



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

**Author:** Tomasz Kubin

**Citation style:** Kubin Tomasz. (2014). Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Tomasz Kubin

# **Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej**



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Śląskiego  
KATOWICE 2014



**Legitymizacja  
systemu instytucjonalnego  
Unii Europejskiej**



NR 3222

Tomasz Kubin

# **Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej**

Redaktor serii: Nauki Polityczne  
Mariusz Kolczyński

Recenzent  
Konstanty Adam Wojtaszczyk

## Spis treści

<b>Wykaz częściej stosowanych skrótów . . . . .</b>	<b>9</b>
<b>Spis schematów, tabel i wykresów . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>Wstęp . . . . .</b>	<b>13</b>
Rozdział 1	
<b>Zagadnienie legitymizacji w procesie integracji europejskiej oraz w funkcjonowaniu Unii Europejskiej . . . . .</b>	<b>27</b>
1.1. Pojęcie, klasyfikacje i źródła legitymizacji władzy politycznej . . .	27
1.1.1. Pojęcie legitymizacji . . . . .	27
1.1.2. Klasyfikacje legitymizacji . . . . .	38
1.1.3. Źródła legitymizacji . . . . .	45
1.2. Przedmiot legitymizacji. Zagadnienie legitymizacji w odniesieniu do Unii Europejskiej . . . . .	53
1.2.1. Przedmiot legitymizacji. . . . .	53
1.2.2. Unia Europejska a kwestia legitymizacji . . . . .	55
1.2.3. Pojęcia „deficyt demokracji” i „deficyt legitymizacji” w Unii Europejskiej . . . . .	62
1.3. Geneza deficytu legitymizacji jako problemu w procesie integracji europejskiej oraz w funkcjonowaniu Unii Europejskiej . . . . .	70
1.4. Znaczenie legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej	82
Rozdział 2	
<b>Ewolucja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) w kontekście jego legitymizacji . . . . .</b>	<b>93</b>
2.1. Synteza rozwoju procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej . . . . .	95
2.2. Pojęcie i zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . .	99



2.3. System instytucjonalny Wspólnot Europejskich od traktatów założycielskich do Jednolitego Aktu Europejskiego . . . . .	108
2.4. Jednolity Akt Europejski . . . . .	123
2.5. Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) . . . . .	127
2.6. Traktat z Amsterdamu . . . . .	135
2.7. Traktat z Nicei . . . . .	143
2.8. Traktat z Lizbony . . . . .	148
2.9. Ewolucja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) w kontekście jego legitymizacji – próba syntezy . . .	159

### Rozdział 3

<b>Legitymizacja w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej .</b>	<b>165</b>
3.1. Specyfika kompetencji i relacji pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Europejską, Radą i Komisją Europejską. Wybrane aspekty . .	165
3.2. Podział głosów ważonych w Radzie oraz miejsc w Parlamencie Europejskim . . . . .	184
3.3. Zagadnienie „aktywizmu” Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście legitymizacji . . . . .	199
3.4. Legitymizacja Europejskiego Banku Centralnego . . . . .	224
3.5. Trybunał Obrachunkowy . . . . .	251
3.6. System instytucjonalny Unii Europejskiej a instytucje państw członkowskich Unii . . . . .	254
3.7. Przejrzystość funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej . . . . .	261
3.8. Wieloletnie budżety Unii Europejskiej . . . . .	271
3.9. Podsumowanie. Specyfika systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	274

### Rozdział 4

<b>Teoretyczne aspekty zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .</b>	<b>281</b>
4.1. Legitymizacja pośrednia i technokratyczna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	282
4.2. Bezpośrednia legitymizacja demokratyczna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	307
4.3. Efektywność jako źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	362
4.4. „Wartości” jako źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	368
4.5. Podsumowanie. Specyfika Unii Europejskiej i jej systemu instytucjonalnego w kontekście źródeł jego legitymizacji . . . . .	372

## Rozdział 5

<b>Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w kontekście kryzysu gospodarczego</b> . . . . .	379
5.1. Geneza kryzysu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej . . . . .	380
5.2. Przejawy i następstwa kryzysu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej. Wybrane aspekty . . . . .	389
5.3. Działania Unii Europejskiej w związku z kryzysem gospodarczym . . . . .	393
5.4. Kryzys gospodarczy a zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	410

## Rozdział 6

<b>Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej</b> . . . . .	429
6.1. Ogólny wizerunek Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej . . . . .	431
6.2. Wizerunek instytucji Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej . . . . .	437
6.3. Specyficzne cechy Unii Europejskiej w opinii mieszkańców jej państw członkowskich . . . . .	446
6.4. Unia Europejska i jej system instytucjonalny w świetle badań opinii publicznej – podsumowanie i wnioski . . . . .	453

<b>Zakończenie. Główne kierunki potencjalnych reform systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w kontekście jego legitymizacji</b> . . . . .	457
--	-----

<b>Wybrana bibliografia</b> . . . . .	479
---------------------------------------	-----

Summary . . . . .	519
-------------------	-----

Zusammenfassung . . . . .	523
---------------------------	-----



## Wykaz częściej stosowanych skrótów

BŚ	– Bank Światowy (Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju)
COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli
EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EBOiR	– Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
EFSF	– Europejski Instrument Stabilności Finansowej
EFSM	– Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ESM	– Europejski Mechanizm Stabilności
ESNF	– Europejski System Nadzoru Finansowego
EWEA, Euratom	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
JAE	– Jednolity Akt Europejski
KE	– Komisja Europejska
KE-S	– Komitet Ekonomiczno-Społeczny
KR	– Komitet Regionów
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
PE	– Parlament Europejski
PSiW	– Pakt Stabilności i Wzrostu
TA	– traktat z Amsterdamu
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TKE	– Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy
TL	– traktat z Lizbony

---

TM	– traktat z Maastricht
TN	– traktat z Nicei
TO	– Trybunał Obrachunkowy
TS UE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
UGiW	– Unia Gospodarcza i Walutowa
WE	– Wspólnota(y) Europejska(ie)
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

## Spis schematów, tabel i wykresów

Schemat 1.1. Legitymizacja i skuteczność w kontekście ich wpływu na stabilność systemu politycznego . . . . .	87
Wykres 1.1. Zależność pomiędzy demokratyczną kontrolą a skutecznością systemu politycznego . . . . .	88
Tabela 2.1. Rozwój procesu integracji w UE (WE) w czasie (1952–2009) w podziale na obszary integracji . . . . .	96
Tabela 2.2. Syntetyczna ocena charakteru i poziomu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) czasie (1952–2009) . .	161
Schemat 3.1. Model reprezentacji w UE jako organizacji międzyrządowej	182
Schemat 3.2. Model reprezentacji w UE jako organizacji federalnej . .	182
Tabela 3.1. Legitymacja instytucji UE w międzyrządowym i ponadnarodowym modelu integracji . . . . .	183
Tabela 3.2. Liczba głosów w Radzie, liczba ludności oraz stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie po kolejnych rozszerzeniach WE (UE) . . . . .	190
Tabela 3.3. Liczba miejsc w PE, liczba ludności oraz stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE po kolejnych rozszerzeniach WE (UE) . . . . .	192
Tabela 4.1. Deklarowane poczucie tożsamości mieszkańców państw UE	361
Wykres 5.1. Oprocentowanie długoterminowych rządowych papierów dłużnych (jak w kryterium traktatu z Maastricht) w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2013	387
Tabela 5.1. Deficyt/nadwyżka sektora finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	390
Tabela 5.2. Dług publiczny w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	390

Tabela 5.3.	Tempo wzrostu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	391
Tabela 5.4.	Stopa bezrobocia w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	392
Tabela 5.5.	PKB na głowę wg parytetu siły nabywczej w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	393
Tabela 5.6.	Pomoc finansowa udzielona państwom UE w związku z kryzysem gospodarczym . . . . .	397
Tabela 5.7.	Opinie mieszkańców państw UE na temat tego, kto podejmuje najskuteczniejsze działania w walce ze skutkami kryzysu gospodarczego . . . . .	426
Tabela 6.1.	Wrażenie wywoływane przez UE na mieszkańcach państw członkowskich w latach 2008 i 2013 . . . . .	432
Tabela 6.2.	Deklarowane zaufanie do UE mieszkańców państw Unii w latach 2008 i 2013 . . . . .	433
Tabela 6.3.	Zadowolenie mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w Unii . . . . .	435
Tabela 6.4.	Zadowolenie mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w ich państwach . . . . .	436
Tabela 6.5.	Zaufanie mieszkańców państw UE do unijnych instytucji w latach 2008 i 2013 . . . . .	438
Tabela 6.6.	Poziom zaufania do instytucji krajowych w państwach UE w latach 2008 i 2013 . . . . .	442
Tabela 6.7.	Frekwencja w wyborach powszechnych do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich UE (WE) w latach 1979–2014 . . . . .	444
Tabela 6.8.	Deklaracje mieszkańców państw UE rozumienia tego, jak działa Unia . . . . .	447
Tabela 6.9.	Poczucie wpływu na funkcjonowanie UE państw członkowskich i ich mieszkańców . . . . .	449
Tabela 6.10.	Opinie mieszkańców państw UE na temat wybranych cech charakteryzujących Unię . . . . .	451
Tabela 7.1.	Opinie mieszkańców państw UE na temat tego, czy europejskie partie polityczne powinny wystawić kandydata na stanowisko przewodniczącego KE w najbliższych wyborach do PE . . . . .	466
Tabela 7.2.	Opinie mieszkańców państw UE na temat rozwoju Unii w kierunku federacji państw narodowych . . . . .	477

## Wstęp

Zagadnienie legitymizacji władzy politycznej jest jednym z najważniejszych problemów teoretycznych i badawczych związanych z refleksją naukową poświęconą władzy jako zjawisku społecznemu oraz bardzo istotnym zagadnieniem praktyki jej sprawowania, funkcjonowania instytucji politycznych, systemów politycznych itp. Kwestia ta dotyczy więc także Unii Europejskiej oraz jej systemu instytucjonalnego.

W początkowym okresie istnienia Wspólnot Europejskich zagadnienie legitymizacji ich funkcjonowania oraz instytucji utworzonych w ich ramach nie było problemem przyciągającym szczególną uwagę badaczy ani też nie stanowiło kwestii podejmowanej przez polityków. Wydaje się, że działo się tak m.in. dlatego, iż znaczenie Wspólnot było stosunkowo ograniczone, ich wpływ na życie mieszkańców ich państw członkowskich, a także na inne państwa, jawił się jako relatywnie nieduży, a większość decyzji zapadających na poziomie wspólnotowym, w tym przede wszystkim te najważniejsze, podejmowały instytucje międzyrządowe zgodnie z zasadą jednomyślności. Jednak wraz z rozwojem procesu integracji, przejawiającym się m.in. przyjmowaniem nowych państw członkowskich, obejmowaniem rozwiązaniami wspólnotowymi kolejnych dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego, pogłębianiem integracji czy też stopniowym odchodzeniem od jednomyślnego podejmowania decyzji na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w kolejnych obszarach integracji, znaczenie legitymizacji funkcjonowania Wspólnot Europejskich (a później Unii Europejskiej) i ich instytucji nabierało coraz większego znaczenia. Wyrazem tego były, mające swój początek mniej więcej u progu dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku i z czasem systematycznie nasilające się, opinie o tym, że demokratyczna legitymacja funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE jest niska, unijne instytucje są



za bardzo „oddalone” od tzw. zwykłych ludzi, za niskie jest poczucie tego, że ludzie mają jakiś rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie UE czy podawanie w wątpliwość tego, że struktura ta działa dla dobra i w interesie mieszkańców jej państw członkowskich. Pisząc jednym zdaniem i w pewnym uproszczeniu, w dyskursie naukowym, a także w debacie publicznej, coraz częściej zaczął być podnoszony problem tzw. deficytu demokracji lub też deficytu legitymizacji w Unii Europejskiej, na które to zjawisko składały się m.in. wymienione uprzednio kwestie. Taki stan rzeczy oddają np. słowa o tym, że „choć UE w retoryce stroi się w szaty demokracji – fundamentalny wymóg dla państw członkowskich – to sama jest przykryta co najwyżej najskromniejszym demokratycznym listkiem figowym”<sup>1</sup> czy też, że chociaż UE ma znaczące instrumenty regulowania relacji pomiędzy ludźmi i państwami członkowskimi, to „jej samej nie udało się przekształcić demokracji w demokrację”<sup>2</sup>.

Do wzmocnienia takich poglądów przyczyniło się kilka wydarzeń w procesie integracji w ostatniej dekadzie XX i pierwszej XXI wieku. W 1992 roku w Danii pierwsze referendum dotyczące ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej zakończyło się niepowodzeniem (traktat ten został przyjęty dopiero po drugim referendum w roku 1993). Ten sam traktat we Francji zaakceptowany został bardzo niewielką większością głosów (51,05%). Wydarzenia po roku 2000 spowodowały, że znaczenie interesującej nas kwestii nie tylko utrzymywało się, ale i rosło. Chodzi tutaj m.in. o odrzucenie przez Irlandczyków w referendum w 2001 roku traktatu z Nicei (dopiero drugie referendum w tej sprawie w 2002 r. zakończyło się powodzeniem), fiasko ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w 2005 roku (po negatywnych wynikach referendów we Francji i w Holandii w 2005 r.) czy wreszcie problemy z ratyfikacją traktatu z Lizbony, ponownie spowodowane negatywnym wynikiem referendum w Irlandii w 2008 roku i jego powtórzeniem (można już w tym miejscu postawić pytanie w rodzaju: Dlaczego nie powtarzano referendów nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy we Francji i w Holandii?).

Celem postawionym w niniejszej pracy jest przedstawienie zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej jako specyficznej, *sui generis*, organizacji międzynarodowej.

Tak sformułowany cel badawczy w polskiej literaturze przedmiotu podejmowany jest relatywnie rzadko. Publikacji poświęconych tej proble-

---

<sup>1</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE: *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 65.

<sup>2</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy in the European Union*. London–New York 1998, s. 4.

matyce nie jest zbyt wiele, a w tych, które są, uwaga autorów koncentruje się raczej na kwestii tzw. deficytu demokracji. Bez wątplenia, jak piszą Oscar Niedermayer i Richard Sinnott, legitymacja demokratyczna jest nierozzerwalnie związana z zagadnieniem instytucji<sup>3</sup>, ale dotyczy to także innych źródeł legitymizacji władzy politycznej. Jak więc zostanie to przedstawione w prezentowanej pracy, tzw. deficyt demokracji w UE jest częścią szerszego problemu, którym jest właśnie zagadnienie legitymizacji instytucji UE.

W takiej perspektywie brak jest w polskiej literaturze przedmiotu publikacji, w której podjęto by szerzej interesujące nas zagadnienie w taki sposób, jak jest to zamiarem autora. Tymczasem np. Konstanty A. Wojtaszczyk pisze, że „realnym problemem UE jest kwestia legitymizacji jej systemu politycznego”<sup>4</sup>. Podobnie np. Fareed Zakaria, który mówi, że „obserwując Europę, widzimy, że przekazuje coraz więcej kompetencji jej organom. Kluczem jest legitymizacja jej instytucji”<sup>5</sup>. Wydaje się więc, że stanowi to poważną lukę w polskich badaniach nad Unią Europejską i integracją europejską, a prezentowana książka ma stanowić próbę, przynajmniej częściowego, jej wypełnienia.

Zagraniczny dorobek badawczy poświęcony interesującemu nas zagadnieniu jest oczywiście znacznie bogatszy, a różnym aspektom dotyczącym podjętego problemu poświęcono wiele różnego rodzaju publikacji. Jednakże autor postawił sobie za cel, po pierwsze, głębokie osadzenie zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w teoretycznym dorobku dotyczącym legitymizacji władzy politycznej z uwzględnieniem i podkreśleniem sygnalizowanej specyfiki UE jako szczególnej organizacji międzynarodowej. Jak bowiem piszą np. Thomas Banchoff i Mitchell P. Smith, „ani teoretycy polityki, ani teoretycy integracji europejskiej nie poświęcili wiele uwagi problemowi legitymizacji w kontekście UE. Klasyczne teorie legitymizacji zostały rozwinięte w kontekście państw-miast, imperiów i państw narodowych, a ich założenia dotyczą środowiska, w których zostały sformułowane”<sup>6</sup>. Zdaniem tych autorów, w teorii neofunkcjona-

---

<sup>3</sup> O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT: *Democratic legitimacy and the European Parliament*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995, s. 278.

<sup>4</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt? W: Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2012, s. 18.

<sup>5</sup> *Bohaterowie są zmęczeni*, rozmowa z F. Zakarią. „Gazeta Wyborcza” z 29–30.12.2012, s. 20–21.

<sup>6</sup> T. BANCHOFF, M.P. SMITH: *Introduction. Conceptualizing legitimacy in a contested polity*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 3.

listycznej podkreśla się znaczenie tego wymiaru legitymizacji, jakim jest uznanie – w tym wypadku uznanie elit politycznych, ale zanedbuje się znaczenie drugiego wymiaru legitymizacji, jakim jest reprezentacja. Obydwa te aspekty są obecne w międzyrządowej i federacyjnej teorii integracji, ale w nich z kolei dominuje podnoszenie ich w kategoriach państwa<sup>7</sup>.

Po drugie, w pracy zostaną uwzględnione zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania UE wprowadzone na mocy ostatniego traktatu reformującego Unię Europejską, czyli traktatu z Lizbony. W kontekście tematu pracy ich znaczenie dotyczy nie tylko samych instytucji UE, tzn. ich kompetencji i wzajemnych relacji, ale także zasadniczej zmiany charakteru prawnego UE oraz zmian dotyczących poszczególnych polityk Unii. Jak bowiem zwracają uwagę np. David Beetham i Christopher Lord, zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE jest cały czas aktualne (ang. *in play*), gdyż dotyczy ciągłych zmian w UE, która ponadto przejmuje nowe kompetencje, jakie wcześniej wykonywane były przez państwa członkowskie<sup>8</sup>.

Po trzecie, w pracy podjęta została próba przedstawienia zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w okolicznościach szczególnych i wyjątkowych, tzn. w warunkach najgłębszego kryzysu gospodarczego, z jakim mamy do czynienia od początku procesu integracji. Jak to zostanie powiedziane w rozdziale pierwszym, znaczenie tego rodzaju warunków dla legitymizacji każdej władzy politycznej jest szczególne. Z naturalnych względów kwestia ta nie została dotychczas szerzej przedstawiona w literaturze przedmiotu.

Tematyka prezentowanej pracy jest przedmiotem zainteresowania autora i treścią jego badań naukowych od ponad dziesięciu lat. Ich rezultatem jest wiele artykułów dotyczących m.in. systemu instytucjonalnego UE, opublikowanych w fachowych czasopismach naukowych oraz publikacjach zbiorowych. Niniejsza praca stanowi kontynuację, rozwinięcie i pogłębienie treści zawartych zwłaszcza w czterech artykułach opublikowanych w kwartalniku „Studia Europejskie”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>8</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998, s. 125.

<sup>9</sup> T. KUBIN: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. Część 1: *aspekty teoretyczne*. „Studia Europejskie” 2007, nr 1(41), s. 9–30; IDEM: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. Cz. 2: *Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*. „Studia Europejskie” 2007, nr 2(42), s. 9–32; IDEM: *„Deficyt demokracji” w Unii Europejskiej? Instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej*. „Studia Europejskie” 2009, nr 4(52), s. 59–78; IDEM: *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2010, nr 3(55), s. 9–30.

Prezentowana książka w głównej mierze ma charakter teoretyczny. Zgodnie z tytułem pracy, jej głównym obszarem badawczym jest system instytucjonalny UE, czyli wymienione w art. 13 TUE instytucje Unii (ich charakter, kompetencje, usytuowanie w systemie) oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje (a także, w takim stopniu, w jakim jest to konieczne, ich relacje z instytucjami krajowymi państw członkowskich Unii) w kontekście zagadnienia legitymizacji władzy politycznej. Tak jak to szerzej zostanie wyjaśnione w podrozdziale 2.2., system instytucjonalny UE będzie traktowany jako część systemu politycznego Unii. Legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w warunkach kryzysu gospodarczego dotyczy rozdział piąty, a więc w tej części głównym obszarem zainteresowania będą decyzje, działania i efekty funkcjonowania systemu w pewnych okolicznościach. Natomiast społeczny (empiryczny) wymiar legitymizacji będzie przedmiotem zainteresowania w rozdziale szóstym. Jeśli chodzi o ramy czasowe, których dotyczyć będą przeprowadzone rozważania, to w rozdziale drugim, w celu zarysowania odpowiedniego kontekstu i pokazania oraz udowodnienia głównych tendencji w ewolucji charakteru systemu instytucjonalnego UE (WE), badania obejmować będą okres od powstania pierwszej z Wspólnot Europejskich, tzn. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, do wejścia w życie traktatu z Lizbony. Natomiast w rozdziałach trzecim i czwartym uwaga koncentrować się będzie na aktualnym stanie prawnym regulującym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, tzn. obowiązującym po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Okresu po ujawnieniu się kryzysu gospodarczego w Europie (rok 2008 i lata następne) dotyczą przede wszystkim rozdziały piąty i szósty.

W celu dokładniejszego określenia zakresu przedmiotowego pracy warto w tym miejscu także dokonać rozróżnienia legitymizacji sprawujących władzę w danym momencie (konkretnego rządu, parlamentu, partii lub koalicji rządzącej, osoby sprawującej urząd jednoosobowy itp.) oraz legitymizacji określonego porządku (ładu) politycznego, społecznego, ekonomicznego itp. w ogóle, a w jego ramach – systemu politycznego, a w nim z kolei – systemu instytucjonalnego. W takim układzie prezentowana praca dotyczy systemu instytucjonalnego UE „w ogóle”, a nie unijnych instytucji funkcjonujących w danym momencie czy też konkretnych ich decyzji, działań lub zaniechań. Należy więc podkreślić, że nie jest to książka o legitymizacji władzy politycznej „w ogóle”, nie zawiera też ona wyczerpującego ani kompleksowego opisu systemu instytucjonalnego UE. Te kwestie ogólne, a także oczywiście liczne inne dotyczące historii procesu integracji w ramach WE (UE) i aktualnego funkcjonowania Unii, będą poruszane i przywoływane tylko w takim

stopniu, w jakim będzie to – zdaniem autora – konieczne dla przedstawienia zasadniczego tematu pracy.

Szczególnie istotne dla prezentowanej pracy jest traktowanie UE jako struktury specyficznej, niebędącej ani państwem, ani typową międzyrządową organizacją międzynarodową. Brak wyraźnego celu procesu integracji powoduje, że trudno także przyjmować jako pewne, że UE może być traktowana jako coś w rodzaju superpaństwa w trakcie procesu jego tworzenia. Takie podejście, tzn. traktowanie UE jako organizacji *sui generis*, stanowi swoisty punkt wyjścia dla głównej tezy niniejszej pracy, którą autor będzie starał się udowodnić. Jest nią stwierdzenie, zgodnie z którym przyjmowane w literaturze przedmiotu oraz w debacie publicznej założenie o deficycie demokracji w UE jest pewnym uproszczeniem, a charakterystyczne cechy UE i jej instytucji powodujące, że taki pogląd jest wyrażany, powinny być postrzegane w szerszym kontekście, jakim jest problem legitymizacji systemu instytucjonalnego UE i, ewentualnie, deficyt tej legitymizacji. Bezpośrednia legitymacja demokratyczna bowiem jest tylko jednym ze źródeł prawomocności systemu instytucjonalnego UE i w ogóle Unii jako specyficznej organizacji międzynarodowej – źródłem bardzo ważnym, być może najważniejszym, ale nie jedynym i dlatego legitymizacja UE i jej instytucji powinna być analizowana w szerszej perspektywie, uwzględniającej także inne źródła legitymizacji – tak, jak ma to miejsce w przypadku każdej władzy politycznej, która, dążąc do tego, aby jej legitymizacja była jak najsilniejsza, stara się ją wywodzić z jak największej liczby źródeł.

Unia Europejska nie jest bowiem państwem, ale organizacją specyficzną, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, i łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej. Biorąc to pod uwagę, w opinii autora opieranie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE tylko na podstawie bezpośredniej legitymizacji demokratycznej, charakterystycznej dla demokratycznego państwa, byłoby swoistym „stawianiem karety przed koniem”. Oznaczałoby raczej zbyt wysoki stopień zaawansowania integracji w płaszczyźnie „instytucjonalnej” w stosunku do stopnia integracji „materialnej”. Dopóki UE będzie strukturą właśnie *sui generis*, w której wypadku będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny – w którym legitymizacja demokratyczna odgrywa rolę wiodącą, ale jest uzupełniana przez inne źródła, dzięki którym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, i całej UE, będzie mogło być uznawane za prawomocne.

Dla struktury całej pracy szczególne znaczenie ma rozróżnienie legitymizacji (legitymacji) normatywnej (formalnej, prawnej) oraz empirycznej (społecznej, subiektywnej). Legitymizacja (legitymacja) jako atrybut (właściwość) systemu instytucjonalnego UE, zarówno w jej wymiarze normatywnym, jak i empirycznym, ma w kontekście tematu niniejszej pracy charakter zmiennej zależnej. Głównymi zmiennymi niezależnymi będą natomiast przede wszystkim postanowienia traktatów (założycielskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz rewizyjnych) określające charakter systemu instytucjonalnego UE (WE), kompetencje poszczególnych instytucji i relacje pomiędzy nimi, praktyka funkcjonowania tego systemu, decyzje i działania stanowiące o rozwoju (pogłębianiu) procesu integracji w ramach UE (WE), niektóre akty prawa pochodnego, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (WE), niektóre wydarzenia dotyczące funkcjonowania UE (WE), wydarzenia i procesy zachodzące w otoczeniu międzynarodowym UE (WE), osiągnięty w danym momencie poziom szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego, zamożności, stopień zaspokojenia potrzeb materialnych itp. Za zmienne niezależne o charakterze pobocznym można uznać np. wydarzenia na krajowych scenach politycznych państw członkowskich UE (WE).

