba zwrócić uwagę także na koncepcje demokracji deliberatywnej, które skupiają się raczej na procedurach i instytucjach, w niedostatecznym stopniu uwzględniając rolę pojedynczego obywatela. J. Gałuszka, *Demokratyczny potencjał rozmów o polityce. Wybrane aspekty obywatelskiego komunikowania politycznego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5, s. 3.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 214.

<sup>67</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2003, s. 73 i nast.

przedmiotem kompromisu grup wzajemnie szanujących swe różnicowanie we wspólnie podzielanej przestrzeni tożsamości. Pewne kwestie w tej „przestrzeni” nie podlegają negocjacji – „podstawowe zasady republikańskiego ustroju – wśród nich sama demokracja i prawa człowieka”. Wobec tego nie można znaleźć rozwiązania trudności wynikającej z faktu, że nawet najbardziej „proceduralne” i „antysubstancjalne” wartości są elementami jakiegoś systemu etycznego, osadzonego w określonym kontekście kulturowym<sup>68</sup>.

## 6. Zasada demokracji jako czynnik legitymizacji Unii Europejskiej

Problematykę legitymizacji demokratycznej można analizować, uwzględniając różne perspektywy badawcze. Najczęściej rozpatrywanym zagadnieniem jest pytanie o stopień aprobaty udzielanej przez obywateli argumentom legitymizacyjnym rządzących. Analizuje się wówczas układ wartości i postaw związanych z legitymizacją władzy wśród różnych grup społecznych<sup>69</sup>.

Legitymizacja jest funkcją określonej koncepcji demokracji, która integruje ideę państwa prawa i praw człowieka w jednym systemie (np. politycznym). Kluczowym elementem legitymizacji jest określenie warunków, w jakich istniejący porządek polityczny i społeczny jest akceptowany lub przynajmniej tolerowany przez podmioty i grupy, które wchodzi w jego skład. W literaturze odnajdujemy poglądy, że legitymizacja UE nie jest funkcją Europy, która pozostaje wierna wobec swojego chrześcijańskiego dziedzictwa, ani funkcją efektywnej maksymalizacji dobrobytu wszystkich obywateli. Legitymizacja wspólnoty ponadnarodowej jest definiowana nie w sensie niezależności, ale przez stałe odniesienie do narodowej praktyki. Takie odnośnienie do narodowej praktyki służy do ostatecznego zdefiniowania odmiennych ponadnarodowych standardów legitymizacji<sup>70</sup>.

Unia Europejska tworzy swoisty, właściwy dla siebie system polityczny, który opiera się na podwójnej legitymizacji. Z jednej strony jest to fakultatywna legitymacja dostarczana przez państwa narodowe będące dobrowolnymi członkami Unii, z drugiej strony przez obywateli Unii i bezpośrednio wybierany przez nich Parlament Europejski. Legitymizacja systemu politycznego Unii nie opiera się na podmiocie zbiorowym, jakim jest naród, ale na pluralistycznym obywatelstwie tworzącym coś na wzór wielonarodowego *civitas*. Z jednej strony legitymizacja Unii wypływa z demokratycznego charakteru państw członkowskich. Przecież państwa utrzymują decydujący wpływ na proces podejmowania decyzji w ramach struktury instytucjonalnej Unii. Z drugiej strony legitymizacja Unii może być także emanacją wspólnotowych wartości, którym hołduje Unia Europejska. Państwa utworzyły Wspólnoty oraz Unię w zgodzie z wymogami prawnymi, które zostały także przez te państwa ustanowione. Unia Europejska jest formalnie legitymizowana poprzez jej traktaty założycielskie. Legitymizacja Unii bazuje na trzech odmiennych wartościach: demokracji, integracji oraz autonomii państw członkowskich<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> A. Barut, *Jednostka i sfera publiczna w koncepcji podmiotowości usytuowanej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5, s. 18.