Oprócz tezy głównej, w poszczególnych rozdziałach pracy stawiane są także inne tezy, które autor będzie starał się udowodnić, oraz hipotezy, które będą weryfikowane/falsyfikowane. Rozdział pierwszy ma charakter teoretycznego wprowadzenia, a jego celem jest stworzenie swoistej bazy dla rozważań podejmowanych w kolejnych częściach pracy. W pierwszym jego podrozdziale, na podstawie literatury przedmiotu (dotyczącej przede wszystkim teorii polityki), syntetycznie przedstawione zostało zagadnienie legitymizacji (legitymacji) władzy politycznej, tzn. pojęcie, klasyfikacje i źródła legitymizacji (legitymacji) władzy politycznej. W następnym fragmencie rozdziału pierwszego m.in. określono, na potrzeby tematu niniejszej pracy, przedmiot legitymizacji, podjęta została próba usytuowania zagadnienia legitymizacji w odniesieniu do UE jako specyficznej organizacji międzynarodowej oraz sformułowania autorskiej definicji deficytu legitymizacji w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE. Biorąc pod uwagę to, że problem deficytu legitymizacji w UE (WE) na szerszą skalę zaczął być formułowany dopiero na pewnym etapie rozwoju procesu integracji, w podrozdziale 1.3. postawione zostały pytania (problemy badawcze) o to, czy w pierwszych kilku dekadach procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej jego legitymacja była wystarczająca, co miałyby stanowić jej podstawę oraz co mogło być przyczyną tego, że w pewnym okresie rozwoju UE (WE) legitymizacja jej systemu instytucjonalnego zaczęła być uważana za niewystarczającą, czego przejawem są poglądy

o deficycie demokracji i deficycie legitymizacji. Rozdział pierwszy jest zakończony fragmentem poświęconym ważności legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, a punkt wyjścia i odniesienia stanowi znaczenie legitymizacji dla władzy politycznej i instytucji politycznych w ogóle.

Rozdział drugi (podrozdziały 2.3.–2.8.) zawiera syntezę ewolucji systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji od traktatów założycielskich WE do zmian wprowadzonych na mocy traktatu z Lizbony. Skoncentrowano się tutaj przede wszystkim na kompetencjach poszczególnych instytucji WE (UE) i ich wzajemnych relacjach, co ma pozwolić uchwycić główne tendencje w dynamice zachodzących zmian w tym zakresie oraz pokazać specyfikę i różnice w porównaniu do systemów państw demokratycznych. Na wstępie tego rozdziału postawiona została teza (stanowiąca rozwinięcie próby odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego na pewnym etapie procesu integracji zaczęto mówić o deficycie demokracji/legitymizacji, podjętej w rozdziale pierwszym) o tym, że aby legitymizacja systemu instytucjonalnego UE była wystarczająca, regulacje prawne i praktyka polityczna ich funkcjonowania muszą być zbieżne z poziomem zaawansowania integracji w różnych obszarach życia społecznego; innymi słowy, integracja „instytucjonalna” powinna odpowiadać integracji „materialnej” (czyli unijnym politykom). W celu udowodnienia postawionej tezy podjęta została próba syntetycznego przedstawienia postępu integracji „materialnej” (podrozdział 2.1.), której dopełnieniem jest próba analogicznego, syntetycznego ukazania ewolucji systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji (podrozdział 2.9.). Zgodnie z coraz powszechniejszym podejściem, instytucje UE traktowane są jako system, którego pojęcie i zasady przedstawione zostały w podrozdziale 2.2.

Przedmiotem rozdziału trzeciego jest system instytucjonalny UE w jego aktualnej postaci, czyli po zmianach wprowadzonych na podstawie traktatu z Lizbony. Ukazano tutaj wybrane aspekty dotyczące kompetencji i funkcjonowania poszczególnych instytucji UE oraz relacji pomiędzy nimi w kontekście zagadnienia legitymizacji. Oprócz tego przedstawione zostały także trzy wybrane problemy dotyczące systemu instytucjonalnego UE szczególnie istotne w kontekście jego legitymizacji (relacje systemu instytucjonalnego UE z instytucjami państw członkowskich UE, kwestia przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji UE oraz wieloletnie budżety Unii). Celem tego fragmentu pracy jest przede wszystkim identyfikacja – na podstawie przeprowadzonej analizy – specyficznych cech systemu instytucjonalnego UE istotnych w kontekście jego legitymizacji, koniecznych do udowodnienia głównej tezy niniejszej pracy. Cechy te zostały przedstawione w podrozdziale 3.9.

Rozdział czwarty poświęcony został funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE w perspektywie czterech podstawowych źródeł jego legitymizacji, tzn. pośredniej i technokratycznej, bezpośredniej demokratycznej, utylitarnej oraz tej, jaką mają stanowić „wartości”. Analogicznie jak to zostało zrobione w rozdziale trzecim, także rozdział czwarty zakończony jest podsumowaniem (podrozdział 4.5.), które ma pozwolić, na podstawie dokonanej w tym rozdziale analizy, zarysować specyfikę UE i jej systemu instytucjonalnego w odniesieniu do źródeł jego legitymizacji, co z kolei ma zasadnicze znaczenie dla udowodnienia głównej tezy całej pracy.

Przedmiotem rozdziału piątego jest analiza funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE w czasie trwającego od mniej więcej lat 2008–2009 kryzysu gospodarczego. Celem jest ukazanie zagadnienia znaczenia i wpływu tego kryzysu na legitymizację instytucji UE w warunkach szczególnych, tzn. najdłuższego i najgłębszego kryzysu gospodarczego od początku procesu integracji. Wydaje się bowiem, że problem legitymizacji funkcjonowania instytucji publicznych, całego systemu politycznego oraz podejmowanych przez władze działań i decyzji nabiera szczególnego znaczenia w okresach różnego rodzaju doniosłych wydarzeń politycznych (jak wojny, rewolucje lub fundamentalne transformacje ustrojowe) czy też kryzysów politycznych i gospodarczych. Warto już w tym miejscu zauważyć, że w wymiarze empirycznym wpływ kryzysu na postrzeganie instytucji UE przez mieszkańców ich państw członkowskich uwzględniony został w rozdziale szóstym, w którym, obok bieżących, zawarto wyniki badań opinii publicznej także z okresu sprzed wybuchu kryzysu. Aby osiągnąć cel tego fragmentu pracy, w kolejnych podrozdziałach zarysowana zostanie geneza kryzysu gospodarczego w państwach UE, tzn. zarówno jego przyczyny o charakterze ogólnym, jak i specyficzne dla państw Unii (podrozdział 5.1.), przedstawione będą wybrane przejawy i skutki kryzysu w państwach UE (podrozdział 5.2.) oraz działania unijnych instytucji podjęte w ramach walki z kryzysem i jego skutkami (podrozdział 5.3.), a także dokonana zostanie analiza funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE w czasie kryzysu w kontekście zagadnienia legitymizacji (podrozdział 5.4.).

Rozdział szósty poświęcony został wspomnianemu tzw. subiektywnemu (empirycznemu, społecznemu) wymiarowi legitymizacji instytucji UE, czyli temu, w jaki sposób problem ten postrzegany jest przez mieszkańców państw UE. Celem w nim postawionym jest ukazanie tego, jak kształtują się poglądy mieszkańców państw UE, które można uznać za najistotniejsze w kontekście kwestii społecznej legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Wydaje się, że wyniki tych badań stanowią jedno z najistotniejszych narzędzi przydatnych w sprawdzeniu funkcjonującego



w literaturze przedmiotu oraz debacie publicznej poglądu o istnieniu „deficytu demokracji” w UE. Aby obraz ten był pełniejszy i aby sprawdzić, jak poglądy mieszkańców państw UE zmieniły się w czasie kryzysu gospodarczego, niektóre wyniki badań zostały pokazane z uwzględnieniem ich dynamiki, tzn. w porównaniu z okresem sprzed wybuchu kryzysu gospodarczego. Pozwoli to zweryfikować/sfalsyfikować hipotezę o tym, że z powodu wybuchu kryzysu oraz jego skutków społeczna legitymacja systemu instytucjonalnego UE osłabła. Rozdział ten został przygotowany na podstawie wyników badań opinii publicznej przeprowadzonych na potrzeby Eurobarometru.

W pierwszej części zakończenia zawarto podsumowanie i najważniejsze z punktu widzenia głównej tezy niniejszej pracy wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań, stanowiące argumenty na rzecz poparcia postawionej tezy. Przedmiotem drugiej części zakończenia jest przedstawienie potencjalnych reform i modyfikacji systemu instytucjonalnego UE, które pozwoliłyby na wzmocnienie jego legitymizacji, przede wszystkim demokratycznej. Bibliografia zawiera wykaz wykorzystanych w pracy, tzn. cytowanych i przywoływanych, źródeł.

W książce uwaga skoncentrowana została na zagadnieniu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE rozumianego jako część (podsystem) systemu politycznego UE. Siłą rzeczy, z racji tego, że nie sposób w istocie precyzyjnie wydzielić poszczególnych jego podsystemów, w takim stopniu, w jakim okaże się to konieczne, rozważania dotyczyć będą także innych części systemu politycznego UE, tj. np. normatywnego (unijne i krajowe regulacje prawne) czy relacjonalnego (unijne procesy decyzyjne)<sup>10</sup>. Podobnie jak całe studia europejskie, tak również niniejsza praca ma charakter interdyscyplinarny, tzn. z racji swojego tematu i celu w książce podjęto kwestie dotyczące różnych subdyscyplin politologii, a także innych nauk. Oprócz oczywiście historii integracji europejskiej (nauka o stosunkach międzynarodowych), prawa UE (nauki prawne) czy ekonomiki integracji europejskiej (nauki ekonomiczne) chodzi tutaj m.in. o teorię polityki, zagadnienia dotyczące systemów politycznych, nauki o zarządzaniu czy socjologii.

Korzystając w pracy z dorobku wielu dyscyplin naukowych, także w odniesieniu do sformułowanych i rozwijanych podejść teoretycznych wyjaśniających sam proces integracji europejskiej i funkcjonowanie UE (WE), czerpano również z wielu paradygmatów teoretycznych z zakresu stosunków międzynarodowych i studiów nad integracją europejską. Żad-

---

<sup>10</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Wstęp*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006, s. 7.

na z tych teorii samodzielnie nie byłaby wystarczająca do zrealizowania postawionego w pracy celu. Dlatego też w pracy przydatne okazały się założenia takich podejść teoretycznych, jak federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm (z kluczową dla tego podejścia koncepcją *spill-over*), międzyrządowa teoria integracji, ponadnarodowa teoria integracji, realizm, liberalizm, instytucjonalizm, liberalizm międzyrządowy<sup>11</sup>.

Tak skonstruowana – jak to zostało uprzednio zarysowane – praca ma więc układ przede wszystkim problemowy (przedmiotowy), a w ramach niektórych zagadnień (przede wszystkim w rozdziale drugim oraz niektórych fragmentach rozdziału trzeciego) – chronologiczny. Z wykorzystanymi założeniami składającymi się na podejścia teoretyczne związane są zastosowane metody badawcze. Metoda deskryptywna została ograniczona do koniecznego minimum (jest ona wykorzystywana w takim zakresie, w jakim jest to zdaniem autora konieczne do udowodnienia stawianych tez, weryfikacji lub falsyfikacji hipotez czy też ukazania pewnych tendencji w rozwoju określonych zjawisk i procesów). Skoncentrowano się przede wszystkim na analizie poszczególnych, podejmowanych zagadnień, oraz na syntezie w ujmowaniu dynamiki zmian i kierunków ewolucji poruszanych kwestii, istotnych z punktu widzenia podjętego tematu całej pracy. W tych częściach pracy, w których uwaga skupia się na analizie danych kwestii, prezentowane jest zarówno podejście pozytywne, tzn. „jak jest”, jak i normatywne, czyli „jak powinno być”, aby było zgodnie z tym, co zostało powiedziane na temat legitymizacji władzy politycznej w rozdziale pierwszym.

Przy tak określonym celu pracy, jak to zostało sformułowane już wcześniej, oraz sposobie jego realizacji autor stosował analizę porównawczą i analizę dokumentów – przede wszystkim aktów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE (prawo pierwotne i pochodne UE i WE, regulaminy instytucji, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE) oraz dokonywał syntezy zmian w tym systemie, jakie miały miejsce w trakcie procesu integracji pod kątem jego legitymizacji. Wykorzystane zostały: metoda historyczna, metoda systemowa oraz metoda decyzyjna; zidentyfikowane, przeanalizowane i zsyntetyzowane zostały decyzje oraz działania (i zaniechania), a także wydarzenia dotyczące funkcjonowania instytucji UE, oraz UE (WE) w ogóle, znaczące w kontekście tematu i celu pracy. Zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego

---

<sup>11</sup> Na temat teoretycznych i metodologicznych aspektów studiów europejskich zob. np. *Metodologiczne problemy studiów europejskich*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2012; K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI: *Teoretyczny wymiar studiów europejskich*. W: *Europeistyka. Podręcznik akademicki*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI. Warszawa 2012, s. 9–25.

UE w okresie kryzysu gospodarczego, będące przedmiotem zainteresowania w rozdziałach piątym i po części w szóstym, stanowi swoiste studium przypadku. Wykorzystana literatura przedmiotu została poddana selekcji i krytycznej analizie. W miarę potrzeby posługiwano się wynikami badań opinii publicznej przeprowadzonych w państwach członkowskich UE na potrzeby Eurobarometru oraz danymi statystycznymi (metoda statystyczna; tutaj podstawowym źródłem był Eurostat) dotyczącymi przede wszystkim zagadnień gospodarczych. Autor wykorzystał również literaturę dotyczącą wybranych aspektów historii integracji europejskiej oraz wiele innych dokumentów, należących nie tylko do dziedziny prawa UE (WE), a także publikacje o charakterze encyklopedycznym, przemówienia, komunikaty prasowe oraz artykuły i wywiady prasowe.

Jeśli chodzi o stan piśmiennictwa dotyczącego tematu niniejszej pracy, to można zauważyć, że najczęściej poruszano i akcentowano kwestie deficytu demokracji w UE. Chociaż zagadnienia legitymizacji władzy politycznej oraz funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) są tematem bardzo wielu różnego rodzaju opracowań, to autorowi nie jest znana publikacja dotycząca problemu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE ujętego w taki sposób, jak to zostało przedstawione w niniejszej pracy. Wśród prac wydanych w Polsce szczególnie istotnych w kontekście tematu całości niniejszego opracowania należy i warto w tym miejscu wspomnieć o trzech publikacjach zbiorowych: pod redakcją K.A. Wojtaszczyka (*Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, Warszawa 2006), pod redakcją K.A. Wojtaszczyka i J. Szymańskiej (*Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012) oraz o polskim wydaniu pracy *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej* (red. A. Annull, D. Wincott, Warszawa 2007). Z kolei publikacje anglojęzyczne poruszające obszerniej zagadnienia dotyczące tematu niniejszej pracy i wykorzystane w niej to przede wszystkim takie prace, jak: H. Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity* (New York–Oxford 1998), D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union* (London–New York 1998), D.N. Chrysochoou, *Democracy in the European Union* (London–New York 1998), V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and national politics* (Oxford 2006), P.C. Schmitter, *How to democratize the European Union... and why bother?* (Lanham 2000), L. Siedentop, *Democracy in Europe* (New York 2001), A. Warleigh, *Democracy and the European Union* (London–Thousand Oaks 2003) oraz prace zbiorowe: *The European Union: How democratic is it?* (eds. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, London–Thousand Oaks–New Delhi 1996), *Legitimacy and the European Union. The contested polity* (eds. T. Banchoff, M.P. Smith, London–New York 1999), *Democracy in*

*the European Union* (eds. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London–New York 2000), *Democracy and the European Union* (eds. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin–Heidelberg 1998). Natomiast w odniesieniu do różnych kwestii bardziej szczegółowych dotyczących podjętego zagadnienia warto w tym miejscu wspomnieć o pracach następujących autorów: K. Alter, F. Amtenbrink, S.S. Andersen, J. Barcz, D. Beetham, T. Biernat, A. Cukierman, S.C.W. Eijffinger, K.A. Eliassen, J. de Haan, A. Føllesdal, S. Hix, P.H. Loedel, G. Majone, G. Marks, M.A. Pollack, H. Rasmussen, J. Ruszkowski, F.W. Scharpf, W. Sokół, S. Waller, J.H.H. Weiler, J.J. Węc.

W takiej postaci książka nie wyczerpuje naturalnie podjętego tematu i poruszanych w jego ramach problemów, ale ma stanowić przyczynek do dyskusji dotyczącej legitymizacji w UE po wejściu w życie TL oraz w warunkach kryzysu jako wyjątkowego i szczególnie ważnego wydarzenia, będącego swoistym „testem” dla legitymizacji UE i jej instytucji.

Autor chciałby w tym miejscu podziękować Recenzentowi niniejszej pracy – Dyrektorowi Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego Panu prof. dr. hab. Konstantemu A. Wojtaszczykowi. Jego recenzja wydawnicza i zawarte w niej bardzo cenne uwagi pozwoliły podnieść poziom książki. Za wsparcie oraz rady i sugestie autor składa podziękowania także Kierownikowi Zakładu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Panu prof. dr. hab. Mieczysławowi Stolarczykowi, który zapoznał się z pierwotną wersją pracy. Autor dziękuje również Dyrektorowi Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Panu dr. hab. prof. UŚ Mariuszowi Kolczyńskiemu za wsparcie podczas powstawania tej książki. Za pracę redakcyjną autor dziękuje Pani Redaktor mgr Barbarze Konopce z Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego.

Jest oczywiste, że za wszelkie niedoskonałości i braki niniejszej książki odpowiedzialność ponosi tylko jej autor.



## Rozdział 1

# Zagadnienie legitymizacji w procesie integracji europejskiej oraz w funkcjonowaniu Unii Europejskiej

### 1.1. Pojęcie, klasyfikacje i źródła legitymizacji władzy politycznej

#### 1.1.1. Pojęcie legitymizacji

Pojęcie legitymizacji (legitymacji) władzy (politycznej, państwowej itp. oraz systemu politycznego, jego elementów, ustroju itp.) to jedna z kluczowych kategorii teoretycznych nauki o polityce, jak również niezwykle ważne zagadnienie praktyki sprawowania władzy i relacji pomiędzy podmiotami tę władzę sprawującymi a rządzonymi. Takie problemy jak to, dlaczego ludzie uważają, że dany podmiot ma „prawo” sprawować władzę lub nie ma do tego „prawa”, dlaczego należy mu się posłuch i posłuszeństwo albo też dlaczego należy stawiać mu opór, należą do najistotniejszych w naukach politycznych i są przedmiotem refleksji od czasów najdawniejszych. Waga i fundamentalne znaczenie legitymizacji władzy – w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym – wskazywane i podkreślane są w literaturze naukowej powszechnie<sup>1</sup>. Jednocześnie

---

<sup>1</sup> Zob. np.: J.G. MERQUIOR: *Rousseau and Weber. Two studies in the theory of legitimacy*. Abingdon 2006, s. 1; M.G. ROSKIN, R.L. CORD, J.A. MEDEIROS, W.S. JONES: *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Przeł. H. JANKOWSKA. Warszawa 2001, s. 17; V. HEISKANEN: *Introduction*. In: *The legitimacy of international organizations*. Ed. J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN. Tokyo 2001, s. 2; R. HOWSE: *The legitimacy of the World Trade Organization*. In: *The legitimacy of international...*, s. 355; J.M. WILLIAMS: *Chieftaincy, the state, and democracy. Political legitimacy in post-apartheid South Africa*. Bloomington 2010, s. 19–20; D. BEETHAM: *The legitimation of power*. Basingstoke–London 1991, s. 70; R. BARKER: *Political legitimacy and the state*. Oxford 1990, s. 4.

w obydwu swoich aspektach (teoretycznym i praktycznym) legitymacja (legitymizacja) władzy należy do pojęć najbardziej skomplikowanych i wielowymiarowych, wymykających się prostym, jednoznacznym i powszechnie akceptowanym definicjom, klasyfikacjom czy opisom<sup>2</sup>. Tym, co przyczynia się do jeszcze większych trudności z analizą legitymacji (legitymizacji), są jej „aksjologiczne i normatywne konotacje”<sup>3</sup>. Jest ona także kategorią, której w miarę pełny opis okazuje się niezwykle trudny dlatego, że ma charakter interdyscyplinarny i stanowi przedmiot zainteresowania specjalistów z różnych dziedzin nauki – politologów (zajmujących się teorią państwa i polityki, instytucjami publicznymi, systemami politycznymi), prawników (przede wszystkim konstytucjonalistów), filozofów polityki, socjologów (np. zajmujących się teorią i praktyką zmian społecznych, konfliktów społecznych) czy psychologów społecznych.

Samo zagadnienie legitymacji władzy znane było już w starożytności<sup>4</sup>. Jak pisze np. José Guilherme Merquior, kolebką zagadnienia legitymacji jest filozofia prawa – w klasycznej łacinie słowo *legitimus* oznaczało „legalny, zgodny z prawem”. Starożytni Grecy nie mieli specjalnego słowa na określenie legitymacji innego niż „legalny”. W średniowieczu pojawiło się słowo *legimitas*<sup>5</sup>, które wtedy oznaczało jednak raczej „zgodność ze zwyczajem” niż z prawem – w tej epoce więc, w wymiarze semantycznym znaczenia legitymacji, „prawo” (*lex*) zostało zastąpione przez „zwyczaj” (*consuetudo*). To również w średniowieczu idea legitymacji zaczęła być wiązana ze sprawowaniem władzy i stała się kwestią polityczną – w średniowiecznej filozofii i prawie pojawiło się rozumienie legitymacji jako

<sup>2</sup> Np. S. Huntington pisał: „stosując pojęcie legitymizacji, wchodzimy na grząski grunt i analitycy polityki słusznie unikają go w swych rozważaniach. Jest ono jednak niezbędne dla rozumienia problemów, przed którymi stają reżimy autorytarne końca XX w.”. S. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokracji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Warszawa 1995, s. 55. Na złożoność pojęcia legitymizacji wskazuje się także np. w następujących pracach: T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*. Toruń 2000, s. 5–8; A. ARNULL: *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności i legitymacji w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Warszawa 2007, s. 21.

<sup>3</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 8.

<sup>4</sup> M. ŻYROMSKI: *Legitymizacja czy legitymacja władzy. Doświadczenia państw Europy Środkowej*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3, s. 15.

<sup>5</sup> Tak samo podaje np. *International encyclopedia of social sciences*. Ed. D.L. SILLS [b.m.w.] 1968, Vol. 9, s. 245. Z kolei W. Sokół pisze w tym kontekście o słowie „legitimo” z łaciny średniowiecznej. Zob. W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych*. Lublin 1997, s. 15; IDEM: *Legitymacja*. W: *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*. Red. M. CHMAJ, W. SOKÓŁ. Lublin 1999, s. 174; W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007, s. 221.

„jakości tytułu do sprawowania władzy”. Wtedy też rozwinięto koncepcję „zgody” (przyzwolenia; ang. *consent*) jako konstytuującą legitymowaną władzę<sup>6</sup>. Od tego czasu różne aspekty teoretyczne i praktyczne sprawowania władzy w kontekście jej legitymacji (legitymizacji) były przedmiotem zainteresowania takich myślicieli, jak m.in. św. Tomasz z Akwinu, William Ockham, Marsyliusz z Padwy, Mikołaj Kuzańczyk, a w następnych stuleciach m.in. Niccolò Machiavelli, Jean Bodin, Hugo Grocjusz, Thomas Hobbs, John Locke, Charles Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Joseph de Maistre. Później oczywiście olbrzymi wkład w refleksję nad zagadnieniem legitymacji i legitymizacji władzy stał się udziałem Maxa Webera. We współczesnych naukach politycznych zagadnienie legitymacji i legitymizacji leży w obszarze zainteresowań naukowych takich badaczy, jak m.in. Carl Joachim Friedrich, Seymour Martin Lipset, David Easton, Karl Deutsch, Talcott Parsons, Robert Alan Dahl, David Beetham.

W tym miejscu należy wyjaśnić, zaznaczoną uprzednio, wskazywaną w literaturze przedmiotu różnicę pomiędzy pojęciami „legitymizacja” oraz „legitymacja”. Polega ona na tym, że „legitymizacja” oznacza proces, natomiast „legitymacja” – stan rzeczy, efekt procesu legitymizacji<sup>7</sup>. Jednak warto zauważyć, że nie zawsze w tym kontekście zachowywana jest konsekwencja i czasami, jak pisze np. Leszek Sobkowiak, pojęcie „legitymizacja” jest używane na określenie aspektu zarówno statycznego (stanu, cechy), jak i dynamicznego (procesu), a o tym, czy opis dotyczy stanu, czy procesu, decyduje treść i kontekst danej wypowiedzi<sup>8</sup>. W dalszych rozważaniach wskazane tu rozróżnienie będzie zachowane, przy czym, z racji podejmowania interesujących nas problemów w aspekcie dynamicznym (jako procesy) częściej będzie używane pojęcie „legitymizacja”. Dla porządku można dodać, że „delegitymizacja” to utrata legitymizacji, natomiast „relegitymizacja” oznacza ponowne jej uzyskiwanie<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> J.G. MERQUIOR: *Rousseau and...*, s. 2; *International encyclopedia...*, s. 246.

<sup>7</sup> Zob. np.: T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 6; L. SOBKOVIK: *Legitymizacja polityczna*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOVIK. Wrocław 1998, s. 153; P. WINCZOREK: *Wstęp do nauki o państwie*. Warszawa 1998, s. 41; J. GAJDA: *Proces legitymizacji władzy politycznej*. W: *Elementy teorii polityki*. Red. K. OPAŁEK. Warszawa 1989, s. 336; W. SOKÓŁ: *Legitymacja*. W: *Polityka – ustrój – idee...*, s. 174; IDEM: *Legitymizacja polityczna...*, s. 221–222; IDEM: *Legitymizacja systemów...*, s. 16; *Encyklopedia politologii*. T. 1: *Teoria polityki*. Zakamycze 1999, s. 167.

<sup>8</sup> L. SOBKOVIK: *Legitymizacja polityczna...*, s. 153–154. Np. A. Føllesdal wyróżnia dwa rodzaje pojęcia „legitymizacja”: „legitymizacja społeczna”, czyli podporządkowanie się prawu oraz „legitymizacja normatywna”, którą autor ten nazywa „legitymacją”. Zob. A. FØLLESDAL: *Legitymizacja regulacyjnej komitologii*. W: *Komitety i komitologia*. Red. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2005, s. 198.

<sup>9</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 222.



Wspomniana niekonsekwencja nie jest jedyną, jaką można zauważyć w ramach interesującego nas tematu. Przechodząc bowiem do próby syntetycznego przedstawienia funkcjonujących w literaturze przedmiotu definicji legitymacji (legitymizacji), warto zacząć od tego, że, jak zwraca uwagę np. Tadeusz Biernat, mamy w tej sprawie do czynienia ze „sporym zamętem terminologicznym”, potęgowanym dodatkowo znaczeniem i tłumaczeniem na język polski terminów obcojęzycznych, głównie angielskich<sup>10</sup>, a zakres znaczeniowy pojęć „legitymacja”, „legitymizacja” czy często im towarzyszących „prawomocność” i „prawowitość” jest nieostry<sup>11</sup>. Dla porządku należy dodać, że jeśli w dalszej części pracy w odniesieniu do pojęcia „legitymacja” lub „legitymizacja” będzie używane pojęcie „prawomocność” lub „prawowitość” (najczęściej, aby unikać powtarzania tego samego słowa w jednym zdaniu), to te ostatnie pojęcia będą używane w znaczeniu szerszym niż tylko legalność (zgodność z pewnymi przepisami prawnymi).

Starsze wydawnictwa encyklopedyczne i słownikowe o charakterze ogólnym zawierają wyjaśnienia, które wiązane są obecnie z pojęciami „legitymacja” i „legitymizacja” w odniesieniu do słowa „legitymizm” – jest ono tłumaczone m.in. jako „zgodność jakiejś władzy państwowej i jej działań z obowiązującym prawem”<sup>12</sup>; „porządek, stanowiący przez prawo, zwłaszcza ze względu na prawowitość władzy państwowej w przeciwstawieniu do uzurpacji”<sup>13</sup>. Wydawnictwa współczesne podobne wyjaśnienia podają już w odniesieniu do pojęcia „legitymizacja” („legitymacja”), natomiast pojęcie „legitymizm” obecnie tłumaczone jest już w kontekście przede wszystkim doktryny politycznej z XIX w. dotyczącej praw dynastii rządzących. I tak np. *Leksykon PWN* zawiera hasło „legitymizacja” wyjaśniane jako „nadanie czemuś mocy prawnej, usankcjonowanie czegoś” oraz „legitymizacja władzy”, tłumaczone z kolei jako „sposób uzasadnia-

---

<sup>10</sup> Jak pisze ten autor, także w języku angielskim siatka pojęć stosowanych w analizach legitymizacji władzy politycznej jest „niedopracowana” a o treści pojęcia używanego w danym miejscu decyduje w znacznym stopniu jego kontekst. T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 6. Warto zwrócić uwagę, że w języku angielskim w interesującym nas kontekście funkcjonują słowa „legitimacy” i „legitimation”. To pierwsze jest tłumaczone jako „legitymacja”, a drugie jako „legitymizacja”. Zob. np. M. WILLIAMS: *Chieftaincy, the state...*, s. 18.

<sup>11</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja procesu legislacyjnego*. W: *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*. Red. A. PREISNER. Wrocław 2010, s. 173.

<sup>12</sup> *Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna wydawnictwa „Guttenberga”*. Warszawa 1995.

<sup>13</sup> *Ilustrowana encyklopedia Trzaski, Everta i Michalskiego*. Poznań 1996, reprint, T. 3, wolumen 1.

nia przez rządzących prawa do rządzenia oraz celów i metod rządzenia” i „sposób legalizowania władzy zdobytej, sprawowanej i utrwalonej przez siły rządzące, nie wyłonione drogą legalną”<sup>14</sup>. Z kolei *Nowa encyklopedia powszechna PWN* zawiera już tylko wyjaśnienia pojęcia „legitymizacja władzy”, które jest w istocie tożsame z definicją zawartą we wspomnianym *Leksykonie...*<sup>15</sup>. *International encyclopedia of social sciences* definiuje legitymację (ang. *legitimacy*) jako „podstawę władzy rządu, która jest sprawowana zarówno ze świadomością rządzących, że mają prawo rządzić, jak i z pewnym uznaniem rządzonych takiego prawa”<sup>16</sup>.

Co naturalne, obszerniejsze przedstawienie interesujących nas pojęć zawiera większość publikacji encyklopedycznych i słownikowych o charakterze specjalistycznym. Koncentrując się w tym miejscu tylko na wyjaśnieniach samego pojęcia, *Słownik politologii* zawiera znaczenie terminu „legitymizacja władzy”, który jest tłumaczony jako „własność systemu politycznego, gwarantująca rządzącym moc stanowienia prawa i podejmowania wiążących decyzji, które będą do przyjęcia przez rządzonych”<sup>17</sup>. W innej tego typu publikacji można zauważyć wyraz bardzo częstego utożsamiania pojęcia „legitymizacja” z pojęciem „prawomocność” – znajdujemy bowiem wyjaśnienie hasła „prawomocność władzy, legitymizacja władzy” rozumianego jako „cecha władzy politycznej, której istotą jest aprobowane przez rządzonych prawo rządzących do podejmowania wiążących decyzji. Najogólniej, władza prawomocna to taka, która opiera się na przyzwoleniu rządzonych (a więc wyklucza przemoc i strach jako dominujące źródło podporządkowania), czego skutkiem jest zbiorowo akceptowany obowiązek posłuszeństwa wobec nakazów i zakazów władzy”<sup>18</sup>. W innej publikacji słownikowej „legitymizacja władzy” jest wyjaśniana bardzo podobnie – jako „atrybut władzy politycznej wyrażający uprawnienie rządzących do podejmowania wiążących decyzji – przy równoczesnej aprobacie rządzonych. [...] Władza legitymowana to taka, która opiera się na czynnym, dobrowolnym przyzwoleniu rządzonych, a więc wyklucza przemoc i strach jako dominujące źródło podporządkowania”<sup>19</sup>. Definicja pojęcia „legitymacja” zawarta w jeszcze innej tego rodzaju

<sup>14</sup> *Leksykon PWN*. Warszawa 2004.

<sup>15</sup> *Nowa encyklopedia powszechna PWN*. Warszawa 1995, T. 3.

<sup>16</sup> *International encyclopedia of social sciences*. Ed. D.L. SILLS [b.m.w.] 1968, Vol. 9, s. 244.

<sup>17</sup> *Słownik politologii*. Warszawa 2008, s. 282.

<sup>18</sup> *Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*. Warszawa 2008, s. 167. Zob. też: *Słownik polityki*. Red. M. BANKOWICZ. Warszawa 1999, s. 122.

<sup>19</sup> *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 2004, s. 203.

publikacji brzmi: „stan społeczny, w którym obywatele są przekonani, że rządzący mają prawo do sprawowania nad nimi władzy”<sup>20</sup>.

Wyjaśnienia pojęcia „legitymizacja” („legitymacja”) formułowane przez badaczy zajmujących się tą problematyką nie odbiegają od istoty znaczenia tego terminu przedstawionego uprzednio, ale są już bardziej zróżnicowane, a ich autorzy podkreślają w nich to, co jest ich zdaniem najistotniejsze. Dlatego też, aby zarysować wielość spojrzeń na interesującą nas problematykę i pokazać jej złożoność, warto kilka takich autorskich wyjaśnień zaprezentować. Różne, podkreślane w nich, aspekty zagadnienia legitymizacji będą przydatne również w kontekście dalszych rozważań – zarówno w tym rozdziale, jak i w następnych.

Bardzo lakonicznie i w pełni zgodnie z treścią przedstawionych tu definicji wyjaśniają pojęcie legitymacji (legitymizacji) np. C.J. Friedrich – jako „prawo rządzącego do rządzenia, uznawane przez rządzonych”<sup>21</sup> czy J. Michael Williams, który pisze, że dotyczy ona relacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi i koncentruje się na zagadnieniu, w jaki sposób rządzący uzasadniają swoją władzę<sup>22</sup>. Poprzez swoje „minimum” tłumaczy pojęcie legitymizacji Juan José Linz, wg którego „legitymizacja polega co najmniej na przekonaniu, że pomimo wielu niedociągnięć i błędów obecne instytucje polityczne wydają się lepsze od wszelkich innych, które mogłyby je zastąpić – dlatego należy okazywać im posłuszeństwo”<sup>23</sup>.

Gabriel A. Almond i G. Bingham Powell piszą, że „władza polityczna jest legitymizowana, jeśli obywatele przestrzegają praw ustalonych i wprowadzonych w życie przez władzę nie z obawy przed karą za nieposłuszeństwo, ale dlatego, że wierzą, iż władzy taki posłuch się należy”<sup>24</sup>.

Na czynnik, który może być kluczowy dla „sposobu uzasadniania władzy” i który będzie bardzo istotny w naszych dalszych rozważaniach, czyli na odczucia rządzonych, wskazuje także np. R.A. Dahl, który pisze, że legitymizacja to „wywołanie przekonania, że struktury, procedury, działania, decyzje, kierunki polityki, urzędnicy i przywódcy mają cechy »słuszności« [ang. *rightness*], właściwości i wartości moralnej i że winne

<sup>20</sup> *Encyklopedia politologii*. T. 1..., s. 167.

<sup>21</sup> C.J. FRIEDRICH: *Constitutional government and democracy. Theory and practice in Europe and America*. Waltham (Mass.)–Toronto–London 1968, s. 279, 583.

<sup>22</sup> J.M. WILLIAMS: *Chieftaincy, the state...*, s. 20.

<sup>23</sup> J.J. LINZ: *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. W: *Władza i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 34.

<sup>24</sup> G.A. ALMOND, G.B. POWELL: *Legitymizacja systemu politycznego*. W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWICZ. Warszawa 1986, s. 55.

być one akceptowane ze względu na te właściwości”<sup>25</sup>. Podobnie uważa Juliet Lodge, wg której legitymizacja polega na „zdolności spowodowania i utrzymania wiary w odpowiedniość i słuszność istniejących instytucji politycznych”<sup>26</sup>, S.M. Lipset – legitymizacja „obejmuje zdolność systemu do wytworzenia i podtrzymywania przekonania, że istniejące instytucje polityczne są dla społeczeństwa najlepsze”<sup>27</sup>, Fritz W. Scharpf – legitymizacja to „powszechnie podzielana wiara, że jest moralnym obowiązkiem postępowanie zgodnie z wymaganiami nałożonymi przez władze państwowe, nawet jeśli te wymagania naruszają czyjeś własne preferencje lub interesy i nawet jeśli można byłoby ich uniknąć niskim kosztem”<sup>28</sup>, Rodney Baker, który także wskazuje na czynnik „wiary” i „moralnego prawa” będących podstawami posłuszeństwa rządzonych rządzącym<sup>29</sup>, czy Thomas Franck formułujący definicję legitymizacji w odniesieniu do stosunków międzypaństwowych, w której legitymizacja jest cechą władzy lub instytucji sprawującej władzę, która wywiera wpływ na rządzonych w taki sposób, że ci rządzeni „wierzą” iż władza ta została uzyskana i funkcjonuje w zgodzie z „powszechnie akceptowanymi regułami”<sup>30</sup>. Uznanie i odczucia rządzonych są także kluczowym elementem definicji, zgodnie z którą legitymizacja to „to, jak dalece ludzie identyfikują się z instytucjami lub procesami politycznymi, które oddziałują na ich życie – uznają je za właściwe i postrzegają jako swoje”<sup>31</sup>.

Aspekt „wiary”, przekonania, odczuć podległych władzy jest bardzo znaczący także np. w pismach Henryka Domańskiego i Andrzeja Rycharda, którzy piszą o legitymizacji, że jest to „stan”<sup>32</sup>, w którym podporządkowanie się regułom i instytucjom państwa wynika z wiary społeczeństwa,

<sup>25</sup> R.A. DAHL: *Modern political analysis*. Englewood Cliffs 1963, s. 19. Cyt. za: T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 86.

<sup>26</sup> J. LODGE: *The European Parliament*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996, s. 214.

<sup>27</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. Przeł. G. DZIURDZIK-KRAŚNIEWSKA. Warszawa 1995, s. 81.

<sup>28</sup> F.W. SCHARPF: *Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: Why Europe differs from the United States*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003, s. 358.

<sup>29</sup> R. BARKER: *Political legitimacy and the state*. Oxford 1990, s. 11.

<sup>30</sup> T. FRANCK: *The power of legitimacy among nations*. New York–Oxford 1990, s. 24.

<sup>31</sup> T. BANCHOFF: *National identity and EU legitimacy in France and Germany*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 184.

<sup>32</sup> Ujmowanie przez tych autorów legitymizacji jako stanu jest przykładem sygnalizowanego uprzednio zamieszania i niekonsekwencji w stosowaniu interesujących nas pojęć.

że są one godne tego podporządkowania. Innymi słowy, społeczeństwo uznaje prawomocność reguł organizujących ład społeczny, instytucji, polityków i klasy rządzącej<sup>33</sup>. W kolejnym miejscu autorzy ci podkreślają znaczenie norm dla legitymizacji: „system jest legitymizowany wtedy, gdy zaspokaja potrzeby ludności, a nade wszystko – gdy potrzeba podporządkowania się władzy ma pewne podstawy normatywne. Jest bowiem oczywiste, że nie zawsze podporządkowanie się władzy wynika z legitymizacji: może być wynikiem strachu, pragmatycznego lub bezrefleksyjnego dostosowania czy też swego rodzaju kalkulacji. W odróżnieniu od tych uwarunkowań, legitymizacja to stan, gdy ludzie uważają, że władza ma moralne prawo oczekiwać podporządkowania, że jej roszczenie legitymizacyjne jest zasadne<sup>34</sup>. Na to, że legitymizacja jest pojęciem „bardzo subiektywnym”, wskazuje także np. Gerd C.A. Junne, którego zdaniem legitymizacja polega na „akceptacji rządu przez (większość) obywateli jako będącego »prawdziwym« [ang. *true*] rządem na danym terytorium<sup>35</sup>.

Oprócz elementu wiary i przekonania podległych władzy politycznej, w innych wyjaśnieniach legitymizacji mamy zaakcentowany kolejny bardzo ważny dla naszych rozważań czynnik – a mianowicie „wartości”. I tak np. wg wspomnianego już S.M. Lipseta „poszczególne grupy uważają system polityczny za posiadający legitymizację lub jej pozbawiony na podstawie tego, jak wartości systemu odpowiadają ich wartościom<sup>36</sup>. Jean-Marc Coicaud pisze, że legitymizacja to „proces, w ramach którego polityczne zróżnicowanie – fakt, że są ludzie rządzący i rządzeni – jest usprawiedliwiony [ang. *justified*]. Jest uznaniem prawa do rządzenia, które opiera się na pewnej liczbie fundamentalnych wartości, które kształtują tożsamość wspólnoty i z którymi członkowie tej wspólnoty się identyfikują. [...] W tym kontekście te wartości stanowią, co jest sprawiedliwe i niesprawiedliwe [ang. *just, unjust*] i definiują obowiązki, które instytucje polityczne i liderzy muszą wykonywać aby ich władza była legitymizowana. Zdolność do sprostania tym wymogom jest miarą tego czy są oni w stanie uzyskać legitymizację<sup>37</sup>. Jak J.-M. Coicaud dodaje, im silniej ludzie identyfikują się z tymi fundamentalnymi wartościami i traktują je

<sup>33</sup> H. DOMAŃSKI, A. RYCHARD: *Wstęp: o naturze legitymizacji i jej kryzysów*. W: *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*. Red. A. RYCHARD, H. DOMAŃSKI. Warszawa 2010, s. 7.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>35</sup> G.C.A. JUNNE: *International organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy*. In: *The legitimacy of international...*, s. 191.

<sup>36</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus...*, s. 81.

<sup>37</sup> J.-M. COICAUD: *International democratic culture and its source of legitimacy: The case of collective security and peacekeeping operations in the 1990s*. In: *The legitimacy of international...*, s. 259.

poważnie, tym legitymizacja może być silniejsza<sup>38</sup>. Znaczenie „wartości”, które mają być podstawą legitymizacji, bardzo wyraźne jest także w myśli Marcina Zaremby, którego zdaniem o legitymizacji władzy możemy mówić wtedy, „gdy jest ona pozytywnie oceniana w kategoriach moralnych jako sprawiedliwa, słuszna i zasługująca na uznanie”, czyli gdy władza „zostaje uznana za swoją ze względu na reprezentowany przez nią system wartości”<sup>39</sup>. Według Jerzego Kranza najistotniejsze dla legitymizacji sprawowania władzy jest podział tej władzy, procedury jej wykonywania oraz kontrola władzy<sup>40</sup>.

Pewną syntezą akcentów zawartych we wskazanych uprzednio definicjach jest propozycja D. Beethama, który podkreśla wielowymiarowość legitymacji (legitymizacji) i pisze, że o władzy można powiedzieć, że jest legitymowana, jeśli: 1) odpowiada ustanowionym regułom, tzn. została uzyskana i jest sprawowana zgodnie z obowiązującymi regułami; mogą one być niepisane (nieformalne) albo też mieć charakter formalny; w przypadku uzyskania lub sprawowania władzy niezgodnie z tymi regułami mówilibyśmy o braku legitymacji [ang. *illegitimacy*]; 2) reguły te mogą być uzasadnione przekonaniem zarówno sprawujących władzę, jak i podległych tej władzy; obie te grupy muszą być przekonane, że władza wywodzi się z odpowiednich źródeł, że obowiązujące reguły zapewniają to, że sprawujący władzę mają do tego odpowiednie kwalifikacje, a władza musi być postrzegana jako służąca interesowi ogółu; D. Beetham zaznacza tutaj, że oczywiście w żadnym społeczeństwie nie mamy do czynienia z jednością przekonań co do tych spraw oraz że kwestią otwartą pozostaje to, w jakim stopniu istniejące przekonania są wystarczające, aby można było mówić o posiadaniu przez władzę legitymacji; w razie rozbieżności pomiędzy obowiązującymi regułami a istniejącymi w danym społeczeństwie przekonaniem mielibyśmy do czynienia z deficytem legitymacji; 3) istnieją wyraźne dowody zgody podległych władzy na istniejące stosunki władzy; chodzi tutaj np. o deklaracje lojalności wobec rządzących czy udział w wyborach; wycofanie takiej zgody oznaczałoby delegitymizację władzy [ang. *delegitimation*]. Podsumowując, pierwszy warunek dotyczy więc istnienia określonych reguł, drugi – ich uzasadnienia opartego na przekonaniach, trzeci zaś – działań<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 259.

<sup>39</sup> M. ZAREMBA: *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*. Warszawa 2005, s. 16.

<sup>40</sup> J. KRANZ: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*. „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3, s. 7.

<sup>41</sup> D. BEETHAM: *The legitimation...*, s. 15–19 oraz D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998, s. 3–4.

Wreszcie w jeszcze innych wyjaśnieniach legitymizacji (legitymacji) władzy mamy wskazane także niektóre jej źródła (podstawy). Przykładowo Fiona Hayes-Renshaw pisze, że legitymacja to „zdolność instytucji lub systemu do artykułowania interesów i zaspokajania potrzeb poszczególnych grup i realizowanie tych dwóch funkcji przez władze. Dwie kluczowe koncepcje leżą u podstaw legitymacji – reprezentacja i efektywność. Dlatego legitymowany system lub instytucja muszą oddawać poglądy i interesy grupy, którą reprezentuje, muszą być otwarte na ich wpływ i muszą być w stanie, w rozsądnym czasie, produkować efekty polityki, które zaspokajają większość ludzi którymi rządzą i których reprezentują”<sup>42</sup>. Szerzej kwestia tego, na czym może się legitymacja (legitymizacja) władzy opierać, czyli jakie mogą być jej źródła, zostanie przedstawiona w dalszym podrozdziale.

Oprócz różnego rodzaju cech legitymizacji (legitymacji) czy też wątków i problemów wiążących się z tym zagadnieniem zawartych w przytoczonych uprzednio wyjaśnieniach – w tym miejscu należy wskazać na jeszcze kilka istotnych z punktu widzenia tematu niniejszej pracy.

Po pierwsze, uzyskana legitymacja nie jest atrybutem danym raz na zawsze, ale „musi być stale odnawiana”<sup>43</sup>. Krzysztof Pałeczki pisze, że „szczególny układ zależności, jaki powstaje w rezultacie przyzwolenia na władzę, jest stanem przejściowym i nietrwałym”<sup>44</sup>, a Marek Żyromski, że „mamy raczej do czynienia z ciągłym procesem zwiększania czy zmniejszania się legitymacji lub wręcz z procesem uzyskiwania czy tracenia uprawnienia do rządzenia”<sup>45</sup>. Dlatego też bardziej zasadnym podejściem wydaje się traktowanie jej przede wszystkim jako procesu.

Po drugie, o legitymizacji nie możemy mówić w kategoriach „wszystko albo nic”<sup>46</sup>, nie jest ona atrybutem absolutnym, ale stopniowalnym: nie ma „charakteru zerojedynkowego, tzn. że albo jest, albo jej nie ma, ale ma charakter stopniowalny i może być wzmacniana lub trwoniona”<sup>47</sup>. Poza tym, „nie każdy element systemu musi być legitymizowany w jednakowym stopniu”<sup>48</sup>. Mówiąc jeszcze innymi słowami, legitymizacja

<sup>42</sup> F. HAYES-RENSHAW: *The role of the council*. In: *The European Union: How democratic...*, s. 144.

<sup>43</sup> J. ROTSCCHILD: *Legitymizacja polityczna we współczesnej Europie*. W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWICZ. Warszawa 1986, s. 62.

<sup>44</sup> K. PAŁECKI: *Prawo. Polityka. Władza*. Warszawa 1988, s. 154.

<sup>45</sup> M. ŻYROMSKI: *Legitymacja czy legitymizacja...*, s. 18–19.

<sup>46</sup> D. BEETHAM: *The legitimation...*, s. 19–20; D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 9.

<sup>47</sup> J. ROTSCCHILD: *Legitymizacja polityczna...*, s. 69.

<sup>48</sup> M. ZAREMBA: *Komunizm, legitymizacja...*, s. 19.

„nie jest pojedynczą cechą, jaką system władzy posiada lub nie”<sup>49</sup>, ale jest zestawem różnych kryteriów lub wymiarów dotyczących różnych poziomów, z których każdy dostarcza „moralnych podstaw” zgody lub współpracy rządzonych w danym stosunku władzy<sup>50</sup>. Ta stopniowalność powoduje, że legitymizacja nigdy nie osiąga ani teoretycznie najniższego możliwego poziomu, ani najwyższego i w związku z tym zawsze istnieje jakiś „deficyt legitymizacji”<sup>51</sup>, zawsze może ona być mocniejsza. Według S.M. Lipseta „stopień legitymizacji posiadanej przez systemy polityczne zależy w dużej mierze od sposobu, w jaki rozwiązano sprawy kluczowe, które przez wiele lat dzieliły społeczeństwo”<sup>52</sup>. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na następujący problem dotyczący legitymizacji systemu politycznego – mianowicie, czy jest ona „właściwością każdego systemu politycznego, a tylko »uaktywnia się« i przybiera określone rozmiary pod wpływem pewnych faktów, czy też »staje się« w określonych warunkach”?<sup>53</sup>

Po trzecie, kolejną cechą legitymizacji, ściśle związaną z przedstawioną, jest to, że „nie musi wiązać całego społeczeństwa i całego »systemu«: może być przecież tak, że tylko niektóre grupy społeczne obdarzają wiarą legitymizacyjną tylko pewne instytucje systemu”<sup>54</sup>.

Po czwarte, jedną z cech procesu legitymizacji jest to, że ma ona charakter relacji, oddziaływania pomiędzy sprawującymi władzę polityczną a podległymi tej władzy, rządzącymi a rządzonymi – T. Biernat pisze, iż „można przyjąć, że powszechne jest traktowanie legitymizacji jako szczególnego rodzaju relacji, unikalnego typu stosunków między podmiotami a otaczającą je rzeczywistością społeczną, głównie polityczną. Ich szczególną cechą są atrybuty, jakimi społeczeństwo »obdarza« wybraną władzę polityczną. Nie ma natomiast powszechnej zgody, gdy chodzi o odpowiedź na pytanie, w jaki sposób powstaje to odniesienie do rzeczywistości. Punktem wyjścia dla formułowania teorii legitymizacji jest zawsze rozstrzygnięcie, czy odniesienia te powstają samoistnie, spontanicznie, czy do ich wytworzenia dążą konkretne podmioty”<sup>55</sup>.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wcześniej wyjaśnienia legitymizacji, oczywiste jest, że aby można było mówić o legitymizacji w odniesieniu do

<sup>49</sup> D. BEETHAM: *The legitimation...*, s. 20.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> H. DOMAŃSKI, K.M. SŁOMCZYŃSKI: *Pozycja społeczna a poparcie dla systemu społeczno-ekonomicznego: kontekst europejski*. W: *Legitymizacja w Polsce...*, s. 64.

<sup>52</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus...*, s. 81.

<sup>53</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 118.

<sup>54</sup> H. DOMAŃSKI, A. RYCHARD: *Wstęp: o naturze legitymizacji i jej kryzysów*. W: *Legitymizacja w Polsce...*, s. 10.

<sup>55</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 69.



jakiegoś jej obiektu, musi być ona uznawana przez podporządkowanych władzy. Ale nie tylko – wydaje się bowiem, że sami rządzący również muszą, przynajmniej do pewnego stopnia, mieć poczucie prawomocności swojej władzy – jak pisze np. M. Zaremba, „bez wątpienia szanse na uzyskanie legitymacji systemu politycznego maleją do zera, gdy sami rządzący kwestionują jego prawomocność”<sup>56</sup>.