<sup>69</sup> L. Graniszewski, T. Kownacki, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej* [w:] *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, s. 57.

<sup>70</sup> J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 254.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 254–255.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły założenie, że demokracja jest jedyną legitymowaną formą sprawowania władzy. Demokratyczny charakter systemu jest gwarantowany przez jego ustanowienie jako zasady objętej gwarancjami traktatowymi. Sankcją za naruszenie przez państwo członkowskie tej zasady może być w ostateczności zawieszenie określonych praw członkowskich, z prawem do głosowania w Radzie włącznie. Rolę zasady demokratyzmu podkreśla się w dialogu z państwami trzecimi, zwłaszcza w kwestii pomocy krajom rozwijającym się. Ustanawiając polityki UE, państwa założyły ponadto, że jednym z celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego. Sama legitymacja demokratyczna jest uzależniona od woli narodu, a w przypadku Unii od woli społeczeństw państw członkowskich, które decydują, czy chcą się podporządkować ustanowionym instytucjom ustrojowym. W demokratycznym systemie sprawowania władzy ustanawia się zatem mechanizmy umożliwiające społeczeństwu wyrażenie woli politycznej. Wybory gwarantują każdemu obywatelowi prawo do uczestnictwa w systemie zbiorowego podejmowania decyzji, w którego wyniku ostatecznie określa się politykę, przywództwo i władzę. Ponadto jednym z podstawowych warunków umożliwiających zaktywizowanie społeczeństwa i skłonienie go do czynnego zainteresowania sprawami publicznymi jest przejrzystość procesu decyzyjnego w sektorze publicznym<sup>72</sup>.

Coraz częściej demokracja bywa objaśniana za pomocą argumentów negatywnych, albowiem łatwiej o zgodę co do tego, jaki kontekst polityczny nie spełnia wymogów demokracji, niż co do tego, jakie są pozytywne warunki demokracji. J. Habermas wymienia trzy warunki:

- a) europejskie społeczeństwo obywatelskie,
- b) publiczność świadoma swoich wyborów politycznych,
- c) kultura polityczna.

Droga do spełnienia tych warunków w skali unijnej wydaje się jednak daleka. Pojęcie demokracji staje się narzędziem ideologicznym. Pojęcie to uzyskuje pozycje absolutu, wartości, która nie może być poddawana w wątpliwość bez naruszania całości akceptowanego porządku politycznego<sup>73</sup>.

Deficyt demokracji w UE, o którym mowa była już powyżej, można powiązać z problematyką legitymizacji społecznej dla władzy UE i prawa, które od tej władzy pochodzi. Zdaniem A. Zolla demokryzacja<sup>74</sup> i legitymizacja działań określonego podmiotu zależy w pierwszym rzędzie od stopnia wpływu adresatów norm postępowania ustalanych przez ten podmiot na skład organów tego podmiotu i tym samym pośrednio na treść ustanowionych norm. Prawo Unii Europejskiej (pierwotne i wtórne) nie jest skierowane jedynie do państw członkowskich. Adresatami tego prawa są obywatele państw członkowskich. Autor stawia pytanie o wpływ obywatela Unii na kształt stanowionego przez Unię prawa i o wpływ obywatela UE na skład jej organów stanowiących prawo<sup>75</sup>. Czy im większe wpływy, tym większego znaczenia nabiera legitymizacja społeczna? Przecież legitymizacja wywodzi się częściowo z bliskiego powiązania obywateli z rozwojem instrumentów prawnych. Wobec

<sup>72</sup> M. Witkowska, *op. cit.*, s. 90–92.

<sup>73</sup> J. Niżnik, *op. cit.*, s. 50–51.

<sup>74</sup> Szerzej na temat legitymizacji demokratycznej: *Demokratyczna legitymizacja w Unii Europejskiej* [w:] *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, Seria Wizje Europy 2, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007, s. 60–77.

<sup>75</sup> A. Zolla, *Demokratyzacja i legitymizacja Unii Europejskiej (wprowadzenie do dyskusji panelowej)*, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/demokratyzacja.pdf>.

tego, dla przykładu, zasada konsultacji powinna obejmować wszystkie planowane działania Unii i nie może być ograniczana do grup interesu, których dany instrument prawny dotyczy<sup>76</sup>. Kryzys legitymizacji Unii wiąże się ze stałym wzrostem roli międzyrządowych form podejmowania decyzji w UE. Wobec tego większość obywateli zostaje pozostawiona w poczuciu, że Unia nie działa w ich imieniu<sup>77</sup>. Pojawiają się opinie, że głęboka reforma instytucjonalno-etyczna (zmienia się unijne prawo regulujące jej „ustrój”, ale też uporządkowane i sankcjonowane są tzw. wartości europejskie) Unii Europejskiej odbywa się bez udziału obywateli<sup>78</sup>.

Problem niewystarczającej legitymizacji społecznej dla działań Unii Europejskiej nie jest nowy. Od wielu lat można zaobserwować próby jego rozwiązywania. Jedną z nich jest zwiększenie znaczenia instytucji większościowych w pracach Unii, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Ten kierunek działań można nazwać próbą wzmocnienia legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej. Przykładem tej tendencji jest zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w procesach decyzyjnych. Wyrazem tego są: rozwój procedury współdecydowania z Radą Europejską, propozycje rozszerzenia zakresu spraw objętych tą procedurą i włączenie przedstawicieli Parlamentu do procesu implementacji wspólnotowego prawa (tzw. komitologii). W ten sposób stopniowo zwiększa się znaczenie autoryzacji społecznej pochodzącej bezpośrednio z wyborów powszechnych, a nie jedynie „zapośredniczonej” z poziomu państw narodowych, co jest sposobem autoryzacji decyzji podjętych przez rządy narodowe. Drugim sposobem łagodzenia deficytu demokratycznego są próby uzupełnienia legitymacji demokratycznej przez alternatywne sposoby autoryzacji społecznej. Chodzi o kilka równoległe prowadzonych działań:

a) odwoływanie się do utylitarne go znaczenia Unii i korzyści, jakie niosą polityki europejskie dla obywateli zjednoczonej Europy;

b) zwiększenie partycypacji społecznej w politykach europejskich;

c) wzrost znaczenia mechanizmów legalno-proceduralnych i podkreślenie supremacji prawa europejskiego jako konsekwencji decyzji podjętych przez rządy narodowe, a więc opierających się na legitymizacji „zapośredniczonej” z państw członkowskich<sup>79</sup>.

Jednym z głównych problemów unijnej demokracji jest brak ogólnoeuropejskiej delibracji politycznej<sup>80</sup>. Wobec tego w funkcjonowanie Unii należy wprowadzić więcej demokracji, co wiąże się w szczególności z pełniejszym zaangażowaniem obywateli oraz bardziej ustrukturyzowanym dialogiem ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim<sup>81</sup>. Odwołując się do omówionej już powyżej teorii demokracji deliberatywnej J. Habermasa, decyzja nie musi zostać przyjęta w wyniku głosowania, aby rościć sobie pretensje do legitymizacji społecznej. Ważne, aby została podjęta w wyniku wolnej od nacisku debaty. Istotnym kryterium legitymizacji jest poczucie adresatów prawa – że czują się jego współautorami, a nie czy prawo to jest sprawiedliwe, dobre i utworzone w rezultacie przyjęcia odpowiednich pro-

---

<sup>76</sup> Wystąpienie prof. Danuty Hubner, Sekretarza Stanu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej na sesji Konwentu, ws. Przyszłości Unii Europejskiej, Bruksela, 23–24 maja 2002 r.