Po piąte, złożoność i trudność badania i opisu procesu legitymizacji wynika również także stąd, że w jego trakcie współwystępują „między innymi elementy (oddziaływania) intencjonalne i żywiołowe, zależne i niezależne od podmiotów władzy, zaplanowane i przypadkowe, emocjonalne i intelektualne, perswazyjne i manipulacyjne”<sup>57</sup>.

### 1.1.2. Klasyfikacje legitymizacji

Wybrane i przytoczone uprzednio wyjaśnienia pojęcia legitymizacji (legitymacji) władzy, które są przecież tylko niewielką częścią wszystkich funkcjonujących w literaturze przedmiotu, szczególnie te formułowane przez badaczy zajmujących się tą problematyką, wskazują na to, że poszczególne ich autorzy podkreślają tak różne jego aspekty, że zapewne nie sposób byłoby sformułować czegoś w rodzaju jednej, pełnej, „powszechnie obowiązującej” definicji legitymizacji (legitymacji) władzy. Sprawa jest również skomplikowana, jeśli chodzi o klasyfikacje tego pojęcia i jego „rodzaje” („typy”). Mamy w tej kwestii do czynienia z bardzo wieloma koncepcjami oraz z olbrzymim zamieszaniem terminologicznym. W przedstawianych propozycjach bardzo często pod różnymi nazwami kryją się bardzo podobne albo wręcz takie same „rodzaje” („typy”) legitymizacji (legitymacji) albo też odwrotnie, tzn. dany „rodzaj” („typ”) legitymizacji (legitymacji) jest różnie nazywany. Ponadto, z racji złożoności i wielowymiarowości interesującego nas pojęcia, bardzo często poszczególne „rodzaje” („typy”) legitymizacji (legitymacji) niejako „nachodzą na siebie”, co utrudnia stworzenie klasyfikacji rozłącznej wg określonego kryterium. Nie pretendując więc oczywiście do wyczerpania tego zagadnienia, w dalszej partii tekstu przedstawionych zostanie jednak kilka klasyfikacji legitymizacji (legitymacji) i jej „rodzajów” („typów”), co jest istotne w kontekście dalszych rozważań.

<sup>56</sup> M. ZAREMBA: *Komunizm, legitymizacja...*, s. 17.

<sup>57</sup> L. SOBKOWIAK: *Legitymizacja polityczna...*, s. 158.

Należy chyba zacząć od tego, że na przestrzeni sygnalizowanego wcześniej wielowiekowego rozwoju idei legitymizacji (legitymacji) można wskazać kilka głównych jej koncepcji. Pierwsza określana jest mianem tradycyjnej, a jej istota zasadza się na uzasadnieniu sprawowanej władzy pewnymi jej atrybutami (cechami), jak np. jej boskie pochodzenie, boskie powołanie, zgodność z prawami natury, prawami historii, odwieczną tradycją. Wraz z pojawieniem się i rozwojem w epoce nowożytnej idei demokratycznych wykształciła się koncepcja legitymizacji (legitymacji) partycypacyjnej, zgodnie z którą rządy są prawomocne dzięki szerokiemu i świadomemu udziałowi obywateli w procesie politycznym. Warto wspomnieć, że myślicielem, który położył fundamenty pod taką koncepcję legitymacji, był J.-J. Rousseau – rdzeń jego koncepcji stanowiło uczestnictwo w polityce ludu, co jest czynnikiem aktywującym „wołę powszechną”<sup>58</sup>. Już w XX w. sformułowana została koncepcja legitymacji władzy istniejąca dzięki przekonaniu ludzi (w tym zwłaszcza elity sprawującej władzę), że władza jest prawomocna, oraz, będąca jej konsekwencją, tzw. koncepcja „behawioralna”, charakteryzująca się „normatywistycznym neutralizmem” i akcentująca „znaczenie władzy, siły, przymusu, manipulacji, depolityzacji oraz gratyfikacji materialnych jako instrumentów osiągnięcia prawomocności”<sup>59</sup>.

Pisząc o rodzajach legitymizacji, oczywiście nie sposób nie przywołać koncepcji M. Webera, powszechnie przytaczanej w publikacjach z dziedziny nauk społecznych<sup>60</sup>. Wyróżnił on trzy „czyste” („idealne”) typy „panowania prawomocnego”: legalny (racjonalny), tradycyjny i charyzmatyczny<sup>61</sup>. Panowanie legalne, czyli „na mocy ustanowienia”, którego

<sup>58</sup> J.G. MERQUIOR: *Rousseau and Weber...*, s. 57.

<sup>59</sup> J. GAJDA: *Proces legitymizacji...*, s. 336–337. Na temat historycznego rozwoju koncepcji legitymizacji zob. też np.: W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 222–225; IDEM: *Legitymizacja systemów...*, s. 16–19; IDEM: *Legitymacja*. W: *Polityka – ustrój – idee...*, s. 174–175; *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*. Red. M. CHMAJ, W. SOKÓŁ. Toruń 2001, s. 174.; *Encyklopedia wiedzy politycznej*. Red. M. CHMAJ, J. MARSZAŁEK-KAWA, W. SOKÓŁ. Toruń 2005, s. 177–178; *Encyklopedia politologii*. T. 1..., s. 167–168.

<sup>60</sup> Można w tym miejscu zacytować chyba słowa V. Murvara o M. Weberze: „będąc często przywoływany ale rzadko czytany, co jest jedną z tragicznych konsekwencji wielkości”. V. MURVAR: *Introduction: Theory of liberty, legitimacy, and power: New directions in the intellectual and scientific legacy of Max Weber*. In: *Theory of liberty, legitimacy and power: New directions in the intellectual and scientific legacy of Max Weber*. Ed. V. MURVAR. Abingdon 2006, s. 2.

<sup>61</sup> M. WEBER: *Trzy czyste typy prawomocnego panowania*. W: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*. Wybór: W. DERCZYŃSKI, A. JASIŃSKA-KANIA, J. SZACKI. Warszawa 1975, s. 539–550; M. WEBER: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Przekł. i wstęp D. LACHOWSKA. Warszawa 2002, s. 160–161.

podstawowym typem jest biurokracja i którego „idea podstawową [...] jest przeświadczenie, że można tworzyć swobodnie dowolne prawa i zmieniać je za pomocą formalnie poprawnego ustawodawstwa”<sup>62</sup>. W tym typie panowania „posłuszeństwo obowiązuje nie wobec osoby na mocy jej swoistego prawa, lecz wobec ustanowionej *zasady*, która określa, komu i w jakim stopniu jest ono należne”<sup>63</sup>. Stojący na szczycie organizacji politycznej rządzący (czy to dziedziczy, czy to wybierani) również są związani obowiązującymi przepisami<sup>64</sup>. Podstawą panowania tradycyjnego jest „moc wiary w świętość istniejących od dawna porządków i potęgę panujących”<sup>65</sup>, a jego najczystszy typem jest władza patriarchalna (ojcowie rodzin, wodzowie klanów, „ojcowie ludu”). Rządzącego słucha się ze względu „na jego powagę, której udziela mu tradycja – przez szacunek”<sup>66</sup>. Natomiast panowanie charyzmatyczne opiera się „na mocy uczuciowego oddania osobie pana oraz uznania dla jego niezwykłych talentów (charyzma), w szczególności zdolności magicznych, bohaterstwa, mocy ducha i mowy”<sup>67</sup>. Najbardziej typowymi przykładami są tutaj władza „proroków, bohaterów wojennych, wielkich demagogów”<sup>68</sup>. Posłuszeństwo przywódcy ma miejsce ze względu na jego cechy osobiste, a nie zajmowane przez niego stanowisko i trwa tak długo, jak długo uznaje się te niecodzienne cechy przywódcy „utwierdzone” przez „dowody”<sup>69</sup>. Należy podkreślić, że sam M. Weber stwierdzał, że wskazane przez niego typy idealne nigdy nie występowały w swojej „czystej” postaci w rzeczywistości – zawsze była to jakaś ich kombinacja<sup>70</sup>.

Jednym z ogólnych podziałów treści i źródeł legitymizacji jest wyróżnienie dwóch jej aspektów: podmiotowego i przedmiotowego. Podmiotowy dotyczy osób, grup, instytucji, organizacji itp. „które »produkuja« treści legitymizujące, zabiegają o zachowanie ich trwałości i ortodoksyjności oraz sprawują pewien rodzaj kontroli nad zgodnością postaw i działań społecznych z przyjętym przez nich »modelem człowieka i społeczeństwa«”<sup>71</sup>. Natomiast aspekt przedmiotowy legitymizacji dotyczy jej treści,

<sup>62</sup> M. WEBER: *Trzy czyste typy...*, s. 539.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 540.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 541.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 545.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> M. WEBER: *Gospodarka i społeczeństwo...*, s. 161.

<sup>71</sup> W. ŚWIĄTKIEWICZ: *Wprowadzenie. Legitymizacja: zagadnienia podstawowe*. W: *Społeczny świat i jego legitymizacje*. Red. W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice 1993, s. 10.

tn. „pojęć, wyobrażeń, systemów wiedzy, przekonań”<sup>72</sup> przywoływanych „w charakterze systemów legitymizujących uznawane wartości, normy, symbole i realizowane wzory działań społecznych”<sup>73</sup>. Najważniejszymi przykładami są tutaj m.in. religia, prawo, moralność, obyczaje, tradycje kulturowe – stanowią one „bazę, z której zasobów czerpane są uzasadnienia i usprawiedliwienia, a także uprawomocnienia i usensownienia indywidualnych i zbiorowych wyborów aksjonormatywnych i podejmowanych działań”<sup>74</sup>. Przy czym „można przyjąć, że w indywidualnych wymiarach życia obydwie te aspekty legitymizacji wzajemnie się przeplatają, tworząc nierzadko całość niekoherentną wewnątrznie i nasyconą sprzecznościami”<sup>75</sup>.

Szczególnie istotną klasyfikacją legitymizacji jest wyróżnienie koncepcji określanych mianem subiektywnej (subiektywistycznej) i obiektywnej (obiektywistycznej). Subiektywna koncentruje się na tym, czy dana władza jest uważana za prawomocną przez większość rządzonych. Jej nazwa wynika z utożsamiania legitymacji z „przekonaniem” [ang. *conviction*] co do prawomocności władzy<sup>76</sup>; akcent kładzie się tutaj na kwestie polityczne – relacje pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Takie podejście, tzn. sprowadzanie legitymizacji tylko do czynników subiektywnych, a pomijanie „obiektywnych” cech danego systemu czy też „zawartości moralnej”, spotyka się ze sprzeciwem części badaczy<sup>77</sup>. Natomiast w koncepcji obiektywnej mamy do czynienia z próbą odejścia od analizy zagadnienia legitymizacji poprzez badanie zmieniających się opinii społeczeństwa, a podkreśla się znaczenie czynników socjokulturowych i wartości społecznych. Wspólną cechą obu tych podejść jest to, że koncentrują się one na kwestii wiary (przekonania; ang. *belief*); w podejściu subiektywistycznym mamy do czynienia z akcentowaniem psychologicznego wymiaru wiary, natomiast w obiektywistycznym – aspektu społecznego, wartości<sup>78</sup>. Aby jeszcze lepiej wyjaśnić te dwa aspekty legitymizacji, warto przytoczyć ich opis innego autora. Tak więc subiektywny wymiar legitymizacji to indywidualne postrzeganie i oceny rzeczywistości, na co wpływ mają m.in. „wiedza, doświadczenia, nastawienie emocjonalne, stereotypy i fobie, opinie środowiskowe i informacje docierające za pośrednictwem mass

---

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Zob. w tym kontekście kilka definicji legitymizacji badaczy amerykańskich: W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 223; IDEM: *Legitymizacja systemów...*, s. 18–19.

<sup>77</sup> D. BEETHAM: *The legitimation...*, s. 9.

<sup>78</sup> J.G. MERQUIOR: *Rousseau and Weber...*, s. 4–6.

mediów, wreszcie wnioski z osobistych obserwacji życia politycznego”<sup>79</sup>, natomiast obiektywny to „zobiektywizowane w systemie społecznym wartości, procedury i instytucje, jego faktyczne dokonania, obowiązujące zasady podziału dóbr, formy i skutki działania poszczególnych podmiotów i wiele innych elementów”<sup>80</sup>.

Jak się wydaje, przedstawiona klasyfikacja koncepcji legitymizacji jest bardzo bliska tej (jeśli nie tożsama z nią), którą stosują inni badacze, używając nieco innych terminów na nazwanie jej typów. Przykładowo Piotr Winczorek wyróżnia legitymizację „normatywną” („władza legitymowana normatywnie/prawnie”) oraz „społeczną” (subiektywne odczucie aprobaty). Najczęściej władza legitymowana społecznie jest też legitymowana normatywnie, a ta ostatnia wzmacnia legitymację społeczną. Jednocześnie akceptacja społeczna władzy legitymowanej normatywnie wzmacnia ją. Może zaistnieć sytuacja, w której władza nieposiadająca legitymacji normatywnej jest uznawana społecznie lub też władza mająca legitymację normatywną jest kontestowana przez rządzonych. Te sytuacje mogą dotyczyć aspektu zarówno podmiotowego legitymacji (kto sprawuje władzę), jak i proceduralnego (jak tę władzę sprawuje)<sup>81</sup>. Bardzo podobnych określeń używa w tym kontekście Joseph H.H. Weiler: legitymizacja „formalna” („prawna”) oraz „społeczna” („empiryczna”). Ta pierwsza oznacza, że tworzenie systemu lub instytucji nastąpiło zgodnie z prawem, podczas gdy druga – społeczną akceptację systemu<sup>82</sup>. Inne bardzo zbliżone rozróżnienie to legitymizacja „normatywna” i „socjologiczna”. „Normatywna” to warunki, w jakich rządzący mają prawo stanowić i stosować prawo, natomiast „socjologiczna” (empiryczna) dotyczy tego, czy ludzie podlegli jakiejś władzy i funkcjonującym w jej ramach instytucjom aprobuje ją. W tym sensie legitymacja oznacza „akceptację publiczną” [ang. *public approval*] i jest opisywana przede wszystkim przez analizę wyników badań opinii publicznej<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> L. SOBKOWIAK: *Legitymizacja polityczna...*, s. 160–161.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> P. WINCZOREK: *Wstęp do nauki...*, s. 41, 44.

<sup>82</sup> J.H.H. WEILER: *After Maastricht: community legitimacy in post-1992 Europe*. In: *Singular Europe*. Ed. W.J. ADAMS. Ann Arbor 1993, s. 19; J.H.H. WEILER: *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*. Cambridge 1999, s. 80.

<sup>83</sup> A. REHFELD: *The concept of constituency. Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge 2005, s. 13–15. Zob. też: J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999, s. 9; A. FØLLESDAL: *Democracy, legitimacy and majority rule in the European Union*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds.

Bardzo istotną kwestią w kontekście prezentowanego rozróżnienia legitymizacji normatywnej (formalnej, prawnej) oraz społecznej (subiektywnej, empirycznej) jest to, że w większości przypadków władza (system, ustrój, instytucja, itp.) musi posiadać legitymację normatywną po to, aby mieć legitymację społeczną. Jednocześnie władza posiadająca legitymację normatywną nie zawsze będzie cieszyła się legitymacją społeczną – większość rewolucji miało miejsce w państwach, w których władze miały legitymację formalną, ale utraciły tę społeczną<sup>84</sup>.

Obiektywne i subiektywne aspekty legitymizacji widoczne są także w trochę innej koncepcji klasyfikacji tego pojęcia dokonanej przez D. Beethama. Wyróżnia on trzy „poziomy legitymizacji”: reguł, przekonań i zachowań<sup>85</sup>. Nie są one wobec siebie alternatywne, ale uzupełniają się i razem składają na legitymizację władzy; jednocześnie każdy z tych poziomów „posiada autonomię i charakterystyczną formę deficytu legitymizacyjnego”<sup>86</sup>. Poziom reguł wyznaczany jest przez regulacje prawne: „władza jest legitymizowana przede wszystkim wtedy, gdy nabywa się ją i sprawuje zgodnie z przyjętymi regułami” – reguły te mogą być zarówno niepisane, jak i sformalizowane w postaci przepisów prawnych. Przeciwnieństwem legitymizacji na tym poziomie jest „nielegalność władzy”, czyli gdy została ona nabyta lub jest sprawowana z naruszeniem reguł<sup>87</sup>. Poziom przekonań polega na tym, że reguły są akceptowane przez „strony związane stosunkami władczymi”. Niezbędne jest tutaj przekonanie o tym, że władza pochodzi od „uznanego autorytetu”, reguły zabezpieczają „odpowiednie kwalifikacje” osób sprawujących władzę, a struktura władzy powinna być widziana jako służąca przede wszystkim dobru wspólnemu, a nie interesom sprawujących władzę. Zauważając, że w żadnym społeczeństwie przekonania te nie są jednolite, D. Beetham uważa, że musi istnieć jakieś „minimum wspólnych przekonań” zarówno wewnątrz obu grup (sprawujących władzę i podporządkowanych), jak i pomiędzy tymi grupami<sup>88</sup>. Trzeci poziom legitymizacji – zachowań – pozwala zakładać „czynne przyzwolenie ze strony podporządkowanego na zależności władcze”. Mogą to być np. „zawarcie umowy ze zwierzchnikiem, złożenie przysięgi posłuszeństwa lub udział w wyborach”<sup>89</sup>.

A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998, s. 36; A. FØLLESDAL: *Legitymizacja regulacyjnej...*, s. 198.

<sup>84</sup> J.H.H. WEILER: *After Maastricht...*, s. 20; IDEM: *The Constitution...*, s. 81.

<sup>85</sup> D. BEETHAM: *Legitymizacja władzy*. W: *Elity, demokracja, wybory*. Wybór i opracowanie J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993, s. 7.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 8–9.

Nieco inną klasyfikacją interesującego nas pojęcia jest rozróżnienie pomiędzy legitymizacją atrybutywną i konstytutywną. Ta pierwsza dotyczy „kulturowo uwarunkowanej i zinternalizowanej w świadomości władzy jako abstrakcji, artefaktu, definicji sytuacji, ciągle obecnej w społecznej i politycznej przestrzeni”<sup>90</sup>. Ten typ legitymizacji uwidacznia się w sytuacjach, w których społeczeństwo „»dodaje« władzy cech, atrybutów, tzn. przypisuje jej cechy lub dostrzega je i uznaje”<sup>91</sup>. Warto dodać, że bardzo ważnym dla wyróżnienia legitymizacji atrybutywnej jest wyjaśnienie, „dlaczego uznanie, uzasadnienie i usprawiedliwienie władzy współcześnie jest możliwe nie tylko przez racjonalny dyskurs, ale również przez »wzbudzenie wiary« w pewne jej cechy i właściwości”<sup>92</sup>. Legitymizacja konstytutywna natomiast związana jest z „konkretnie realizującą się władzą”<sup>93</sup>; podstawą jej wyróżnienia jest „stosunek podmiotów politycznych (zarówno podmiotu władczego, jak i podporządkowanego w ramach łączących ich relacji władczych) do tego wszystkiego, co stanowi produkt tej relacji. Jest to stosunek do samej »realnej władzy« do władzy postrzeganej i definiowanej w kategoriach relacyjnych”<sup>94</sup>; jej istotą jest „ciągłe kształtowanie treści istniejących relacji władzy”<sup>95</sup>.

Na jeszcze inne rozróżnienie pojęcia „legitymacja” („legitymizacja”) wskazuje Giandomenico Majone, które to rozróżnienie ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście przekazywania (delegowania) pewnych uprawnień, kompetencji, zadań itp. jednym podmiotom przez inne. G. Majone odróżnia więc legitymację proceduralną (ang. *procedural*) od rzeczowej (ang. *substantive*). Ta pierwsza oznacza, że określone instytucje zostały utworzone przez osoby pochodzące z wyboru, na podstawie przyjętych demokratycznie aktów prawnych, które stanowią podstawę prawną ich funkcjonowania i definiują ich cele, że funkcjonowanie tych instytucji wymaga udziału publicznego, a ich działania podlegają kontroli pod kątem ich zgodności z prawem. Legitymacja rzeczowa natomiast dotyczy takich cech procesu regulacyjnego jak treść prowadzonej polityki, zdolności rozwiązywania problemów, ochrony różnych interesów oraz, przede wszystkim, precyzji określenia granic, w jakich dana instytucja ma działać<sup>96</sup>. Można więc chyba powiedzieć, że ma ona charakter „jakościowy”.

<sup>90</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 159.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem, s. 162.

<sup>93</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>94</sup> Ibidem, s. 167.

<sup>95</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>96</sup> G. MAJONE: *Regulating Europe*. London 1996, s. 291–292.

### 1.1.3. Źródła legitymizacji

Po próbie wyjaśnienia pojęcia „legitymizacja” („legitymacja”) oraz przywołaniu wskazywanych w literaturze przedmiotu kilku jej rodzajów, kolejnym bardzo istotnym zagadnieniem w kontekście tematu niniejszej pracy jest kwestia źródeł [ang. *sources of legitimacy*<sup>97</sup>] legitymizacji (legitymacji) władzy politycznej. Mówiąc innymi słowami, chodzi o to, na czym ma opierać się legitymacja sprawujących władzę (to we wspomnianym ujęciu obiektywistycznym), albo też co powoduje, że podlegli danej władzy ludzie uważają ją za legitymowaną (ujęcie subiektywistyczne). Przy tak postawionym problemie chodzi oczywiście o legitymację „ogólną”, tzn. dotyczącą jakiegoś jej podmiotu w dłuższym okresie (można też mówić o legitymacji „konkretnej”, czyli dotyczącej jakiejś jednostkowej sytuacji, działania, zaniechania, decyzji itp.<sup>98</sup>). Od razu należy zaznaczyć, że podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do podejmowanych wcześniej kwestii, również w przypadku tego problemu mamy do czynienia z wielością i różnorodnością koncepcji i zamieszaniem terminologicznym. Dodatkową pewną komplikacją jest to, że źródła legitymizacji nie mają charakteru rozłącznego, ale niejako „nachodzą” na siebie.

Syntetyzując wskazywane w literaturze przedmiotu źródła legitymizacji<sup>99</sup>, mogą być one następujące:

1. Geneza władzy. Prawomocność posiadanej władzy może być uzasadniana tym, że jest ona sprawowana w następstwie „należycie zawartej umowy” pomiędzy rządzącymi a rządzonymi albo też, że pochodzi ona od jakiegoś „najwyższego autorytetu”. W wariacie religijnym tym autorytetem jest bóstwo, w świeckim – podmiot będący suwerenem,

<sup>97</sup> J.M. WILLIAMS: *Chieftaincy, the state...*, s. 17, 18.

<sup>98</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 235; IDEM: *Legitymizacja systemów...*, s. 40.

<sup>99</sup> Zob. na ten temat np.: P. WINCZOREK: *Wstęp do nauki...*, s. 46–47; J. GAJDA: *Proces legitymizacji...*, s. 343–348; T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 5; G.A. ALMOND, G.B. POWELL: *Legitymizacja systemu...*, s. 55–56; W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 228–230; IDEM: *Legitymizacja systemów...*, s. 32–34; IDEM: *Legitymizacja. W: Polityka – ustrój – idee...*, s. 178–179; IDEM: *System autorytarny i jego legitymizacja. W: Społeczeństwo, państwo, władza*. Red. M. ŻMIGRODZKI, M. CHMAJ. Lublin 1995, s. 117–128; W. SOKÓŁ: *Argumenty, działania...*, s. 19–22; G.C.A. JUNNE: *International organizations...*, s. 191; M. ZAREMBA: *Komunizm, legitymizacja...*, s. 98; J.E. FOSSUM: *Constitution-making in the European Union*. In: *Democracy in...*, s. 112; D. BEETHAM: *The legitimation...*, s. 71–75; A. FØLLESDAL: *Normative political theory and the European Union*. In: *Handbook of European Union politics*. Eds. K.E. JØRGENSEN, M.A. POLLACK, B. ROSAMOND. London–Thousand Oaks–New Delhi 2007, s. 324; R. BARKER: *Political legitimacy...*, s. 47–56.



czyli, w zależności od ustroju, monarcha albo lud (naród, społeczeństwo), a sprawujący władzę wykonują wolę tego „najwyższego autorytetu”. Wariant, w którym najwyższym „nośnikiem” władzy jest podmiot zbiorowy – lud (naród, społeczeństwo) – bardzo wyraźnie jest widoczny w konstytucjach i to państw o różnych ustrojach politycznych<sup>100</sup>. Warto tutaj także zwrócić uwagę na to, że nie zawsze suwerenem musi być podmiot zbiorowy (lud, naród, społeczeństwo) – np. w art. 1 ust. 1 ustawy zasadniczej państwa Miasto Watykan stwierdza się: „Najwyższy Kapłan – Suweren Państwa Miasto Watykan ma pełnię władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”<sup>101</sup>.

2. Religia i wiara. Jest to jedno z najstarszych i najbardziej rozpo-  
wszechnionych źródeł legitymizacji władzy politycznej. „Religia legity-  
mizuje świat w jego najbardziej podstawowym, globalnym wymiarze;  
nadaje mu znaczenie i wartość, strukturyzuje i hierarchizuje, wyznacza  
parametry czasu i przestrzeni, tworząc uniwersum symboliczne, do któ-  
rego świat należy, a które obejmuje sobą nie tylko świat”<sup>102</sup>. Zgodnie  
z tym źródłem legitymizacji, rządzący sprawują władzę z woli boga,  
w jego imieniu i zgodnie z prawami boskimi, których interpretatorami  
i strażnikami są duchowni. W niektórych przypadkach – w państwach

<sup>100</sup> Przykładowo w polskiej Konstytucji 3 maja w art. V stwierdzono: „wszelka władza społecznośc ludzkiej początek swój bierze z woli narodu” (*Konstytucja 3 Maja 1791. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*. Oprac. J. KOWECKI. Warszawa 1981). W konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. art. 1 ust. 2 brzmiał: „w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi” (*Konstytucja i podstawowe akty ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Oprac. J. MORDWIŁKO. Warszawa 1988). W aktualnie obowiązującej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 4 ust. 1 stanowi, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” 2009, nr 114, poz. 946 z 21.10.2009).