<sup>77</sup> B. Nowak, R. Rowiński, *Unia Europejska po rozszerzeniu. Na pierwszym zakręcie (czerwiec 2004)*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” 2004, nr 8, s. 5.

<sup>78</sup> J. Kochanowski, *O Unii niech decydują obywatele*, <http://www.rp.pl/artukul/99186.html>.

<sup>79</sup> T. G. Grosse, *op. cit.*, s. 286–286.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 290.

<sup>81</sup> *Opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, s. C195/64.



cedur. Habermas podaje warunki, określające podejmowanie decyzji, które posiadają legitymizację społeczną. Do warunków tych zalicza:

- a) dyskurs regulowany prawem,
- b) całkowite włączenie wszystkich potencjalnie zainteresowanych,
- c) równouprawnienie wszystkich uczestników dyskursu,
- d) dyskusję wolną od przymusu,
- e) otwartość dla możliwych tematów i wkładów uczestników,
- f) możliwość rewizji rezultatów obrad.

W modelu Habermasa podkreśla się znaczenie debaty, roli przekonywania i wymiany argumentów. Zawarta jest w nim również możliwość znalezienia takiego sposobu legitymizacji dla funkcjonowania instytucji ponadnarodowych, który wykracza poza tradycyjne podejście osiągania porozumienia w drodze głosowania większościowego<sup>82</sup>. W kontekście legitymizacji prawa europejskiego trzeba zwrócić uwagę na fakt, że ideał deliberatywny jest w gruncie rzeczy najlepiej realizowany w „niedemokratycznych” instytucjach europejskich, takich jak dla przykładu ETS. Tu decyzje są dyskutowane, a nie głosowane, tu analizuje się argumenty, waży się wartości<sup>83</sup>. Dla Habermasa demokracja jest jedynym, albo najlepszym, sposobem legitymowania prawa i władzy publicznej. Przypomnijmy, że deliberatywna procedura demokratyczna ma dostarczać innej, „nie-większościowej”, legitymizacji decyzjom podejmowanym we współczesnych systemach politycznych. Warunkiem owej legitymizacji nowego typu jest, o czym wspomniano wyżej, podejmowanie decyzji w otwartej i powszechnie dostępnej debacie. Jest ona podporządkowana racjonalnej argumentacji i wolna od nacisków<sup>84</sup>.

Literatura wciąż podejmuje próby opisywania normatywnego porządku Unii Europejskiej w kategoriach autorytetu państwa i tradycyjnych konstrukcji systemu prawa, takich jak nadrzędność konstytucji i wyrażonych w niej zasad oraz wartości danej wspólnoty polityczno-narodowej czy integracji prawa Unii Europejskiej ze strukturą systemu prawa wewnętrznego za pomocą formalistycznych narzędzi dogmatycznych. Jednakże można zastanowić się nad tym, czy rozumienie prawa w odniesieniu do jego związków z terytorium, przymusem i autorytetem suwerena nie wydaje się nieco anachroniczne<sup>85</sup>. W Europie nie ma konstytucyjnego *demos*, o czym wspomniano już wcześniej, a który legitymizowałby traktaty europejskie jako prawo wyższego rzędu niż konstytucje krajowe. Suwerenem traktatów są państwa, a nie społeczeństwo europejskie. W myśl reguł demokratycznych większą legitymizację mają konstytucje narodowe, dla których suwerenem są historycznie ukształtowane narody europejskie. W Europie panuje więc odgórna hierarchia norm prawnych, ale oddolna hierarchia autoryzacji społecznej i realnej władzy. Dlatego uznanie zasady supremacji prawa europejskiego nad krajowym jest dobrowolnym podporządkowaniem się sądownictwa narodowego, udzielanym na zasadach warunkowych<sup>86</sup>. Nie ulega wątpliwości, że każdy z powszechnych,

<sup>82</sup> S. Konopacki, *Problem deficytu demokratycznego w UE u progu XXI wieku* [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006, s. 121–122.

<sup>83</sup> A. Kozak, *Postnowoczesna koncepcja prawa* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Ponowoczesność*, red. M. Błachut, Wrocław 2007, s. 83.

<sup>84</sup> A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja...*, s. 88.

<sup>85</sup> M. Królikowski, M. Znojek, *Europejski nakaz aresztowania a problem suwerenności*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6 (77).

<sup>86</sup> T.G. Grosse, *Hybrydowy ustrój UE. Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).



współczesnych modeli organizacji opiera legitymizację władztwa państwowego o zasadę demokracji. Ta bazuje na zrębowej idei suwerenności i samodecydowania ludu, którego na poziomie UE brak. Tak więc demokracja w odniesieniu do Wspólnot nie jest, bo być też nie może, połączona z uznawaniem zasady pochodzenia władzy od suwerena (ludu/narodu), którego, jak wskazano powyżej, na dzień dzisiejszy nie ma<sup>87</sup>.

Złożona z państw demokratycznych WE/UE oparta była zawsze na rządach prawa. Z kolei problem tzw. deficytu demokracji istnieje w dużym stopniu na tle porównywania z państwem. Podkreślmy ponownie, że Wspólnota nie jest państwem, lecz ponadnarodową strukturą władzy publicznej, w której demokracja i legitymizacja wiążą się z jednej strony z relacją państwo–WE/UE (państwa są przecież stronami traktatów założycielskich), z drugiej zaś dotyczy relacji obywateli z instytucjami WE/UE (na wzór stosunku obywatel–państwo), ponieważ to obywatele są głównymi adresatami prawa wspólnotowego. Jeśli wziąć za podstawę do porównań państwo, likwidacja niedostatków unijnej demokracji jawić się może jako rodzaj kwadratury koła, którą można by przezwyciężyć tylko przez przekształcenie struktury wspólnotowej w państwo. Jednakże takie rozumowanie nie do końca jest adekwatne. Przecież deficyt demokracji rozumiany jest najczęściej jako skutek odmienności strukturalnej WE, braku narodu europejskiego oraz niedostatecznej akceptacji społecznej (parlamentarnej). Ze względu na specyfikę wspólnotową legitymizacja instytucji WE/UE przez obywateli (naród) nie ma tak jednoznacznego i bezpośredniego – jak w państwie – charakteru. Unijni obywatele (także parlamenty narodowe) mają mniejszy wpływ na proces stanowienia prawa wspólnotowego, w którym obok przedstawicieli rządów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego pewną rolę odgrywają urzędnicy międzynarodowi oraz narodowe i międzynarodowe grupy nacisku. Oddając swój głos w wyborach krajowych, obywatel opowiada się za pewnym programem (politycznym, gospodarczym, społecznym czy w dziedzinie polityki zagranicznej) realizowanym następnie przez rząd odpowiedzialny przed parlamentem, który co kilka lat podlega wyborczej kontroli. Odpowiednika takiego systemu nie ma w strukturze wspólnotowej. Powodów takiej sytuacji można wskazać kilka. Podajmy dla przykładu brak wspólnotowego rządu, tak samo jak nie istnieją partie polityczne w skali wspólnotowej<sup>88</sup>.

Podwójną legitymizację WE/UE należałoby traktować nie jako dowód niedostatku demokracji, a raczej jako nowy wyraz w międzynarodowej strukturze utworzonej przez państwa na podstawie umowy międzynarodowej. Tym samym w WE/UE kształtuje się model demokracji, który pozwala przezwyciężać trudności powstające na tym tle w stosunkach międzynarodowych. W związku z tym konieczne wydaje się dopuszczenie tezy o różnych formach i modelach demokracji, nie ograniczając tego pojęcia tylko do państwa. W przeciwnym razie stosunki i organizacje międzynarodowe należałoby uznać z góry za definitywnie niedemokratyczne. W instytucjach wspólnotowych istnieje demokracja i kontrola, tyle że realizowana z natury rzeczy w nieco inny sposób niż w państwie (zwłaszcza unitarnym). Kopiowanie we Wspólnocie wzorów demokracji krajowej prowadziłoby nieuchronnie do przekształcenia jej w (super)państwo. Teza o deficycie demokracji wspólnotowej wychodzi nieco na wyrost z założenia o idealnym funkcjonowaniu demokracji w państwie, pomijając procesy zbiurokratyzowania państwa i pasywność obywateli<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> R. Grzeszczak, *Zasada demokracji*, s. 163, 173.