Jeśli chodzi o inne państwa, to np. w konstytucji RFN w art. 20 ust. 2 stwierdza się: „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu” (*Konstytucja Niemiec*. Przeł. B. BANASZAK, A. MALICKA. Warszawa 2008), art. 3 konstytucji Francji stanowi: „suwerenność narodowa należy do ludu” (*Konstytucja Francji z 4 października 1958*. Przeł. W. SKRZYDŁO. Warszawa 2005), w konstytucji Rosji art. 3 ust. 1 brzmi: „podmiotem suwerenności i jedynym źródłem władzy w Federacji Rosyjskiej jest jej wielonarodowy lud” (*Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993*. Przeł. A. KUBIK. Warszawa 2000), w preambule konstytucji Japonii czytamy: „suwerenna władza należy do narodu” (*Konstytucja Japonii z 3 listopada 1946*. Przeł. T. SUZUKI, P. WINCZOREK. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990), w art. 4 konstytucji Kuby zaś czytamy: „w Republice Kuby cała władza należy do ludu pracującego” (*Konstytucja Republiki Kuby*. Red. T. MOŁDAWA. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978).

<sup>101</sup> *Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan oraz inne akty ustrojowe*. Oprac. F. LONGCHAMPS DE BÉRIER, M. ZUBIK. Warszawa 2008.

<sup>102</sup> W. ŚWIĄTKIEWICZ: *Rola religijności w procesach legitymizacji społecznego świata. W: Społeczny świat i jego legitymizacje*. Red. W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice 1993, s. 25.

teokratycznych – władza może być sprawowana bezpośrednio przez duchownych.

3. Tradycja. Dana władza jest „odwieczna”, zgodna z „naturalnym porządkiem rzeczy” i „ustalonymi zwyczajami”. To źródło legitymizacji odgrywa szczególną rolę w monarchiach, w których atrybut „odwieczności” przypisywany jest danej dynastii.

4. Legalność władzy, tzn. fakt, że została ona uzyskana zgodnie z obowiązującymi i uznawanymi za słuszne regułami, zarówno formalnymi, jak i nieformalnymi, oraz że jest sprawowana w zgodzie z nimi (legitymizacja legalna, normatywna albo proceduralna). Ponadto istnieją mechanizmy zapewniające odpowiedzialność<sup>103</sup> rządzących przed rządzo-nymi. Taka odpowiedzialność stanowi czynnik wzmacniający legitymację rządzących<sup>104</sup>.

5. Zagrożenie wewnętrzne lub zewnętrzne, o różnym charakterze (militarne, terrorystyczne, zamieszkami i niepokojami społecznymi, ekologiczne, katastrofami i klęskami naturalnymi itp.). Oczywiście zagrożenie to może być rzeczywiste lub wymaginowane – chociażby właśnie po to, aby wzmocnić prawomocność swojej władzy, a przedstawiany poziom tego zagrożenia może być z tego samego powodu wyolbrzymiany.

6. Ideologia. Rządzący sprawują władzę zgodnie z założeniami i wartościami przyjętej w danym państwie oraz społeczeństwie ideologii i dążą do osiągnięcia celów będących jej elementami.

7. Efektywność i skuteczność władzy. Należy tutaj zwrócić uwagę przynajmniej na dwa aspekty tego źródła legitymizacji. Po pierwsze, chodzi o to, że dany rząd wykonuje władzę na większości lub na całym terytorium państwa. Po drugie, rządzący osiągali rezultaty sprawowania władzy uważane za sukcesy w przeszłości (o różnym charakterze i w różnych dziedzinach życia społecznego, poczynając od np. uzyskania lub odzyskania niepodległości, zwycięskiej kampanii w wojnie agresywnej lub obronnej itp., a także np. w gospodarce, edukacji, służbie zdrowia, rozwoju infrastruktury, zapewnieniu bezpieczeństwa).

8. Charyzma przywódców politycznych. Dzięki niej władza może być uznawana za legitymowaną, nawet jeśli np. została uzyskana w sposób sprzeczny z obowiązującymi regułami, nie reprezentuje interesów większości obywateli, nie odnotowuje sukcesów w rządzeniu itp.

---

<sup>103</sup> Pojęcie „odpowiedzialność” zarówno w tym miejscu, jak i w dalszej części pracy, rozumiane jest jako konieczność podmiotu odpowiedzialnego uzasadniania swoich decyzji, działań i zaniechań oraz jako możliwość zastosowania sankcji wobec podmiotu odpowiedzialnego przez podmiot, przed którym ten ostatni jest odpowiedzialny.

<sup>104</sup> M. FLINDERS: *The politics of accountability in the modern state*. Aldershot 2001, s. 9.

9. Uwarunkowania międzynarodowe (geopolityczne), istniejące systemy sojuszy i stref wpływów, polityka zagraniczna innych państw powodują, że określona władza (system polityczny, ustroj, sposób sprawowania władzy) jest jedyną realnie możliwą albo tzw. mniejszym złem.

10. Nauka i fachowa, specjalistyczna wiedza. Prawomocność sprawowania władzy wynika tutaj z wiedzy, umiejętności, kompetencji, poziomu intelektualnego, posiadanych informacji itp., co ma dawać nadzieję na maksymalnie efektywne rządzenie w określonych warunkach i sukcesy w przyszłości (legitymizacja technokratyczna). W ramach tego uzasadnienia rządzący sprawują władzę, gdyż jest to zgodne z „naukowymi, obiektywnymi prawami rozwoju społecznego”. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że, jak pierwszy wskazywał Henri de Saint-Simon, wiedza jest kolejnym, po religii i filozofii, etapem w intelektualnej ewolucji dotyczącej źródeł legitymizacji władzy, która to ewolucja pokazuje zmianę charakteru systemu wierzeń społecznych – od mitu, poprzez dyskurs filozoficzny, po uzasadnienia naukowe<sup>105</sup>.

11. Wartości i podstawy moralne władzy. Sprawowana władza ma uzasadnienie (jest legitymowana) w kategoriach „moralnych” – na aspekt „moralny” składają się takie pojęcia, jak „normy”, „wartości”, „mity i symbole charakterystyczne dla danej społeczności”<sup>106</sup>. Rządzący sprawują swoją władzę prawomocnie, gdyż robią to na podstawie odpowiednich wartości moralnych i zgodnie z nimi.

12. Cele władzy – o charakterze ogólnym, abstrakcyjnym, np. obietnice/zapowiedzi realizacji nowego, sprawiedliwego, lepszego ładu społecznego (np. Percy B. Lehning i Albert Weale piszą, że obecnie rządy nie mogą cieszyć się legitymacją, jeśli nie demonstrują jakiegoś związku pomiędzy prowadzoną przez nie polityką a „sprawiedliwością społeczną”<sup>107</sup>), poprawy poziomu życia ludzi, bezpieczeństwa itp. czy też mające charakter bardziej skonkretyzowany, np. osiągnięcie zdefiniowanych wskaźników rozwoju społecznego czy ekonomicznego, wprowadzenie określonych zmian (reform) politycznych, gospodarczych, społecznych, infrastrukturalnych.

13. Nacjonalizm. Podstawą prawomocności władzy jest akcentowanie „narodowego” charakteru rządów oraz sprawowania władzy w interesie narodu, obrona „interesów” czy „wartości” narodowych<sup>108</sup>. Bardzo często

<sup>105</sup> D. BEETHAM: *The legitimation...*, s. 74.

<sup>106</sup> J.M. WILLIAMS: *Chieftaincy, the state...*, s. 20–21.

<sup>107</sup> P.B. LEHNING, A. WEALE: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997, s. 10.

<sup>108</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: M. ZAREMBA: *Komunizm, legitymizacja...*, s. 13–42.

podkreśla się również to, że władza jest sprawowana przez „prawdziwych” przedstawicieli danego narodu, a samo pojęcie „naród” jest rozumiane przede wszystkim w kategoriach etnicznych, a nie obywatelskich.

14. Cechy władzy, niezwiązane ściśle z wcześniej wymienionymi źródłami legitymizacji, jak np. reprezentatywność władzy (dla całego społeczeństwa albo przynajmniej dla najważniejszych i najliczniejszych jego grup), jej sprawiedliwość, uczciwość, wyższość od władz poprzednich albo to, że dana władza w ogóle jest, co jest lepsze, niż gdyby miał zaistnieć stan anarchii.

15. Mobilizacja i współpraca podległych władzy z rządzącymi. D. Beetham wyróżnia we współczesnych systemach politycznych dwa rodzaje poparcia: w ramach procesu wyborczego i „poparcie typu mobilizacyjnego”<sup>109</sup>. Przy czym, jak pisze ten autor, „brak instytucji wyborów nie musi oznaczać braku legitymizacji”<sup>110</sup>. Mobilizacyjny typ legitymizacji polega na długotrwałej aktywności obywateli i współpracy z władzą w realizacji określonych celów. Taki typ legitymizacji jest zazwyczaj wynikiem rewolucji, a tego rodzaju mobilizacja polityczna społeczeństwa jest rozumiana jako „kontynuacja procesów rewolucyjnych”. Podstawowe znaczenie w tym typie legitymizacji ma „siła przekonań zbiorowych, a nie demokratyczny wybór”<sup>111</sup>.

16. Inne źródła legitymizacji władzy, zgodnie z którymi jest ona sprawowana „z woli narodu”, jej sprawowanie wynika z „historycznej (dziejowej) konieczności”, jest wypełnianiem „historycznej misji”, „historycznego obowiązku” itp.

Wymienione źródła legitymizacji władzy politycznej zapewne nie są wszystkimi, jakie można wskazać. Poza tym, jak wspomniano, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w praktyce „nakładają” się one na siebie – nie jest więc chyba możliwe wyraźne i precyzyjne oddzielenie ich od siebie nawet analitycznie. D. Beetham pisze np., że możliwe jest, iż legitymizacja władzy „może pochodzić z dwóch różnych, czasami konkurencyjnych źródeł”<sup>112</sup>. Jest to możliwe do pogodzenia w ramach jednej konstytucji dzięki temu, że różne źródła legitymizacji mogą „odnosić się do różnych typów władzy w państwie”<sup>113</sup>, np. legislatura może pochodzić z wyborów powszechnych, a władza wykonawcza może być wyznaczana wzorem innych zasad. Innym rozwiązaniem jest „ograniczenie jednego źródła autorytetu

---

<sup>109</sup> D. BEETHAM: *Legitymizacja władzy...*, s. 20.

<sup>110</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 22–23.

<sup>112</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>113</sup> Ibidem.

przez inne”<sup>114</sup>, tzn. sytuacja, w której mamy do czynienia z więcej niż jednym źródłem legitymizacji, ale jedno z nich przeważa nad innymi<sup>115</sup>.

W rzeczywistości społecznej, w praktyce sprawowania władzy i funkcjonowania systemów politycznych i ich elementów naturalne jest, że rządzący starają się jak najbardziej wzmocnić legitymację swojej władzy i wywodzić ją z jak największej liczby źródeł. W rezultacie, w praktyce legitymacja władzy politycznej (systemu politycznego, jego części składowych) w konkretnym przypadku jest swoistą wypadkową legitymacji wywodzonej z różnych źródeł, z których każde ma inne znaczenie i inną „moc” oraz subiektywnego postrzegania rządzących, i sposobu sprawowania przez nich władzy, przez rządzonych. Władza może być sprawowana, a dany system polityczny może być stabilny również dzięki oparciu na innych podstawach niż wymienione uprzednio źródła legitymizacji. Chodzi tutaj przede wszystkim o takie czynniki, jak przymus wobec rządzonych, a także np. ich apatia czy spodziewane korzyści wynikające z uległości wobec rządzących. Wydaje się jednak, że w przypadku występowania takich podstaw sprawowania władzy politycznej trudno mówić o jej legitymacji. W kontekście przemocy jako podstawy sprawowania władzy G.A. Almond i G.B. Powell piszą, że „każdy bez wyjątku rząd, nawet najbardziej brutalny i oparty na przemocy, próbuje przekonać obywateli, by uwierzyli, że należy przestrzegać zasad politycznych i że władze mogą prawomocnie stosować przemoc dla wdrożenia tych zasad w życie”<sup>116</sup>.

W odniesieniu do źródeł legitymizacji w kontekście dalszych rozważań bardzo istotne są jeszcze dwie kwestie. Pierwsza związana jest ze szczególnym znaczeniem demokracji jako podstawy legitymizacji władzy politycznej. Ta wyjątkowa waga wspomnianego źródła legitymizacji wynika z tego, że niniejsza praca dotyczy Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, które są demokracjami – kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części opracowania. W ogóle we współczesnych państwach określanych bardzo ogólnie mianem „państw Zachodu” trudno byłoby niedemokratycznemu rządowi lub systemowi politycznemu uzyskać lub utrzymać legitymację. Odwracając tę kwestię, bardzo ważne i interesujące jest to, czy możliwe jest, by struktura demokratyczna – rozumiana albo jako całość, albo stanowiąca jakiś aspekt jej funkcjonowania – nie posiadałaby legitymacji. Z jednej strony np. Jean Blondel, Richard Sinnott i Paul Svensson piszą, że w ustrojach liberalnodemokratycznych legitymacja i demokracja wydają się „iść razem”, dlatego w kontekście UE zakłada się, że jeśli UE byłaby bardziej demokratyczna, to znacząco

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> G.A. ALMOND, G.B. POWELL: *Legitymizacja systemu...*, s. 55.

wzrosła jej legitymacja<sup>117</sup>. Z drugiej strony np. J.H.H. Weiler uważa, że demokracja wpływa na legitymację, ale nie gwarantuje jej<sup>118</sup>. Niektóre z wymienionych źródeł legitymizacji są kluczowymi elementami demokratycznego systemu politycznego w jego obecnej postaci, z jaką mamy do czynienia w państwach UE – np. sprawowanie władzy w imieniu, za zgodą i na rzecz interesów suwerena, za którego obecnie w państwach demokratycznych uważany jest lud (naród, społeczeństwo), władza ta jest uzyskana zgodnie z obowiązującymi regułami czy to, że opiera się na pewnych wartościach i zasadach moralnych i politycznych. W rezultacie, „legitymizacja rządu demokratycznego opiera się na przekonaniu, że ci, którzy legalnie doszli do władzy, mają prawo wydawać rozkazy pewnego typu, zasadnie oczekując posłuszeństwa i je egzekwując jeśli to konieczne, nawet przy użyciu siły”<sup>119</sup>. Zatem legitymacja władzy w społeczeństwie demokratycznym jest efektem dyskusji dotyczących wszystkich spraw będących przedmiotem zainteresowania członków danej wspólnoty i decyzji podjętych w ramach odpowiednich procedur<sup>120</sup>. Jako na inne wyznaczniki (kryteria) legitymizacji demokratycznej można wskazać m.in.:

- poczucie, że demokratyczny ustroj jest właściwy i słuszny; identyfikacja z podstawowymi normami regulującymi funkcjonowanie systemu politycznego oraz z samym systemem,
- reprezentacja ludności w instytucjach władczych,
- zaangażowanie (partycypacja) ludności (udział w wyborach, możliwość ludowej inicjatywy prawodawczej itp.),
- otwartość i przejrzystość funkcjonowania instytucji, dostęp do informacji.

---

<sup>117</sup> J. BLONDEL, R. SINNOTT, P. SVENSSON: *People and parliament in the European Union. Participation, democracy, and legitimacy*. Oxford 1998, s. 4.

<sup>118</sup> J.H.H. WEILER: *After Maastricht...*, s. 19; IDEM: *The Constitution...*, s. 79.

Warto dodać, że w ramach ustroju demokratycznego jako źródła legitymizacji władzy politycznej można wyróżnić podejście liberalne, zgodnie z którym proces demokratycznego formowania woli ma wyłącznie funkcję „legitymizowania” [podkr. J. HABERMAS] władzy politycznej. Wyniki wyborów stanowią podstawę władzy rządu, podczas gdy rząd musi uzasadniać stosowanie tej władzy społeczeństwu. Natomiast zgodnie z podejściem republikańskim, demokratyczne formowanie woli ma dużo większe znaczenie „konstituowania” [podkr. J. HABERMAS] społeczeństwa jako wspólnoty politycznej i podtrzymywania pamięci o tym akcie założycielskim w każdym wyborach. J. HABERMAS: *Three normative models of democracy*. In: *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Ed. S. BENHABIB. Princeton 1996, s. 28.

<sup>119</sup> J.J. LINZ: *Kryzys, załamanie...*, s. 34. Na temat legitymizacji użycia siły w warunkach demokracji zob. np.: J. MANSBRIDGE: *Using power/fighting power: The polity*. In: *Democracy and difference...*, s. 46–66.

<sup>120</sup> S. BENHABIB: *Toward a deliberative model of democratic legitimacy*. In: *Democracy and difference...*, s. 68; J. COHEN: *Procedure and substance in deliberative democracy*. In: *Democracy and difference...*, s. 95.

Natomiast druga kwestia dotyczy ogólnego podziału źródeł legitymizacji władzy politycznej na legitymizację „na wejściu” (ang. *input*) oraz „na wyjściu” [ang. *output*], które są określane również mianem legitymizacji, odpowiednio, *a priori* oraz *a posteriori*<sup>121</sup>. O legitymizacji „na wejściu” mówimy wtedy, kiedy władza została uzyskana zgodnie z obowiązującymi regułami i jest sprawowana przez suwerena – zazwyczaj za pośrednictwem jego przedstawicieli. Przywołując tutaj słowa Abrahama Lincolna z przemówienia w Gettysburgu z 1863 r., który mówił o „rządzie ludu, przez lud i dla ludu” (ang. *government of the people, by the people and for the people*)<sup>122</sup>, legitymizacja „na wejściu” dotyczy „rządów ludu przez lud”, natomiast istotą legitymizacji „na wyjściu” jest sprawność i skuteczność sprawowania władzy, jego efekty, a więc dotyczy ona trzeciej części słów A. Lincolna, czyli rządów w interesie i „dla ludu”. F.W. Scharpf na ten temat pisze, że legitymizacja „na wejściu” zasadza się na tym, iż oddaje „wolę ludu”, co ma miejsce wówczas, gdy może być „wywiedziona z rzeczywistych preferencji członków wspólnoty”<sup>123</sup>. Często używanymi w odniesieniu do tego źródła legitymizacji pojęciami są „partycypacja” i „konsens”<sup>124</sup>. Natomiast rządzenie „dla ludu” „wywodzi legitymizację ze swojej zdolności rozwiązywania problemów wymagających wspólnych rozwiązań, dlatego, że nie mogą one być rozwiązane poprzez indywidualne działania, wymianę rynkową albo przez dobrowolną współpracę w społeczeństwie obywatelskim”<sup>125</sup>. Jako że problemy takie zazwyczaj są następstwem czynników, które dotyczą liczne grupy ludzi w podobny sposób albo poprzez współzależność indywidualnych działań, ich rozwiązania wymagają najczęściej działań długoterminowych i nakierowanych na wiele celów struktur rządzących. W państwach demokratycznych te dwa rodzaje legitymizacji występują obok siebie, wzmacniając się i uzupełniając wzajemnie<sup>126</sup>.

Próbując, na potrzeby niniejszej pracy, na podstawie przywołanej literatury przedmiotu i wypracowanego dorobku sformułować interesujące

<sup>121</sup> D. WINCOTT: *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymizacji*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 350; S. SMISMANS: *Law, legitimacy and European governance. Functional participation in social regulation*. Oxford 2004, s. 73–74; A. WIERZCHOWSKA: *Konceptualizacja pojęcia legitymizacja*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006, s. 38–39.

<sup>122</sup> A. LINCOLN: *Address at the dedication of the National Cemetery at Gettysburg. November 19, 1863*. In: *Speeches & letters of Abraham Lincoln 1832–1865*. Ed. M. ROE. London–Toronto 1916, s. 214.

<sup>123</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe: Effective and democratic?*. Oxford 1999, s. 6.

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>125</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>126</sup> *Ibidem*, s. 12.

nas pojęcie, jak już wspomniano, autor zachowa rozróżnienie pomiędzy legitymacją rozumianą statycznie jako stan oraz legitymizacją rozumianą dynamicznie – jako proces. W takim kontekście legitymizacja rozumiana będzie przede wszystkim w dwóch aspektach: „normatywnym” („formalnym”, „prawnym”) oraz „społecznym” („socjologicznym”, „empirycznym”). Legitymizacja (legitymacja) normatywna – w naszym wypadku – systemu instytucjonalnego UE oznacza, że składające się na niego elementy powstały i funkcjonują zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, będącymi z kolei „w ostatecznym rozrachunku” wyrazem określonych, generalnie akceptowanych przekonań i wartości przez podmioty, które te regulacje stanowią i które działają jako reprezentanci mieszkańców państw UE. Instytucje UE miałyby takie atrybuty, jak prawo podejmowania decyzji i stanowienia prawa, które są uważane za prawomocne i akceptowane przez rządzących czy też kwalifikacje uważane za konieczne do rządzenia. Z kolei legitymizacja (legitymacja) społeczna oznacza akceptację społeczną, czyli w naszym przypadku – mieszkańców państw UE dla systemu instytucjonalnego Unii. Ludzie ci są przekonani o tym, że system ten funkcjonuje prawomocnie; aprobują go i efekty jego funkcjonowania. Przejawami oraz swoistymi „miernikami” takiej społecznej legitymizacji (legitymacji) są przede wszystkim zaangażowanie w sprawy publiczne (np. udział w wyborach) oraz wyniki badań opinii publicznej.

## 1.2. Przedmiot legitymizacji

### Zagadnienie legitymizacji w odniesieniu do Unii Europejskiej

#### 1.2.1. Przedmiot legitymizacji

Jak wynika z przywołanych wcześniej wyjaśnień legitymizacji (legitymacji), pojęcie to w zdecydowanie przeważającej mierze związane jest z władzą polityczną, systemem politycznym czy instytucjami politycznymi. To, w odniesieniu do czego możemy mówić o legitymizacji, wymienia w swojej definicji np. R. Dahl, który pisze, że legitymizacja to „wywołanie przekonania, że struktury, procedury, działania, decyzje, kierunki polityki, urzędnicy i przywódcy mają cechy »słuszności« [ang. *rightness*], właściwości i wartości moralnej, i że winne być one



akceptowane ze względu na te właściwości”<sup>127</sup>. Z kolei P. Winczorek stwierdza, że o legitymizacji możemy mówić w odniesieniu do podmiotu sprawującego władzę oraz tego, w jaki sposób ją sprawuje: „władzę można uznać za legitymowaną, jeśli opiera się na normach określających, kto może władzę sprawować (legitymizacja sukcesji władzy) oraz jak ta władza ma być sprawowana, jakimi środkami, metodami, przy użyciu jakich procedur (legitymizacja sposobu sprawowania władzy)”<sup>128</sup>. Podmioty legitymizacji konkretniej wymienia np. T. Biernat, który pisze, że legitymizacja władzy politycznej to „oparty na zróżnicowanej grupowo, autonomicznej, społecznej orientacji system znaczeń przypisywanych normom, instytucjom i realnym działaniom władzy, który względnie trwale wpływa na stosunki w obrębie władzy”<sup>129</sup>, czy też L. Sobkowiak, zdaniem którego legitymacja to „realnie istniejący stan akceptacji społeczeństwa bądź jego znaczących kręgów dla systemu politycznego i jego elementów składowych (reżimu politycznego, poszczególnych instytucji, elity politycznej, podmiotu władzy), wynikający z pozytywnej oceny genezy i/lub sposobów i skutków ich funkcjonowania”<sup>130</sup>, legitymizacja zaś to „skomplikowany, wielotorowy i wielowątkowy proces wytwarzania akceptacji dla systemu politycznego i podmiotów władzy politycznej”<sup>131</sup>.

Zagadnienie, w odniesieniu do którego możemy mówić o legitymizacji, jest szczególnie ważne w kontekście tematu niniejszej pracy. Próbując nieco uporządkować ten wątek, w najszerszym wymiarze z procesem legitymizacji mogą być związane różne sektory życia społecznego – obiektem (przedmiotem) legitymizacji „może być wszystko, każda instytucja, każdy typ aktywności społecznej”<sup>132</sup>. W ujęciu węższym, dotyczącym relacji politycznych, o legitymizacji możemy mówić w wymiarze międzynarodowym w odniesieniu do uczestników stosunków międzynarodowych<sup>133</sup>, natomiast na poziomie państwa – w odniesieniu do jego systemu politycznego jako całości. W ujęciu jeszcze węższym mogą to być poszczególne składniki tego systemu, a więc przede wszystkim: podmioty sprawujące władzę (instytucje oraz osoby zajmujące poszczególne stanowiska władcze), sposoby jej sprawowania

<sup>127</sup> R.A. DAHL: *Modern political...*, s. 19. Cyt. za: T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 86.

<sup>128</sup> P. WINCZOREK: *Wstęp do nauki...*, s. 42.

<sup>129</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 147.

<sup>130</sup> L. SOBKOVIK: *Legitymizacja polityczna...*, s. 154.

<sup>131</sup> Ibidem, s. 156.

<sup>132</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 85.

<sup>133</sup> Warto już w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że problem legitymizacji jest relatywnie rzadko podnoszony w odniesieniu do wymiaru międzynarodowego.

(np. procedury czy wykorzystywane instrumenty), zasady, na jakich opiera się dany system (ustrój), oraz efekty sprawowania tej władzy – czyli np. zmiany (lub ich brak) istniejącego stanu rzeczy w poszczególnych sferach życia społecznego. W tym ostatnim wymiarze legitymizacji może ona więc być wiązana m.in. z pewnymi systemami norm prawnych czy politycznych, instytucjami i organizacjami społecznymi i politycznymi, ich decyzjami, działaniami czy zachowaniami, grupami i jednostkami uczestniczącymi w działaniach politycznych. Natomiast Wojciech Sokół jako przedmiot legitymizacji wymienia „ogólne zasady ładu społecznego, wartości, programy polityczne i formuły ideologiczne systemu”, „podstawowe zasady stosunków politycznych”, „zasady i metody (sposób) rządzenia”, „kształt i sposób działania” najważniejszych instytucji politycznych oraz „osoby pełniące role przywódców instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych”<sup>134</sup>.

### 1.2.2. Unia Europejska a kwestia legitymizacji

Namysł i dorobek intelektualny, jak również badania empiryczne dotyczące legitymizacji władzy politycznej, w zdecydowanie przeważającej mierze poświęcone są temu zagadnieniu w odniesieniu do państwa i jego instytucji – „większość znanych i omawianych powszechnie ujęć teoretycznych legitymizacji, różniąc się między sobą w wielu istotnych elementach i spojrzeniach na pewne aspekty, wykazuje mimo wszystko jedną podobną właściwość: postrzegają one jako naturalne dla analiz państwowonarodowe środowisko funkcjonowania władzy i systemu politycznego”<sup>135</sup>. Koncentracja na państwie jako punkcie odniesienia podczas analizowania zagadnienia legitymizacji (legitymacji) władzy wyraźnie widoczna jest w zarysowanych uprzednio wyjaśnieniach legitymizacji (legitymacji) czy wskazywanych jej źródłach.

Podobnie w tym kontekście wygląda sytuacja z UE i jej systemem instytucjonalnym – również i tutaj powszechnie używanym paradygmatem służącym do jej opisu, wyjaśniania itp. jest paradygmat państwowy. To

---

<sup>134</sup> W. SOKÓŁ: *Argumenty, działania, procedury i symbole jako elementy legitymizacji*. W: *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*. Red. A. PREISNER. Wrocław 2010, s. 14–15.

<sup>135</sup> A. WIERZCHOWSKA: *Konceptualizacja pojęcia...*, s. 43. Zob. też np.: S. MARKS: *Democracy and international governance*. In: *The legitimacy...*, s. 50.

państwo jest zazwyczaj punktem odniesienia i najważniejszym wzorcem w analizie porównawczej<sup>136</sup>.

Odnoszenie zagadnienia legitymizacji do państwa jest naturalne. To państwo, od przynajmniej setek lat, jest najważniejszym bytem politycznym, podstawowym podmiotem identyfikacji politycznej ludzi czy najważniejszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Veijo Heiskanen zwraca uwagę na to, że zagadnienie legitymizacji z organizacjami międzynarodowymi związane jest relatywnie bardzo rzadko<sup>137</sup>, Anna Wierzchowska zaś pisze, że pytanie o to, czy „istnieje możliwość legitymizacji struktur międzynarodowych i ponadnarodowych?”<sup>138</sup> pozostaje otwarte. Zdaniem tej autorki, „problemem jest tutaj wskazanie na wyraźny obiekt, który podlegałby uprawomocnieniu”<sup>139</sup>; w przypadku UE dochodzi jeszcze „wielocentryczność ośrodków władzy” co powoduje, że obiekt ten przestaje być czytelny i łatwy do zdefiniowania<sup>140</sup>. Nie wydaje się jednak, aby wielość ośrodków władczych, z jaką oczywiście mamy do czynienia w UE, była powodem do tego, aby mówić o braku możliwości odnoszenia zagadnienia do UE i jej systemu instytucjonalnego – wszak w demokracji zawsze władza jest rozproszona, ośrodków decyzji i władzy jest wiele, wzajemnie się one równoważą i kontrolują. Taki stan rzeczy jest jedną z podstaw ustroju demokratycznego.

Interesująca w tym kontekście wydaje się analogia poczyniona przez R.A. Dahla, dotycząca wprawdzie możliwości „przeniesienia” na poziom organizacji międzynarodowych nie legitymizacji, ale demokracji, jednak warta wspomnienia także ze względu na znaczenie demokracji jako źródła legitymizacji w UE. R.A. Dahl zauważa, że miejscem pochodzenia idei i praktyki demokracji było miasto-państwo. Jego upadek albo podporządkowanie rządowi narodowemu nie oznaczało końca demokracji – wręcz przeciwnie, demokracja rozwinęła się na poziomie państw. Czy zatem jest możliwe, aby doszło do analogicznego „przesunięcia” demokracji z poziomu państwa na poziom organizacji międzynarodowych? Zdaniem R.A. Dahla idea ta jest „przesadnie optymistyczna”, a prawdopodobieństwo spełnienia kryteriów demokracji przez organizacje międzynarodowe – małe i tym samym nadzieja na ich zdemokratyzowanie – odległa<sup>141</sup>. Jak piszą inni autorzy, „historycznie, walka o demokrację miała miejsce w ra-

<sup>136</sup> J. ZIELONKA: *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa 2007, s. 9.

<sup>137</sup> V. HEISKANEN: *Introduction*. In: *The legitimacy...*, s. 2.

<sup>138</sup> A. WIERZCHOWSKA: *Konceptualizacja pojęcia...*, s. 45.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>141</sup> R.A. DAHL: *O demokracji*. Przeł. M. KRÓL. Kraków 2000, s. 108–110.

mach państwa, podczas gdy relacje międzypaństwowe charakteryzowały się dyplomacją. Dyplomacja czy polityka zagraniczna zawsze były traktowane inaczej niż polityka wewnętrzna; była to domena kontrolowana przez egzekutywę i relatywnie odizolowana od parlamentów narodowych i opinii publicznej”<sup>142</sup>.

Zagadnienie legitymizacji w odniesieniu do Unii Europejskiej i jej systemu instytucjonalnego jest kwestią złożoną nie tylko ze względu na wskazany problem zawikości zagadnienia legitymizacji władzy politycznej w ogóle, ale także ze względu na specyfikę samej UE. Unia nie jest bowiem ani państwem, ani typową organizacją międzynarodową, ale od swojego powstania (tak też było jeszcze w okresie istnienia tylko Wspólnot Europejskich, przed formalnym zaistnieniem UE 1 listopada 1993 r.) posiada cechy obu tych struktur. Oczywiście, od wejścia w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) UE pod względem formalnym stała się organizacją międzynarodową, jednak ta zmiana, m.in. w kontekście zagadnienia legitymizacji, ma przede wszystkim charakter właśnie formalny. TL nie wprowadził bowiem jakichś zasadniczych zmian, jeśli chodzi o specyfikę UE jako podmiotu łączącego w sobie cechy państwa i organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym.

Zgodnie z tezami realistycznej teorii stosunków międzynarodowych, pisząc w wielkim skrócie, najważniejszymi i podstawowymi ich uczestnikami są państwa, natomiast organizacje międzynarodowe nie odgrywają samodzielnej, niezależnej od tych państw roli na arenie międzynarodowej i nie są podmiotami będącymi „nośnikami” niezależnej „woli politycznej”. Są uważane za swoiste instrumenty w polityce zagranicznej państw, wykorzystywane do realizacji ich celów.

Wyraźnie inaczej rola i znaczenie organizacji międzynarodowych wygląda w liberalnej teorii stosunków międzynarodowych. Zgodnie z nią, organizacje międzynarodowe odgrywają samodzielną, niezależną od państw, które je utworzyły i które są ich członkami, rolę w polityce międzynarodowej. Podobnie jak państwa, organizacje międzynarodowe są podmiotami prawa międzynarodowego i mają podmiotowość prawnomiędzynarodową. Fakt, że zostały utworzone, ma świadczyć o tym, że miało to za zadanie osiągnięcie celów, których państwa nie były w stanie osiągnąć samodzielnie.

W innym ujęciu pojęcie tzw. społeczności światowej [ang. *world society*] dotyczy raczej wspólnoty państw i ich rządów niż osób prywatnych. Zgodnie z innym poglądem, „społeczność światowa” to „społeczność

---

<sup>142</sup> B. LAFFAN, R. O'DONNELL, M. SMITH: *Europe's experimental Union. Rethinking integration*. London–New York 2000, s. 93.

globalna” (ang. *global society*), tworzona przede wszystkim przez relacje pomiędzy różnego rodzaju podmiotami, której częścią jest społeczność międzynarodowa (ang. *international society*). Jej podmiotami są m.in. korporacje wielonarodowe, pozarządowe organizacje międzynarodowe, ruchy społeczne, wpływowe jednostki. I zgodnie z tą perspektywą legitymizacja organizacji międzynarodowych zależy nie tylko od postrzegania ich przez rządy państw członkowskich, ale także od poglądów tych innych uczestników stosunków międzynarodowych<sup>143</sup>.

Te teoretyczne poglądy na rolę i znaczenie organizacji międzynarodowych są o tyle istotne, że pozwalają w jakimś stopniu nakreślić perspektywę, w której znacznie lepiej widoczna i zrozumiała jest złożoność zagadnienia legitymizacji w odniesieniu do UE, będąca konsekwencją jej specyfiki. Ta wyjątkowość UE powoduje bowiem, że wskazane tutaj teoretyczne ujęcia politycznej pozycji organizacji międzynarodowych niezbyt do UE przystają. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, traktaty założycielskie WE ze względu na swoją zawartość oraz powstały w następstwie ich stosowania dorobek prawny są czymś innym niż klasyczne umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy państwami zachowującymi pełną suwerenność. Jest tak chociażby z powodu tego, że kompetencje instytucji WE (obecnie UE) miały bezpośrednie zastosowanie do obywateli państw członkowskich, a zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości prawo stanowione w ramach WE ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państw członkowskich<sup>144</sup>. W przypadku typowych organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym nie ma bezpośredniego „związku” pomiędzy tymi organizacjami i ich organami wewnętrznymi a obywatelami państw członkowskich tych organizacji. Związek ten jest tylko pośredni, a ogniwem pośredniczącym są oczywiście rządy i przedstawiciele państw członkowskich. Brak takiego bezpośredniego związku powoduje, że zagadnienie legitymizacji organizacji międzynarodowych jest tym bardziej złożone i w ogóle dyskusyjne. O ile bowiem w przypadku państwa raczej nie ulega wątpliwości, że podmiotem, który niejako „stanowi” w ujęciu subiektywistycznym o tym, czy sprawowana władza polityczna jest legitymowana, jest lud (naród, społeczeństwo), o tyle w przypadku organizacji międzynarodowych nie jest to takie oczywiste – czy tym podmiotem są rządy państw członkowskich, czy ludzie. Przykładowo J.-M. Coicaud podkreśla bardzo odległy i pośredni związek pomiędzy ludźmi a organizacjami międzynarodowymi oraz ich

<sup>143</sup> G.C.A. JUNNE: *International organizations...*, s. 192.

<sup>144</sup> A.M. PETRONI: *A liberal view on European constitution*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997, s. 87–88.

niski poziom identyfikacji z tymi organizacjami<sup>145</sup>. W rezultacie, spośród wymienionych wcześniej źródeł legitymizacji większość w odniesieniu do organizacji międzynarodowych „nie ma zastosowania”.

Jednakże jak pisze np. J. Kranz, m.in. ze względu na rozwój współpracy międzynarodowej i wynikające z niej możliwości rekompensowania traconych przez państwa niektórych kompetencji, a także ewolucję prawa międzynarodowego skutkującą m.in. „rozszerzeniem kręgu adresatów norm” tego prawa (które coraz częściej służy nie tylko państwom ale także osobom fizycznym i prawnym), „wymogi demokracji przenoszą się [...] z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową”<sup>146</sup>.

Poza tym, w przypadku UE sytuacja jest wyraźnie odmienna od typowych organizacji międzynarodowych. UE jest strukturą specyficzną, *sui generis*, niemającą swojego odpowiednika ani w przeszłości, ani obecnie. Nosi cechy zarówno typowej organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym, organizacji ponadnarodowej, jak i państwa, ale nie jest żadnym z tych podmiotów. Aby do UE zostać przyjętym, należy spełnić bardzo wiele warunków – zarówno o charakterze ogólnoustrojowym, jak i szczegółowych, praktycznie we wszystkich dziedzinach życia społecznego. UE opiera się na określonych wartościach (art. 2 TUE<sup>147</sup>), za których naruszenie przewidziane są sankcje (art. 7 TUE), oraz zasadach (art. 4 i 5 TUE). Osobny tytuł został poświęcony zasadom demokratycznym (Tytuł II, art. 9–12 TUE). Tak jak międzyrządowe organizacje międzynarodowe – UE opiera się na umowach międzynarodowych, zawartych pomiędzy suwerennymi państwami, których treść, wejście w życie czy zmiana, a także takie decyzje, jak przyjęcie nowych członków, wymagają jednomyślności wszystkich przedstawicieli państw UE. Rządy państw UE mają bardzo duży, czasami decydujący, wpływ np. na treść stanowionego prawa pochodnego w UE oraz na jej codzienne funkcjonowanie. UE nie jest państwem i w żadnym z traktatów stanowiących podstawy prawne jej funkcjonowania nie stwierdza się, jakoby celem integracji było stworzenie struktury państwowej. UE ma charakter funkcjonalny, a nie terytorialny<sup>148</sup>, nie posiada suwerennej władzy ani aparatu przymusu,

<sup>145</sup> J.-M. COICAUD: *International democratic...*, s. 261.

<sup>146</sup> J. KRANZ: *Deficyt demokracji...*, s. 9.

<sup>147</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>148</sup> D. MILCZAREK: *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*. Warszawa 2003, s. 116. Zob. także na ten temat np. K.A. WOJTASZCZYK: *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*. W: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2012,

a domniemanie kompetencji leży po stronie jej państw członkowskich (art. 4 ust. 1 TUE, art. 5 ust. 2 TUE). Stosowanie prawa wspólnotowego w przeważającej mierze należy do organów administracji i sądów funkcjonujących w poszczególnych państwach. Liczba unijnych urzędników w porównaniu do liczebności administracji działającej w poszczególnych państwach jest bardzo mała.

Jednakże odmienność UE od typowej organizacji międzynarodowej wynika z jej ponadnarodowości oraz rozległości i charakteru kompetencji, a w rezultacie – wpływu na codzienne życie jej mieszkańców. Ponadnarodowość oznacza istnienie trzech cech charakterystycznych:

- „niezależność niektórych organów i ich członków (podejmujących wiążące prawnie decyzje) od państw członkowskich;
- transfer niektórych kompetencji dokonany przez państwa członkowskie na rzecz organizacji (jej organów);
- bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie norm prawnych organizacji wobec państw członkowskich i ich podmiotów prawnych (osoby fizyczne i prawne).

Poszczególne z tych właściwości znane są z historii organizacji międzynarodowych, natomiast o ponadpaństwowości należy mówić wówczas, gdy cechy te występują łącznie<sup>149</sup>.

Poziom integracji politycznej czy gospodarczej jest w UE znacznie wyższy niż w przypadku innych organizacji międzynarodowych. Integracja stanowi proces, w którym mamy do czynienia z ciągłymi zmianami, a ostateczny cel tych zmian pozostaje nieokreślony. Jak zwraca uwagę Michael T. Greven, UE może być uważana za niezależny podmiot zarządzający ze względu na to, że ustala polityczne cele i programy realizacji danych polityk i ma możliwości ich realizacji dzięki własnym kompetencjom, zasobom i instrumentom<sup>150</sup>. UE bardzo mocno bezpośrednio wpływa na codzienne życie mieszkańców, podmiotów gospodarczych, różnego rodzaju instytucji szczebla lokalnego, regionalnego i krajowego, organizacji grup interesu, organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp.

s. 9–12; J. MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ: *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*. Toruń 2010, s. 22–24.

<sup>149</sup> J. KRANZ: *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. KRANZ, J. REITER. Warszawa 1998, s. 21. Jak pisze w tym miejscu J. Kranz, terminy „ponadnarodowość” i „ponadpaństwowość” mogą być używane zamiennie. Szerzej na temat terminu „ponadnarodowość” i koncepcji ponadnarodowości w studiach europejskich zob. J. RUSZKOWSKI: *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Warszawa 2010, s. 43–89.

<sup>150</sup> M.T. GREVEN: *Can the European Union finally become a democracy?*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L. PAULY. Lanham 2000, s. 46.

państw członkowskich. Niektóre kompetencje mają charakter kompetencji wyłącznych UE – są to: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna (w odniesieniu do państw, które przyjęły euro), zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólna polityka handlowa (art. 3 TFUE<sup>151</sup>). Należy tutaj od razu dodać, że tym, co ma zabezpieczyć przed nadmiernym centralizowaniem podejmowania decyzji, są zasady pomocniczości i kompetencji przyznanych (art. 5 TUE). W szeregu dziedzin UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi – są to: rynek wewnętrzny, niektóre aspekty polityki społecznej, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych), środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, niektóre aspekty dotyczące zdrowia publicznego. UE ma również kompetencje do prowadzenia działań tak, aby nie uniemożliwiać wykonywanie kompetencji państwom członkowskim w zakresie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej oraz współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej (art. 4 TFUE). Każde z państw członkowskich jest zobowiązane do koordynowania swojej polityki gospodarczej w ramach UE (art. 5 TFUE). W kolejnych kilku sferach UE ma kompetencje do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich – chodzi tutaj o ochronę i poprawę zdrowia ludzi, przemysł, kulturę, turystykę, edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochronę ludności oraz współpracę administracyjną (art. 6 TFUE). TL nadał UE osobowość prawną (art. 47 TUE). Prawo UE ma w przypadku kolizji pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich i jest w tych państwach bezpośrednio skuteczne. Budżet UE ciągle pozostaje relatywnie bardzo mały w porównaniu do budżetów państw członkowskich, a zdecydowana większość wydatków z unijnego budżetu jest zarządzana przez administracje krajowe. Jednakże od powstania Wspólnot budżet wyraźnie wzrósł i stanowi instrument redystrybucji dochodów pomiędzy państwami członkowskimi, a dla wielu państw UE otrzymywane z niego środki finansowe są bardzo znaczące. Na podobieństwo państwa, UE ma wspólną walutę, a także symbole (flagę i hymn) oraz dewizę, święto i ujednoliczony wzór paszportu (symbolika UE funkcjonuje bez podstaw prawnych)<sup>152</sup>. Biorąc to wszystko pod uwagę, można uznać, że stawianie zagadnienia legitymizacji w odniesieniu do

<sup>151</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>152</sup> Podstawy traktatowe symboli UE zawierał Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który nie wszedł w życie (art. I-8). *Traktat ustanawiający Konstytucję dla*



UE jest jak najbardziej uzasadnione. Jak piszą D. Beetham i Ch. Lord, kryteria legitymizacji liberalno-demokratycznej generalnie są odpowiednie także do UE<sup>153</sup>.

### 1.2.3. Pojęcia „deficyt demokracji” i „deficyt legitymizacji” w Unii Europejskiej

Jak to zostało wspomniane wcześniej, w praktyce funkcjonowania władzy politycznej jej legitymizacja nigdy nie osiąga swojego teoretycznie maksymalnego poziomu, tzn. zawsze mamy do czynienia z jakimś, mniejszym czy większym, „deficytem legitymizacji”. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, w obliczu tak dużego skomplikowania pojęcia „legitymizacja” („legitymacja”), tzn. wielości jej definicji, typów czy źródeł, i wobec tak dużego znaczenia czynników subiektywnych przy próbie oceny poziomu legitymacji, bardzo trudne czy wręcz niemożliwe byłoby określenie zarówno tego jej maksymalnego poziomu, który stanowiłby punkt odniesienia, jak i poziomu legitymacji w danym momencie i, w konsekwencji, określenie wielkości wspomnianego „deficytu”. Po drugie, jak piszą Erik Oddvar Eriksen i John Erik Fossum, samo pojęcie „deficyt” (oraz, analogicznie, „nadwyżka”) ma silne konotacje biznesowe, a przecież UE nie jest państwem, ale i nie jest rynkiem<sup>154</sup> czy przedsiębiorstwem. Zresztą, o ile w literaturze przedmiotu powszechnie stosowane jest w interesującym nas kontekście pojęcie „deficyt”, o tyle już ewentualne używanie pojęcia „nadwyżka legitymizacji” wydawałoby się chyba pozbawione sensu.

Chociaż, jak wskazano, źródeł legitymizacji władzy politycznej jest wiele (wśród których oczywiście jest także demokracja i to, co się na ustrój demokratyczny składa), to jednak w kontekście UE i problemów (dylematów, wyzwań) związanych z jej funkcjonowaniem bardzo często używa się właśnie pojęcia „deficyt demokracji”. Czasami można chyba odnieść nawet wrażenie, że pojęcia „deficyt legitymizacji” i „deficyt demokracji” są stosowane niemalże zamiennie. Jak piszą np. przywoływani już E.O. Eriksen i J.E. Fossum, „wśród analityków i polityków panuje

*Europy*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 310, 16.12.2004. W TL z tych postanowień zrezygnowano.

<sup>153</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 2–3.

<sup>154</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration*. In: *Democracy in...*, s. 8.

konsens, że UE cierpi na »deficyt demokracji«<sup>155</sup>. Przyczyna jest tutaj oczywista – członkami UE są państwa demokratyczne, demokracja jest warunkiem członkostwa w UE, a wartości uważane za kanon demokracji są wartościami, na których opiera się funkcjonowanie UE. W rezultacie, deficyt legitymizacji w UE często uważany jest, przynajmniej w jakimś stopniu, za następstwo deficytu demokracji<sup>156</sup>. John Markoff pisze, że można powiedzieć, iż „demokracja jest domniemaną częścią unijnego *acquis communautaire*”<sup>157</sup>. Można więc spotkać się z opinią, że „choć UE sama ubiera się w retorykę demokracji – fundamentalny wymóg dla państw członkowskich – sama jest okryta ledwie skąpym demokratycznym listkiem figowym”<sup>158</sup>. Chociaż więc jeden z najbardziej znaczących efektów procesu integracji w ramach UE (WE) stanowi wzmacnianie demokracji w Europie, to jest „ironią, że pomimo tych sukcesów, UE sama poniosła porażkę jeśli chodzi o rozwój w pełni demokratycznego systemu”<sup>159</sup>.

Podkreślana uprzednio wyjątkowość UE polega więc także na wielkim znaczeniu w niej demokracji. Odróżnia to Unię od typowych organizacji międzynarodowych, w których demokracja rzadko jest przedmiotem zainteresowania. Przy czym demokracja w odniesieniu do UE dotyczy nie tylko efektów funkcjonowania Unii czy funkcjonowania jej systemu instytucjonalnego i podejmowania decyzji, ale także demokratycznej odpowiedzialności<sup>160</sup>.

<sup>155</sup> Ibidem, s. 5. Zob. także np.: A. WARLEIGH: *Democracy and the European Union*. London–Thousand Oaks 2003, s. 1; B. LAFFAN, R. O'DONNELL, M. SMITH: *Europe's experimental...*, s. 93; F. VIBERT: *Europe simple, Europe strong. The future of the European governance*. Cambridge 2001, s. 8; R. GRUNDMANN: *The European public sphere and the deficit of democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 128; Ch. LORD: *Assessing democracy in a contested polity*. „Journal of Common Market Studies” 2001, No 4, Vol. 39, s. 642; F. DECKER: *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*. „Journal of European Public Policy” 2002, No 9(2), s. 256; J.E. FOSSUM: *Constitution making in the European Union*. In: *Democracy in...*, s. 111; K.A. WOJTASZCZYK: *Wstęp*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006, s. 7.

<sup>156</sup> J. BLONDEL, R. SINNOTT, P. SVENSSON: *People and parliament...*, s. 6.

<sup>157</sup> J. MARKOFF: *Our 'common European home' – but who owns the house?*. In: *Whose Europe?...*, s. 34.

<sup>158</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE: *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit*. In: *Democracy in...*, s. 65.

<sup>159</sup> J. LOUGHLIN: *Introduction: The transformation of the democratic state in Western Europe*. In: LOUGHLIN J. (with the collaboration of E. AJA, U. BULLMANN, F. HENDRIKS, A. LIDSTROM, D.-L. SEILER): *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Oxford 2001, s. 17.

<sup>160</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration*. In: *Democracy in...*, s. 2.

Warto dodać, że pojęcie „deficytu demokracji” nie dotyczy tylko UE i nie pojawiło się w związku z tą organizacją (czy wcześniej w związku z istnieniem WE). Terminy w rodzaju „deficyt demokracji”, „brak demokracji”, „próżnia parlamentarna”, „utrata narodowej autonomii demokratycznej” mają swoje źródła w ewolucji samej demokracji i parlamentaryzmu<sup>161</sup>.

To istotne dla nas rozróżnienie pomiędzy deficytem demokracji i deficytem legitymizacji widoczne jest w słowach np. Marka Franklina i Ceesa van der Eijka – autorzy ci piszą, że o ile wcześniej problem, jaki był identyfikowany w funkcjonowaniu instytucji WE, to „deficyt demokracji”, o tyle w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., gdy tworzono UE, zaczął być on już określany mianem „kryzysu legitymacji” wynikającego stąd, że UE była budowana bez aktywnego wsparcia europejskich wyborców<sup>162</sup>. W rezultacie można zauważyć, że mamy w literaturze przedmiotu w tej kwestii pewne zamieszanie i w odniesieniu do UE stosowane są pojęcia zarówno „deficyt demokracji”, jak i „deficyt legitymizacji”, chociaż to, co jest pod tymi określeniami rozumiane, bardzo często się pokrywa.

Mimo że pojęcia „deficyt demokracji” oraz „deficyt legitymizacji” w UE używane są często, to jednak większość autorów nie tyle formułuje jakieś ogólne ich definicje, ile wskazuje na różnego rodzaju przejawy (aspekty) tego deficytu, czasami relatywnie bardzo szczegółowe, a czasami z kolei bardzo ogólne. Chyba najogólniejsze z możliwych wyjaśnień deficytu demokracji przedstawia Philippe van Parijs: „mniej niż maksymalna możliwa demokracja, a czasami mniej niż optymalna demokracja”<sup>163</sup>. Bywa, że zagadnienie legitymizacji w UE jest bardzo zawężane – np. Stijn Smismans pisze, że prawnicy początkowo traktowali tę kwestię nie w kategoriach „partycypacji rządzonych”, ale „rządów prawa”<sup>164</sup> i dopiero ostatnio wyszli ze swojej „izolacji”<sup>165</sup>, a przecież reguły prawa nie mogą być traktowane jako zasadne same przez się, bez odniesienia do szerszych rozważań<sup>166</sup>. Dla TS UE legitymizacja w UE opiera się na

<sup>161</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy in the European Union*. London–New York 1998, s. 117.