<sup>88</sup> J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków–Warszawa 2007, s. 97–100.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 108 – 112.

T.G. Grosse<sup>90</sup> podkreśla, iż deficyt demokratyczny w Europie nie jest przypadkowy, ale wynika z ogólnej filozofii rozwoju integracji. Charakteryzuje się ona budowaniem systemu zarządzania wolnego od nadmiernego wpływu instytucji demokratycznych. Ta logika integracyjna tworzy system autoryzacji społecznej alternatywny wobec legitymacji demokratycznej. Opiera się na legitymizacji technokratycznej, która odwołuje się do unijnych instytucji technokratycznych jako wiodących w procesach integracyjnych, a nie do instytucji większościowych. Autoryzuje polityki publiczne realizowane przez administrację unijną, jej cele polityczne i organizacyjne, preferowane przez nią metody zarządzania oraz kierunki rozwoju integracji europejskiej.

## 7. Zakończenie

Warto podkreślić, że wbrew niektórym koncepcjom pogłębianie legitymacji demokratycznej nie może być uważane za zasadnicze lekarstwo na słabości UE. Z założenia demokratyczne formy działania w ramach Unii mogą mieć tylko ograniczone znaczenie. Dotyczą one bowiem struktur, procedur, mechanizmów, a nie istoty problemów. Tymczasem kluczowe znaczenie ma to, co wciąż pozostaje niedoceniane, co jest traktowane jako uboczne, a mianowicie – otwarcie kulturowe. Można bowiem twierdzić, że podstawową rolę w inicjatywach takich jak Unia Europejska odgrywa więź cywilizacyjna między społeczeństwami, ich świadomość wspólnoty dziedzictwa, teraźniejszości i przyszłości<sup>91</sup>.

Współczesna sytuacja rzutuje na rozumienie prawa Unii Europejskiej. Prawo ma być skutecznym instrumentem zaspokajania ludzkich potrzeb. Ten instrumentalizm prawniczy interpretuje się wąsko i konkretystycznie, w duchu neoliberalno-demokratycznym i pragmatycznym. Według T. Barankiewicza europejska demokracja niesie niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystania prawa. Różnorodność, skomplikowanie i zakres ludzkich potrzeb są bowiem powodem istnienia mnogości tytułów prawnych i dlatego w Unii potrzebne jest, pomimo wyznawanego pluralizmu wartości, wskazanie podstawowych punktów odniesienia ładu społecznego<sup>92</sup>.

### ABSTRACT

#### **The influence of an individual on a public decision (democracy) in the EU**

The article deals with certain aspects of the issue of democracy in the European Union. As emphasised by many scientists and politicians, the process of European integration requires planting, among the citizens of Member States, of firm belief they have true influence upon the process. In other words, better legitimization of the European Union's

<sup>90</sup> T.G. Grosse, *Demokratyczna czy technokratyczna...*, s. 307–308.

<sup>91</sup> C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>

<sup>92</sup> T. Barankiewicz, *Aksjologiczne uwarunkowania prawa Unii Europejskiej* [w:] L. Leszczyński, *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, Lublin 2004, s. 88.

activities is needed. One of the most interesting and complex theoretical problems is the question of the so – called democracy deficit in the European Union. It is one of the most important challenges European Union.