<sup>162</sup> M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK: *The problem: Representation and democracy in the European Union*. In: *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Eds. C. VAN DER EIJK, M. FRANKLIN. Ann Arbor 1996, s. 3.

<sup>163</sup> P. VAN PARIJS: *Should the European Union become more democratic?*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSLOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998, s. 288.

<sup>164</sup> S. SMISMANS: *Law, legitimacy...*, s. 55.

<sup>165</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>166</sup> *Ibidem*, s. 57.

połączeniu rządów prawa, równowadze instytucjonalnej oraz elemencie demokratycznym istniejącym dzięki PE<sup>167</sup>.

W większości podejść uwzględnia się jednak więcej czynników wpływających na legitymizację danej instytucji politycznej. Do wspomnianej pierwszej grupy można zaliczyć pogląd np. Dimitrisa N. Chrysochoou, którego zdaniem deficyt demokracji w UE to w istocie „deficyt federalny”, wynikający z braku europejskiej konstytucji, która europejskiemu demosowi gwarantowałaby prawa podstawowe, odpowiednią reprezentację polityczną oraz stanowiła o politycznej odpowiedzialności rządzących<sup>168</sup>. Należy pamiętać jednak, że słowa te były pisane przed próbami przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przed przyjęciem Karty Praw Podstawowych i traktatu z Lizbony. Paul Craig i Gráinne de Búrca wymieniają następujące przejawy deficytu demokracji: wzrost znaczenia i dominacja egzekutywy, pomijanie instytucji przedstawicielskich podczas podejmowania decyzji, „oddalenie” UE i jej instytucji od obywateli, złożoność i brak przejrzystości UE i jej instytucji, „nierównowaga” pomiędzy pracą a kapitałem w ramach wspólnego rynku oraz słabość kontroli sądowej<sup>169</sup>. Konkretne przejawy deficytu demokracji wskazuje też Miguel Poiares Maduro: jeden dotyczy „niewystarczającego poziomu” większościowego podejmowania decyzji przez Radę UE (możliwości blokowania podejmowania decyzji, gdy wymagana jest jednomyślność), a drugi – niskiego poziomu parlamentarnej kontroli podejmowanych decyzji<sup>170</sup>, czy Frank Vibert: brak prawdziwej europejskiej opinii publicznej, brak europejskich partii politycznych i postrzeganie Parlamentu Europejskiego jako „niereprezentatywnego”<sup>171</sup>. James McCormick definiuje deficyt demokracji w UE jako „rozdźwięk między uprawnieniami instytucji europejskich a możliwościami wpływania na ich pracę i decyzje przez obywateli UE”<sup>172</sup> i wskazuje na formy tego deficytu: brak konsultacji swoich decyzji ze swoimi elektoratami przez przywódców państw członkowskich działających na forum Rady Europejskiej (np. dotyczących rozszerzenia UE czy nowych traktatów), brak kontroli społecznej nad KE, zamknięte dla publiczności posiedzenia Rady, nieposiadanie przez PE wielu uprawnień prawdziwego organu prawodawczego, brak wpływu obywateli UE na nominacje

<sup>167</sup> Ibidem, s. 59.

<sup>168</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 134.

<sup>169</sup> P. CRAIG, G. DE BÚRCA: *EU Law. Text, cases and materials*. Oxford 1998, s. 156.

<sup>170</sup> M.P. MADURO: *Europe and the constitution: what if this is as good as it gets?*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 89.

<sup>171</sup> F. VIBERT: *Europe simple, Europe strong...*, s. 6.

<sup>172</sup> J. MCCORMICK: *Zrozumieć Unię Europejską*. Przeł M. KLIMOWICZ, M. SZYMCZUKIEWICZ. Warszawa 2010, s. 204.

sędziów TS, którzy nie są zatwierdzani przez organ legislacyjny, oraz „skromne oficjalne prawa” Europejczyków względem instytucji UE<sup>173</sup>. M. Franklin i C. van der Eijk uważają, że deficyt demokracji w UE wynika nie stąd, że PE, jako organ przedstawicielski i pochodzący z bezpośrednich wyborów, nie ma odpowiedniej władzy w relacjach z KE i Radą UE ani władzy takiej, jak mają parlamenty w państwach demokratycznych, ale przede wszystkim z tego, że rywalizacja w wyborach do PE dotyczy głównie spraw krajowych, a nie związanych z funkcjonowaniem UE. To, czego przede wszystkim brakuje PE, to nie władza, ale mandat do jej użycia w określony sposób<sup>174</sup>. Tomasz Grzegorz Grosse pod pojęciem „deficyt demokratyczny” w UE rozumie „słabość społecznej kontroli nad władzą publiczną”, co wyraża się „niedostatkiem publicznej debaty, w tym niewystarczającą rywalizacją między różnorodnymi propozycjami politycznymi oraz ograniczonymi możliwościami wyłaniania politycznej reprezentacji w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach”<sup>175</sup>.

Nieco bardziej ogólnie piszą np. Th. Banchoff i M.P. Smith. Ich zdaniem kryzys legitymizacji w UE ma dwa aspekty: brak powszechnej identyfikacji z UE (Europejczycy nie traktują UE jako przestrzeni politycznej tak, jak ma to miejsce w przypadku państw narodowych) oraz niedemokratyczna struktura unijnych instytucji (PE, w przeciwieństwie do parlamentów narodowych, jest zbyt słaby aby zapewnić skuteczną reprezentację demokratyczną a dwie najsilniejsze instytucje – Komisja i Rada – nie są odpowiedzialne przed obywatelami)<sup>176</sup>. Dwa aspekty deficytu demokracji w UE identyfikuje także Thomas W. Pogge; jeden dotyczy bardzo małego wpływu ludzi na decyzje podejmowane w ich imieniu przez instytucje UE, a drugi tego, że ludzie w ogóle mają bardzo niewielki wpływ na kształt tych instytucji<sup>177</sup>. Jeszcze inni autorzy wskazują trzy aspekty deficytu demokracji. Pierwszy dotyczy braku wpływu obywateli na podejmowane decyzje i prowadzone polityki. Drugi to deficyt „federalny”, polegający na specyficznych relacjach pomiędzy najważniejszymi instytucjami UE (TS UE, PE, KE), które domagają się statusu federalnego w ramach sfer swojego działania oraz sytuacji, w której rządy, parlamenty, sądy i biurokracja państw członkowskich często negują żądania instytucji

<sup>173</sup> Ibidem, s. 204–206.

<sup>174</sup> M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK: *The problem: Representation...*, s. 7.

<sup>175</sup> T.G. GROSSE: *Europa na rozdrożu*. Warszawa 2008, s. 102.

<sup>176</sup> T. BANCHOFF, M.P. SMITH: *Introduction. Conceptualizing legitimacy in a contested polity*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 1.

<sup>177</sup> T.W. POGGE: *How to create supra-national institutions democratically? Some reflections on the European Union's 'democratic deficit'*. In: *Democracy and...*, s. 160–161.

UE. Trzeci aspekt to „deficyt konstytucyjny” związany z brakiem normatywnej i powszechnej legitymizacji instytucji politycznych UE i z brakiem wystarczającej debaty dotyczącej ich kształtu, nawet wśród elit politycznych i biurokratycznych<sup>178</sup>.

Jeśli chodzi o definicje deficytu demokracji (legitymizacji) o charakterze bardziej ogólnym, to np. E.O. Eriksen i J.E. Fossum piszą, że deficyt demokracji to „problem wieloaspektowy, na który składają się braki w reprezentacji i reprezentatywności, odpowiedzialności, przejrzystości i legitymizacji”<sup>179</sup>. Precyzyjniej przedstawia sprawę D.N. Chrysochoou, wg którego pojęcie „deficyt demokracji” stosowane jest w odniesieniu do nieadekwatności obecnej konstrukcji systemu instytucjonalnego UE do tego, aby jak najlepiej zapewnić podstawę parlamentarną funkcjonowania UE tak, jak ma to miejsce w państwach członkowskich. Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, że deficyt ten ma charakter „instytucjonalny/parlamentarny” lub „federalny/konstytucyjny” albo jest ich połączeniem<sup>180</sup>. W innym miejscu autor ten formułuje szeroką definicję pojęcia „deficyt demokracji”: „rosnąca rozbieżność pomiędzy istotnymi wymogami nowoczesnego rządu demokratycznego a aktualnymi warunkami, na jakich opiera się rządy w UE”<sup>181</sup>, oraz wskazuje na konkretne, szczegółowe jego przejawy: zgodnie z tzw. poglądem „ortodoksyjnym” deficyt demokracji w UE wynika stąd, że przekazaniu kompetencji z poziomu parlamentów narodowych na poziom UE – Komisji Europejskiej i Radzie UE – nie towarzyszyło odpowiednie wzmocnienie Parlamentu Europejskiego jako jedynej instytucji pochodzącej z wyborów bezpośrednich. Zgodnie z pojęciem, które stanowi swoisty pomost pomiędzy poglądem „ortodoksyjnym” a innymi ujęciami, deficyt demokracji może być rozumiany jako deficyt instytucjonalny w ogóle, a w szczególności, deficyt odpowiedzialności, tj. widoczna „przepaść” pomiędzy władzą UE a jej polityczną odpowiedzialnością przed pochodzącymi z wyborów bezpośrednich przedstawicielami jej obywateli<sup>182</sup>. Na kwestię przesunięcia kompetencji z poziomu narodowego na poziom UE i jego konsekwencje w kontekście rozumienia deficytu legitymizacji (demokracji) wskazują także inni autorzy. Podchodząc do problemu legitymizacji zgodnie z zało-

<sup>178</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE: *Democracy, sovereignty and the constitution of the European Union: The republican alternative to liberalism*. In: *The European Union and its order: The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford–Malden 2000, s. 170.

<sup>179</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration...*, s. 5.

<sup>180</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 4.

<sup>181</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>182</sup> *Ibidem*, s. 31–32.

zeniami realizmu, UE jest w „pułapce legitymacji” (ang. *legitimacy trap*): im więcej kompetencji przekazywanych jest na poziom ponadnarodowy i im więcej spraw rozstrzyganych jest przez ponadnarodowe instytucje, tym w mniejszym stopniu mogą być one uważane za legitymowane dlatego, że podejmowanie tych decyzji przesuwane jest z poziomu, który ma legitymację, czyli z państwa narodowego<sup>183</sup>. Do pewnego stopnia podobne jest podejście Wolfganga Merkela, który wskazuje na trzy wymiary deficytu demokracji w UE: nierównowaga pomiędzy polityczną władzą instytucji UE a ich demokratyczną odpowiedzialnością, brak odpowiedniego mechanizmu wzajemnej kontroli i równoważenia się (ang. *check and balance*) instytucji UE oraz brak instytucji pośredniczących pomiędzy różnymi grupami interesów społecznych i politycznych (partii politycznych, organizacji grup interesu, ruchów społecznych, mediów)<sup>184</sup>.

Jak więc wynika z przeglądu tego, co rozumie się pod pojęciami „deficyt demokracji” i „deficyt legitymizacji” w odniesieniu do UE i jej systemu instytucjonalnego, najczęściej są one wyjaśniane poprzez wskazanie różnych ich przejawów. To, że brak jest czegoś na kształt powszechnie akceptowanej definicji deficytu demokracji czy też deficytu legitymizacji w UE, nie jest raczej niczym zaskakującym, a stanowi po prostu konsekwencję tego, że jak pisze chociażby Alex Warleigh, mamy różne rozumienia pojęcia „demokracja” oraz istniejącą rozbieżność pomiędzy typami idealnymi demokracji a praktyką sprawowania rządów w państwach uważanych za demokratyczne<sup>185</sup>. Tym samym, nie mając jakiegoś wyraźnego „punktu odniesienia”, swoistego „wzorca”, z którym porównywany byłby realnie istniejący stan rzeczy, trudno jest o precyzyjną definicję owej „różnicy” czy naszego „deficytu”. Jak wynika też z przeprowadzonej wcześniej syntezy wybranych aspektów dotyczących zagadnienia legitymizacji władzy politycznej, podobnie jest z tym właśnie pojęciem.

Jednocześnie, przy całej świadomości znaczenia i wagi demokracji jako źródła legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, jak wynika z rozważań dotyczących legitymizacji, demokracja jest jednym ze źródeł tej legitymizacji. Jak to zostało przedstawione wcześniej, istnieje bardzo wiele powodów, dla których demokracja ma znaczenie fundamentalne

<sup>183</sup> W. WESSELS, U. DIEDRICHS: *The European Parliament and EU legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union...*, s. 137–138.

<sup>184</sup> W. MERKEL: *Legitimacy and democracy: Endogenous limits of European integration*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 49–53.

<sup>185</sup> A. WARLEIGH: *Democracy and the European Union*. London–Thousand Oaks 2003, s. 3–4.

dla legitymizowania UE i jej instytucji, ale nie jest tej legitymizacji źródłem jedynym. Wydaje się więc jednak, że mimo to właściwsze jest podnoszenie w odniesieniu do UE przede wszystkim problemu deficytu legitymizacji, a dopiero w jego ramach – deficytu demokracji. W ten sposób, przy takim ujęciu, deficyt legitymizacji w UE byłby pojęciem szerszym, w którym niejako zawierałby się problem deficytu demokracji. Takie podejście jest główną tezą niniejszej pracy.

Wspomniany kłopot z precyzyjnym zdefiniowaniem deficytu legitymizacji nie oznacza, że nie należy podejmować prób w tym zakresie. Dlatego też, biorąc pod uwagę dokonaną syntezę wybranych kwestii dotyczących zagadnienia legitymizacji władzy politycznej oraz dotychczasowe rozważania, można spróbować pokusić się o własną definicję deficytu legitymizacji. Brzmi ona następująco: deficyt legitymizacji to rozbieżność pomiędzy uregulowaniami normatywnymi (obiektywnymi), uważanymi za kanoniczne dla danego systemu (ustroju, instytucji itp.) oraz źródłami legitymizacji, na których teoretycznie ten system (ustrój, instytucja itp.) jest oparty, a obowiązującymi w praktyce regulacjami prawnymi, konstytuującymi dany system (ustrój, instytucję itp.) oraz – w wymiarze subiektywnym – zbyt niskie przekonanie rządzonych o prawomocności (prawowitości, słuszności) decyzji i działań (zaniechań) podejmowanych przez podmioty posiadające władzę polityczną.

Natomiast odnosząc tę ogólną definicję deficytu legitymizacji do UE i jej systemu instytucjonalnego, i uwzględniając charakter i specyfikę UE, definicję deficytu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE należałoby określić następująco: rozbieżność pomiędzy uregulowaniami normatywnymi (obiektywnymi), które mogą być uważane za konieczne dla ustroju politycznego oraz celów UE i wartości, na których Unia się opiera, a obowiązującymi w praktyce regulacjami prawnymi, konstytuującymi system instytucjonalny UE oraz – w wymiarze subiektywnym – zbyt niskie przekonanie obywateli (mieszkańców) państw UE o prawomocności (słuszności) decyzji i działań (zaniechań) podejmowanych przez unijne instytucje.



### 1.3. Geneza deficytu legitymizacji jako problemu w procesie integracji europejskiej oraz w funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Kwestia legitymizacji i jej „deficytu” w odniesieniu do Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) oraz jej systemu instytucjonalnego jako problem (wyzwanie, dylemat), zarówno teoretyczny, jak i praktyczny, zaczęła wzbudzać większe zainteresowanie dopiero na pewnym etapie rozwoju procesu integracji. Chociaż sprawa deficytu demokracji w odniesieniu do WE poruszana była, ze względu na specyfikę rozwiązań instytucjonalnych we Wspólnotach, od czasu ich powstania<sup>186</sup>, to jednak, jak pisze np. James A. Caporaso, „w pierwszych kilku dekadach rozwoju WE niewielu ludzi martwiło się niedemokratyczną naturą jej instytucji. Uwaga koncentrowała się raczej na jej przetrwaniu i funkcjonowaniu”<sup>187</sup>. David Marquand pisał pod koniec lat siedemdziesiątych XX w., że jeden z powodów, dla których Komisja WE cierpi na brak legitymacji demokratycznej (choć jednocześnie bardzo wiele istotnych rozwiązań legislacyjnych jest przyjmowanych przez organy WE) stanowi to, że integracja nie osiągnęła jeszcze takiego etapu, na którym „niedemokratyczna natura systemu stałaby się, albo oczywista albo niemożliwa do tolerowania”<sup>188</sup>.

Można powiedzieć, że stało się to w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., szczególnie w kontekście przygotowania, przyjęcia, ratyfikacji i wejścia w życie traktatu z Maastricht oraz oczywiście jego treści. Ten właśnie czas wskazywany jest powszechnie w literaturze przedmiotu<sup>189</sup>. W rezultacie, „fundamentalnym wyzwaniem, przed jakim

<sup>186</sup> G. ROSS: *Jacques Delors and European integration*. Oxford–New York 1995, s. 98.

<sup>187</sup> J.A. CAPORASO: *The European Union. Dilemmas of regional integration*. Washington 2000, s. 49.

<sup>188</sup> D. MARQUAND: *Parliament for Europe*. London 1979, s. 88.

<sup>189</sup> L. LADRECH: *Political parties and the problem of legitimacy in the European Union*. In: *Legitimacy ...*, s. 99; M. CINI: *Reforming the European Commission: discourse, culture and planned change*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A.M.A. VAN DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002, s. 6; M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK: *The problem: Representation...*, s. 3; A. WARLEIGH: *Democracy...*, s. 17; G.F. MANCINI: *Democracy and constitutionalism in the European Union. Collected essays*. Oxford–Portland 2000, s. 31; D. SMITH, S. WRIGHT: *The turn towards democracy*. In: *Whose Europe?...*, s. 1–3; R. GRUNDMANN: *The European public...*, s. 129; C. CARTER, A. SCOTT: *Legitimacy and governance beyond the European nation state: Conceptualising governance in the European Union*. In: *The European Union and its order...*, s. 132; J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999, s. 4.

stała UE w połowie lat dziewięćdziesiątych [XX w. – T.K] było, jak wzmocnić legitymację instytucji UE”<sup>190</sup>.

W związku z tym konieczne wydaje się postawienie kilku pytań i podjęcie próby odpowiedzi na nie. Przede wszystkim: Czy u zarania procesu integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej jego legitymacja była wystarczająca? Wydaje się, że odpowiedź jest twierdząca. Struktury integracyjne zostały utworzone i okazały się nie efemerydą, ale czymś trwałym. Sam proces integracji rozwijał się i nawet jeśli w odniesieniu do pewnych okresów można mówić o jego stagnacji, to raczej trudno byłoby mówić o regresie. Rozwój ten był wszechstronny i dotyczył m.in. przyjmowania nowych państw do Wspólnot Europejskich (natomiast żaden kraj członkowski WE nigdy nie opuścił), rozwijania wspólnych polityk ustanowionych od początku i podejmowania nowych. Można chyba również stwierdzić, że integracja europejska przez mieszkańców państw w nią zaangażowanych ogólnie była i jest postrzegana raczej jako coś pozytywnego (szerzej na ten temat w rozdziale szóstym). Sam proces integracji został zaproponowany, zainicjowany i był kontynuowany przez polityków działających w państwach demokratycznych, ponoszących polityczną odpowiedzialność przed suwerenem, czyli ludem (narodem, społeczeństwem). Biorąc to wszystko pod uwagę, chyba trudno byłoby udowodnić, że stało się to bez chociażby minimalnej, ale wystarczającej legitymacji i wbrew obywatelom państw członkowskich WE (UE).

Jednocześnie należy podkreślić, że działania w kierunku integracji europejskiej zostały zainicjowane, a później były kontynuowane przede wszystkim przez polityków – proces integracyjny miał więc charakter odgórny. Od początku procesu integracji udział w nim obywatele był „mało ważny albo nie istniał zupełnie”<sup>191</sup>, chociaż niektórzy, jak np. Charles de Gaulle, wzywali do większego zaangażowania w niego ludzi<sup>192</sup>. Zdaniem Arnolda Rose’a, przesłanki, które kierowały tymi politykami, miały niewielki wpływ na szerokie masy ludzi w Europie Zachodniej. Jednak korzyści ekonomiczne wynikające z redukcji barier w handlu

---

Warto zauważyć, że na problem słabnącej legitymizacji nie w odniesieniu do WE (UE) i ich instytucji ale w szerszym kontekście, tzn. w odniesieniu do współczesnego państwa, wskazywano jeszcze wcześniej. Zob. np. J.H. SCHAAR: *Legitimacy in the modern state*. In: *Legitimacy and the state*. Ed. W. CONNOLLY. New York 1984, s. 106.

<sup>190</sup> M. GABEL, S. HIX: *The European Parliament and executive politics in the EU: Voting behavior and the Commission president investiture procedure*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A.M.A. VAN DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002, s. 23.

<sup>191</sup> S. HUG: *Voices of Europe. Citizens, referendums and European integration*. Lanham 2002, s. 1.

<sup>192</sup> Ibidem.

i współpraca gospodarcza wkrótce stały się odczuwalne dla „człowieka z ulicy” i spowodowały, mówiąc ogólnie, aprobatę dla WE. Nie można jednak mówić o tym, że mieliśmy do czynienia z masowym poparciem dla tworzenia różnych organizacji międzynarodowych w Europie<sup>193</sup>. Na decydujące znaczenie elit politycznych i technokratów oraz odgórny charakter genezy procesu integracji wskazują także inni autorzy<sup>194</sup>; kwestia ta będzie poruszana jeszcze w dalszych częściach pracy. Kevin Featherstone pisze w tym kontekście, że ustanowienie Wspólnot Europejskich w takiej postaci, jak to miało miejsce w latach pięćdziesiątych XX w. – jako struktur, w których decydujący wpływ na ich funkcjonowanie miały relatywnie wąskie elity polityczne państw członkowskich oraz technokraci, miało w zamierzeniach jednego z „ojców” integracji europejskiej – Jeana Monneta – być sposobem na przezwycięzenie ograniczeń współpracy międzyrządowej, z jakimi mieliśmy do czynienia w przypadku wcześniejszych organizacji europejskich<sup>195</sup>. J. Monnet i Altiero Spinelli zgadzali się co do potrzeby stworzenia „nowej struktury o charakterze państwa [ang. *state-type*], zbudowanej ponad istniejącymi państwami”<sup>196</sup>.

Odpowiedź, że u zarania procesu integracji i przez pierwszych kilka dekad jego rozwoju jego legitymacja była wystarczająca, rodzi jednak drugie pytanie: Na czym się ta legitymacja opierała, czyli jakie były jej źródła? I wreszcie trzecie pytanie: Co takiego się stało, że w pewnym momencie, na pewnym etapie rozwoju procesu integracji zagadnienie jego legitymizacji stało się przedmiotem większego zainteresowania i zaczęto formułować opinie o istnieniu „deficytu legitymizacji” i „deficytu demokracji” w UE, czyli co spowodowało, że dotychczasowe źródła jego legitymizacji zaczęły być uważane za niewystarczające?

Odpowiedź na pytanie o to, co było źródłem legitymizacji integracji europejskiej w momencie jej inicjowania po II wojnie światowej i mniej więcej w pierwszych trzech, czterech dekadach jej rozwoju, to w istocie odpowiedź na to, jakie były uwarunkowania (przesłanki, powody) wszczęcia procesu integracji, jakie wiązano z integracją nadzieje i jakie były jej skutki w tych pierwszych trzech, czterech dekadach jej trwania.

<sup>193</sup> A. ROSE: *The integration of people*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972, s. 362.

<sup>194</sup> Zob. np.: R. GRUNDMANN: *The European public sphere...*, s. 128; P. NORRIS: *Representation and the democratic deficit*. „European Journal of Political Research” 1997, No 32, s. 276; *‘Selling Europe’: Lessons from the Irish referendums on the Nice Treaty*. [Głos J. O’BRENNAN]. In: *Convention on EU reform and enlargement*. Ed. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2003, s. 53.

<sup>195</sup> K. FEATHERSTONE: *Jean Monnet and the ‘democratic deficit’ in the European Union*. „Journal of Common Market Studies” 1994, No 2, Vol. 32, s. 150–152.

<sup>196</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration...*, s. 5.

Pamięć o doświadczeniach z okresu II wojny światowej, wywołanej przez państwo z Europy Zachodniej, oraz jej skutki, dotyczące przede wszystkim Europę, spowodowały, że najważniejsze stało się wyeliminowanie wojny jako sposobu rozwiązywania sprzeczności międzynarodowych oraz stworzenie warunków do trwałego pokoju w Europie. Integracja polityczna i gospodarcza miała się do tego przyczynić – Winston Churchill w swoim przemówieniu w Fulton 5 marca 1946 r. stwierdził nawet, że „bezpieczeństwo świata wymaga Europy zjednoczonej”<sup>197</sup>. Gunnar Myrdal pisał, że próby zainicjowania polityki międzynarodowej integracji ekonomicznej „zrodziły się z cierpienia i trosk doznanych podczas wojny”<sup>198</sup>. W obliczu powstania systemu państw komunistycznych oraz podziału Europy i świata na dwa rywalizujące bloki („zimna wojna”) integracja Europy Zachodniej miała wzmocnić Zachód w tej konfrontacji – „Rosja pomogła stworzyć nową Europę Zachodnią”<sup>199</sup>. A. Spinelli, wskazując na ogromną dysproporcję sił pomiędzy Związkiem Radzieckim a państwami zachodnioeuropejskimi, pisał o „czynniku strachu”, który odegrał bardzo istotną rolę w rozwoju integracji tej grupy państw<sup>200</sup>. Ścisła współpraca miała także pomóc osłabić wpływ komunizmu który, m.in. dzięki roli ZSRR odegranej w czasie II wojny światowej, wzrostowi znaczenia i pozycji tego państwa, powstaniu systemu państw komunistycznych czy trudnej sytuacji ekonomicznej w Europie w pierwszych latach powojennych jawił się wtedy jako atrakcyjny sposób zorganizowania politycznego i gospodarczego społeczeństw. Kanclerz RFN Konrad Adenauer stwierdził w odniesieniu do integracji zachodnioeuropejskiej, że „w Europie powstaje obecnie ośrodek siły, który powstrzyma napór komunizmu”<sup>201</sup>. Aby wzmocnić blok zachodni, którego częścią była zachodnia część Starego Kontynentu, w obliczu rywalizacji z państwami komunistycznymi oraz aby nie dopuścić do wzrostu wpływów tendencji lewicowych w pierwszych latach powojennych, procesy integracyjne w Europie Zachodniej wspierały Stany Zjednoczone.

Zjednoczenie miało być także sposobem na wzmocnienie polityczne i ekonomiczne Europy w wymiarze globalnym oraz miało pomóc odzyskać „należną” jej pozycję i znaczenie w świecie. Przez setki lat Eu-

<sup>197</sup> „Zbiór Dokumentów” 1946, nr 10–11 (13–14), październik–listopad, s. 306–307.

<sup>198</sup> G. MYRDAL: *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*. Warszawa 1958, s. 92.

<sup>199</sup> J. LUKACS: *Decline and rise of Europe*. New York 1965, s. 171.

<sup>200</sup> A. SPINELLI: *The growth of the European movement since the Second World War*. In: *European integration* Ed. M. HODGES. Middlesex 1973, s. 52.

<sup>201</sup> „Volksstimme” (Wien) z 18.01.1962. Cyt. za: S. ALBINOWSKI: *EWG a rynek światowy*. Warszawa 1965, s. 12.

ropa była politycznym, gospodarczym czy kulturalnym centrum świata, natomiast II wojna światowa spowodowała radykalną zmianę układu sił w wymiarze globalnym. Wyłoniły się bowiem dwa supermocarstwa, przy których znaczenie Europy Zachodniej pod względem politycznym, gospodarczym czy militarnym było bez porównania mniejsze. Z czasem ten relatywny spadek znaczenia Europy pod wieloma względami postępował wskutek takich procesów, jak dekolonizacja czy wzrost politycznego i ekonomicznego znaczenia takich państw, jak Japonia, Chiny czy Indie. Przywoływany już kanclerz RFN K. Adenauer we wrześniu 1956 r. wygłosił w Brukseli przemówienie, w którym m.in. domagał się federacji krajów Europy Zachodniej (Francji, RFN, Włoch, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii i Luksemburga): „żaden z tych krajów nie ma możliwości egzystowania samodzielnie w świecie zdominowanym przez Stany Zjednoczone i Związek Radziecki oraz wobec wzrastającej siły Azji i Środkowego Wschodu. Dlatego też, aby Europa mogła utrzymać jeszcze jakieś znaczenie w świecie, konieczna jest dalsza integracja krajów Europy Zachodniej, całkowite ich zjednoczenie pod względem politycznym i gospodarczym”<sup>202</sup>. I chociaż, jak pisał np. Robert Triffin, przeszkód na drodze do politycznego i gospodarczego zjednoczenia Europy było wiele, to coraz bardziej zdawano sobie sprawę z tego, że „Europa musi [podkr. – R.T.] zjednoczyć się, jeśli chce przetrwać kulturalnie, gospodarczo i politycznie jako integralna część wolnego świata”<sup>203</sup>.

II wojna światowa i to, co się podczas niej działo, było także olbrzymią klęską Europy w wymiarze moralnym. Kontynent ten, nie tylko przez samych Europejczyków uważany za najbardziej „cywilizowany”, „kulturalny”, wszechstronnie „rozwinięty” itp., w czasie wojny – wywołanej przez państwo europejskie i w imię ideologii zrodzonej w Europie – stał się miejscem ludobójstwa i zagłady milionów ludzi na skalę niespotykaną w historii. Integracja miała pokazać, że Europejczycy są w stanie pokojowo rozwiązywać sprzeczności swoich interesów, współpracować z sobą i osiągać kompromisy, żyć obok siebie w pokoju i zgodnie z deklarowanymi i wypracowanymi w Europie pięknymi ideami i wartościami.

Integracja Europy Zachodniej była motywowana także czynnikami ekonomicznymi. Chodziło m.in. o redukcję albo likwidację barier w przepływie towarów, usług, kapitału i ludzi, bardziej racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów i poprawę konkurencyjności zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw i wytwarzanych przez nie towarów, przyczynienie się do wzrostu tempa rozwoju gospodarczego i poziomu życia mieszkań-

<sup>202</sup> Z. CIECHOMSKA: *Ku czemu idzie „Mała Europa”?*. Warszawa 1958, s. 38.

<sup>203</sup> R. TRIFFIN: *Monetary reconstruction in Europe*. „International Conciliation” 1952, No 482, s. 308.

ców państw zachodnioeuropejskich, bardziej równomierny i sprawiedliwy podział bogactwa czy wzmocnienie pozycji gospodarczej Europy Zachodniej w skali światowej (w tym także na forach międzynarodowych organizacji gospodarczych), tak, aby lepiej chronić jej interesy.

Nie można też oczywiście zapominać o tym, że proces integracji, oprócz próby realizacji wzniosłych idei, wiązał się z partykularnymi korzyściami różnego rodzaju grup interesu, które, mając na uwadze przede wszystkim właśnie swoje egoistyczne korzyści, starały się, w miarę własnych możliwości wpływania na poglądy społeczeństw, przedstawiać go jako przynoszący korzyści ogółowi<sup>204</sup>.

Oczywiście proces integracji i Wspólnoty Europejskie od samego ich początku nie były wolne od różnego rodzaju wad, słabości itp. w bardzo wielu aspektach ich funkcjonowania, co stanowiło przedmiot krytyki. Przykładowo, w odniesieniu do EWG Alan Wolfe pisał: „z punktu widzenia ideologii, EWG nie było aż takim eksperymentem, jak chcieli jej entuzjaści. Zarówno jej teoria, jak i praktyka bazowały bowiem na wielu koncepcjach nie tylko starych, lecz i wyraźnie nieudanych w realizacji. W rzeczywistości EWG to nawrót do wcześniejszego okresu kapitalistycznego rozwoju. Przyjęcie wolnorynkowego liberalizmu, bazowanie na harmonii interesów, zaabsorbowanie czystą akumulacją i popieranie oraz lansowanie niedemokratycznych, niereprezentatywnych struktur politycznych, kojarzy się o wiele bardziej z XIX niż XX w. Choć twórcy EWG chętnie uważają się za ludzi przyszłości, w rzeczywistości bardziej przypominają fantomy przeszłości”<sup>205</sup>.

Opinii w podobnym tonie można by przytoczyć więcej. Jeśli jednak chodzi o sytuację w Europie Zachodniej w pierwszych dekadach integracji pod kątem wiązanych z nią nadziei, to była ona częścią świata cieszącą się pokojem i względnym bezpieczeństwem. Można tutaj postawić pytanie: Kiedy w historii Europy Zachodniej wybuch konfliktu zbrojnego pomiędzy jej państwami był równie mało prawdopodobny i to przez tak długi czas, jak ma to miejsce od zakończenia II wojny światowej? Jak pisze np. Lily Gardner Feldman, rozwój „wspólnoty pokoju” i pojednanie pomiędzy dawnymi wrogami to „fundamentalne osiągnięcie” i „główna wartość” legitymująca UE<sup>206</sup>. Wzmocnienie polityczne, mi-

---

<sup>204</sup> Nieco szerzej na temat genezy procesu integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej zob. T. KUBIN: *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*. Katowice 2007, s. 67–75.

<sup>205</sup> A. WOLFE: *Granice legitymacji. Polityczne sprzeczności współczesnego kapitalizmu*. Cz. 1. Warszawa 1980, s. 268–269.

<sup>206</sup> L. GARDNER FELDMAN: *Reconciliation and legitimacy. Foreign relations and enlargement of the European Union*. In: *Legitimacy and the European Union...*, s. 66.

litarne i ekonomiczne Europy Zachodniej skutkowało wzmocnieniem całego bloku zachodniego w rywalizacji z państwami komunistycznymi, która to rywalizacja zakończyła się, na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., dekompozycją bloku wschodniego i transformacją polityczną i gospodarczą w jego byłych państwach członkowskich. Wydarzeniem o olbrzymim znaczeniu było pojednanie pomiędzy dwoma potężnymi państwami i narodami Europy Zachodniej – Francją i Niemcami, przez wieki z sobą rywalizującymi i walczącymi – C.J. Friedrich pisał w tym kontekście o tych państwach jako o „wspólnocie raczej walczących niż współpracujących”<sup>207</sup>. Polityka innych państw zachodnioeuropejskich – przede wszystkim Francji – mająca na celu wciągnięcie do współpracy i zaangażowanie RFN w integrację europejską, oraz to, że dla RFN integracja europejska stała się „kamieniem węgielnym” polityki zagranicznej<sup>208</sup> i spowodowała, że Niemcy przestały stanowić zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa europejskiego. Okres po II wojnie światowej, zwłaszcza lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte XX w., to czas bardzo dynamicznego rozwoju gospodarczego i wzrostu poziomu życia w państwach zaangażowanych w integrację. W rezultacie, pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz poziomu dobrobytu Europa Zachodnia stała się najbogatszą częścią świata i jednym z najlepszych

<sup>207</sup> C.J. FRIEDRICH: *Europe: An emergent nation?*. New York 1969, s. 1.

<sup>208</sup> Zob. na ten temat np.: G. BOSSUAT: *The French administrative elite and the unification of Western Europe, 1947–1958*. In: *Building postwar Europe. National decision makes and European institutions, 1948–1963*. Ed. A. DEIGHTON. London 1995; I. ANCZEWSKI: *Problem niemiecki w polityce zagranicznej Francji (V Republika)*. Warszawa 1985; J. ŁUKASZEWSKI: *Francja a integracja europejska. Pół wieku ewolucji*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. KRANZ, J. REITER. Warszawa 1998; U.W. KITZINGER: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963; W. MAŁACHOWSKI: *Republika Federalna Niemiec w EWG i NATO*. Warszawa 1992; Z. NOWAK: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*. Poznań 1965; Ch. DE GAULLE: *Pamiętniki nadziei*. [T. 1.:] *Odnowa 1958–1962*. [T. 2.:] *Wysiętek 1962–...* Przeł. J. NOWACKI. Warszawa 1974; P. WANDY CZ, L. FREN DL: *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*. Londyn 1965; L. CIAMAGA, P. LANDAU, L. PASTUSIAK, R. SONNENFELD: *Integracja zachodnioeuropejska. Aspekty polityczne, gospodarcze i instytucjonalnoprawne*. Warszawa 1970; I. ANCZEWSKI: *Francja wobec zachodnioeuropejskiej integracji politycznej*. Warszawa 1989; J. GOORMAGHTIGH: *European Coal and Steel Community*. „International Conciliation” 1955, No 503 [May]; W.J. SZCZEPAŃSKI: *Europa w myśli politycznej de Gaulle’a*. Warszawa 1979; S. PARZYMIES: *Przyjaźń z rozsądkiem. Francja i Niemcy w nowej Europie*. Warszawa 1994; S. SUŁOWSKI: *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*. Warszawa 2002; E. CZIOMER: *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*. Warszawa–Kraków 1997; J. SKIBIŃSKI: *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*. Warszawa 1980; B. KOSZEL: *Rola RFN w obozie państw zachodnioeuropejskich 1982–1990*. W: *Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa 1949–1990*. Red. A. CZUBIŃSKI. Poznań 1991.

miejsc do życia na świecie. Wnioski kolejnych państw o członkostwo we Wspólnotach czy napływ imigrantów do ich krajów członkowskich to bardzo wymowne tego dowody.

Oczywiście, można postawić tutaj pytanie następujące: Czy pozytywne zjawiska i przemiany, do jakich doszło w państwach Wspólnot Europejskich, zaszyły „dzięki” procesowi integracji, czy też „pomimo” tego procesu? Czy doszłoby do tych zjawisk również bez procesu integracji? Albo nawet, idąc jeszcze dalej: Czy tych pozytywnych aspektów zmian w państwach WE i relacjach pomiędzy nimi nie byłoby więcej i nie byłyby one silniejsze, a negatywnych nie byłoby mniej i nie byłyby słabsze, gdyby integracja europejska nie urzeczywistniła się? Pytania takie wydają się bardzo ciekawe, jednak trzeba sobie od razu powiedzieć, że z przyczyn oczywistych nie da się na nie udzielić odpowiedzi, które można by zweryfikować w sposób absolutnie niepozostawiający wątpliwości i które nie podlegałyby dyskusji, dlatego, że oczywiście nie da się sprawdzić i porównać tego, jak wyglądałyby dzieje Europy Zachodniej, w której jednocześnie podjęto działania integracyjne i tego nie zrobiono.

Jeśli zatem opierać się na tym, co miało miejsce, i pominąć podczas próby oceny rozważania alternatywnych wariantów rozwoju Europy Zachodniej i ich skutków, niemożliwych do zweryfikowania, oraz jeśli z powodów przedstawionych uprzednio ocenić proces integracji w jego pierwszych mniej więcej czterech dekadach (z uwzględnieniem powojennych uwarunkowań, w jakich był on wszczynany) jako generalnie pozytywny i jako taki, który spełnił najważniejsze pokładane w nim nadzieje, to wydaje się, że to właśnie stanowiło legitymację integracji europejskiej i funkcjonujących w jej ramach organizacji i instytucji w okresie kilku jej początkowych dekad oraz że legitymacja ta była wystarczająca.

Zatem spośród wymienionych wcześniej źródeł legitymizacji, w odniesieniu do początków procesu integracji i trzech, czterech pierwszych dekad jego rozwoju, te, które miały decydujące znaczenie dla jego uprawnocnienia, to, jak się wydaje, przede wszystkim efektywność, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym, oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i redukcja poczucia zagrożenia w warunkach szczególnego układu sił w Europie i na świecie. Jak pisze np. Anthony Arnall, EWWiS i Euratom miały ograniczony zakres i techniczny charakter<sup>209</sup>. Natomiast Traktat ustanawiający EWG był już „znacznie bardziej ambitny, ale nawet jego autorzy mogli nie przewidywać, jak gwałtownie się ona rozwinie”<sup>210</sup>. Pewne znaczenie miały również idee i odwoływanie się do wartości, które,

<sup>209</sup> A. ARNULL: *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności i legitymacji w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 23.

<sup>210</sup> Ibidem.



z racji zupełnie świeżej pamięci o traumie II wojny światowej, były chyba relatywnie bardziej nośne w społeczeństwach zachodnioeuropejskich w porównaniu do chwili obecnej. Stanowiło to wsparcie dla utylitarystycznego charakteru Wspólnot jako źródła legitymizacji ich działania. Natomiast wpływ ludzi na funkcjonowanie WE, i w ogóle na proces integracji, był bardzo ograniczony – decyzje podejmowały tutaj przede wszystkim rządy państw członkowskich. Pod tym względem, jeśli można mówić o legitymacji demokratycznej, to miała ona charakter pośredni.

I wreszcie problem dotyczący przyczyn tego, że w pewnym okresie rozwoju procesu integracji dotychczasowe źródła jego legitymizacji zaczęły być uważane za niewystarczające, zaczęto formułować opinie o deficycie legitymizacji i deficycie demokracji w UE, a zagadnienie to stało się przedmiotem coraz większego zainteresowania – zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i w praktyce działania unijnych instytucji i polityków.

Co może być tego przyczyną? Jak zwykle w podobnych przypadkach, złożyło się na to wiele czynników. Pamięć o wojnie stała się bez porównania słabsza niż wtedy, gdy tworzono Wspólnoty. Pokolenia ludzi, w tym także polityków, dla których II wojna światowa była najważniejszym i najtragiczniejszym doświadczeniem życia, odeszły. „Zimna wojna” się skończyła, blok wschodni się rozpadł, komunizm zbankrutował – zarówno jako idea, jak i praktyka sprawowania władzy politycznej – a państwa Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczęły transformację polityczną i gospodarczą mającą na celu zbudowanie demokratycznych systemów politycznych i gospodarki wolnorynkowej. Podjęły też starania, aby dołączyć do zachodnich struktur integracyjnych. Zatem czynnik strachu przestał odgrywać taką rolę, jak w latach powojennych i okresie rywalizacji Wschód – Zachód.

Proces integracji bardzo się rozwinął. Z sześciu państw założycielskich WE rozrosła się – i na początku 1995 r. było ich już piętnaście, a w perspektywie miały nastąpić kolejne rozszerzenia. Integracja została też bardzo pogłębiona – systematycznie rozwijano wspólne polityki przewidziane w traktatach założycielskich Wspólnot i podejmowano współpracę w innych obszarach. Zgodnie z Jednolitym Aktem Europejskim m.in. do końca 1992 r. dokończono budowę wspólnego rynku z czterema swobodami. Szczególne znaczenie miał tutaj traktat z Maastricht, na którego mocy m.in. ustanowiono Unię Europejską. Jej działalność obejmowała, oprócz spraw gospodarczych, także zacieśnienie współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wprowadzono także unię walutową. Pisząc najogólniej, projekt UGiW – chociaż bardzo doniosły, mający bezpośredni wpływ na codzienne życie tzw. zwykłego człowieka i odczuwany przez niego

w sposób namacalny, był pomysłem, o którym chyba trudno powiedzieć, że został zainicjowany i przeprowadzony po jakiejś szerszej debacie publicznej w państwach UE. Od połowy lat osiemdziesiątych Wspólnoty Europejskie, a potem UE, są praktycznie w stanie permanentnych zmian i reform, negocjowania i przyjmowania kolejnych traktatów. Zmiany te dotyczą oczywiście także unijnych instytucji – ich kompetencji i relacji pomiędzy nimi. Rozrost UE pod względem liczby państw członkowskich, rozwój i tworzenie nowych wspólnych polityk, zmiany kompetencji i powoływanie nowych instytucji powodują, że funkcjonowanie UE, w tym przede wszystkim proces decyzyjny, stają się coraz bardziej skomplikowane i niezrozumiałe dla przeciętnego człowieka. Jednocześnie wpływ decyzji zapadających na poziomie unijnym coraz mocniej wpływa na codzienne życie ludzi. Rozwój integracji i przesuwanie kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom unijny oznaczają ograniczanie kompetencji państwa jako podmiotu, z którego funkcjonowaniem jego obywatele są lepiej oswojeni, niż ma to miejsce w przypadku UE. Jeszcze w latach sześćdziesiątych zostały sformułowane i później rozwijane przez Trybunał Sprawiedliwości zasady skutku bezpośredniego i prymatu prawa wspólnotowego nad krajowym. Budżet WE (UE) stawał się coraz większy, a środki redystrybuowane za jego pośrednictwem – coraz ważniejszą kwestią polityczną. Unia stawała się podmiotem coraz mocniej wpływającym na życie ludzi, a jednocześnie coraz bardziej skomplikowanym – „działalność europejska często wydaje się być zarezerwowana dla wąskiej kosmopolitycznej elity i omijająca przeciętnego obywatela”<sup>211</sup>. Zdaniem niektórych, istnienie UE „wzmocniło problemy reprezentacji i odpowiedzialności oraz stworzyło nowe. Decyzje są podejmowane dalej od obywateli [...] wydłużył się łańcuch reprezentacji”<sup>212</sup>. Zupełnie inna więc jest od lat dziewięćdziesiątych UE niż utworzone po II wojnie światowej Wspólnoty, a podstawy legitymizacji procesu integracji nie zostały wzmocnione. W rezultacie, jak wskazano uprzednio, coraz częstsze stały się opinie o deficycie legitymizacji i deficycie demokracji w UE – jak pisze Dan Wincott, „powszechnie uważa się, że »przyzwalający konsensus« [ang. *permissive consensus*], na którym Wspólnota Europejska opierała się przez pierwszych 30 lat istnienia, już się skończył”<sup>213</sup>. Słowa o „przy-

<sup>211</sup> J. LOUGHLIN: *Conclusion: The transformation of regional and local democracy in Western Europe*. In: J. LOUGHLIN (with the collaboration of E. AJA, U. BULLMANN, F. HENDRIKS, A. LIDSTROM, D.-L. SEILER): *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Oxford 2001, s. 395.

<sup>212</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration...*, s. 5.

<sup>213</sup> D. WINCOTT: *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymizacji*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 347. Jak pisze S. Hix, określenie „permissywny

zwalającym konsensusie” jako podstawie procesu integracji europejskiej w pierwszych jego latach używane są także przez innych autorów<sup>214</sup>. To przyzwolenie polegało więc na tym, że „znacząca większość obywateli państw członkowskich nie była zainteresowana sprawą integracji i dlatego albo nie mieli oni opinii na temat działań podjętych na jej rzecz przez ich rządy narodowe, albo popierali wysiłki rządów skierowanych na promowanie integracji”<sup>215</sup>. Michael Bruter pisze też, że gdy proces integracji europejskiej był inicjowany, świadomość opinii publicznej jego potencjalnych skutków politycznych była „minimalna”<sup>216</sup>.

Przez mniej więcej cztery dekady obywatele państw Wspólnot Europejskich byli więc „wygodnie obojętni” wobec procesu integracji europejskiej. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. i traktatu z Maastricht opinia publiczna w państwach członkowskich nie jest chętna dłużej akceptować „ortodoksji integracji europejskiej”<sup>217</sup>. Okolicznością, która szczególnie mocno zwróciła uwagę na kwestię legitymizacji projektu integracji i którą można wskazywać jako przejaw za słabej legitymizacji, były wyniki referendum dotyczących ratyfikacji unijnych traktatów. Zaczęło się przy okazji ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej – w czerwcu 1992 r. odrzucili go Duńczycy (został on przyjęty w tym państwie dopiero w powtórnym referendum w maju 1993 r.). W głosowaniu powszechnym nad tym samym traktatem we Francji został on zaakceptowany bardzo niewielką większością głosów (51,05%<sup>218</sup>). W czerwcu 2001 r. większość głosujących w referendum Irlandczyków odrzuciła traktat z Nicei (także ten traktat został zaakceptowany dopiero w drugim referendum w październiku 2002 r.). Wreszcie w referendach w maju 2005 r. we Francji, a w czerwcu 2005 r. w Holandii odrzucona została ratyfikacja Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Referenda dotyczące spraw związanych z integracją europejską, które zakończyły się niepowodzeniem lub w których pozytywny wynik był osią-

---

konsensus” pochodzi od V.O. Key’a (V.O. KEY: *Public opinion and American democracy*. New York 1961), „który w ten sposób określał poparcie społeczeństwa amerykańskiego dla działań rządu, szczególnie w obszarze spraw zagranicznych”. S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 189.

<sup>214</sup> Zob. np.: P. NORRIS: *Representation and the...*, s. 276; M. NEWMAN: *Introduction*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYN, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000, s. 1–2; T. BANCHOFF, M.P. SMITH: *Introduction. Conceptualizing...*, s. 8; J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation...*, s. 4.

<sup>215</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 189.

<sup>216</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*. Basingstoke–New York 2005, s. 65.

<sup>217</sup> J.H.H. WEILER: *The Constitution...*, s. 4.

<sup>218</sup> F. EMMERT, M. MORAWIECKI: *Prawo europejskie*. Warszawa–Wrocław 2002, s. 26.

gany przy niewielkiej przewadze głosów, i które są uważane za przejaw słabnącej legitymizacji UE i jej instytucji, a także używane jako argument mający dowodzić takiej opinii, na poziomie bardzo ogólnym rzeczywiście mogą być tak interpretowane. Jednak taka interpretacja nie jest jedyną możliwą. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe analizy poszczególnych przypadków referendum „europejskich” i całego ich kontekstu politycznego, w jakich odbywały się one w konkretnych państwach, ich wynik może być odczytywany również „wąsko”, czyli tak, że ludzie wyrazili swoją opinię w konkretnej sprawie, której dotyczyło dane referendum, i odbieranie jego negatywnego wyniku jako wyrazu dezaprobaty dla całego projektu integracyjnego jest nadinterpretacją. Jeszcze inny możliwy wniosek jest taki, że wynik danego referendum to wyraz nastrojów, opinii, poglądów na temat nie tyle tego, czego dokładnie dane referendum dotyczy, ile przede wszystkim np. sytuacji gospodarczej w danym państwie czy oceny aktualnie rządzących polityków. Według takiej interpretacji ludzie nie tyle odpowiadają na konkretne pytanie w referendum, ile raczej oceniają tego, kto to pytanie stawia i to nie w wymiarze europejskim, ale krajowym, czyli odpowiedź może być postrzegana jako wyraz poparcia lub jego braku dla aktualnie rządzących w danym państwie.

Ale wydaje się, że oprócz wskazanych okoliczności związanych bezpośrednio z procesem integracji europejskiej w kontekście jego legitymizacji stało się – i te procesy oczywiście trwają – coś jeszcze, co spowodowało, że kwestia deficytu legitymizacji stała na porządku dziennym i jest jednym z najważniejszych wyzwań, w obliczu których znalazła się UE. Chodzi mianowicie o procesy, zjawiska, przemiany i ich skutki, jakie zaszły w Europie (a także, w mniejszym czy większym stopniu, w innych częściach świata) w społeczeństwach na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Rozprzestrzenianie się idei i wartości charakterystycznych dla demokracji, demokratyzacja ustrojów politycznych, rozwój idei praw człowieka i obywatela, wzrost poziomu wykształcenia i wiedzy, łatwiejszy dostęp do informacji czy bez porównania szybszy ich przepływ wpłynęły na zmianę świadomości politycznej ludzi. Kadencyjność bardzo wielu urzędów i stanowisk oraz powszechność, w następstwie procesów demokratyzacyjnych, praw wyborczych, spowodowała, że dziś „każdy” może próbować zostać politykiem i, w węższym czy szerszym zakresie, sprawować władzę. Rozwój nowych technologii i środków komunikowania społecznego oraz zmiana pozycji, znaczenia i charakteru mediów spowodowały, że społeczeństwa mają dostęp do informacji, do jakich nie miały jeszcze kilka dekad temu, dotyczących np. życia prywatnego sprawujących władzę, poziomu ich kompetencji, wiedzy czy umiejętności. Działalność polityków, instytucji politycznych i biurokratycznych

poddana jest znacznie większej kontroli, obserwacji i krytyce – „ludzie nie są już skorzy biernie akceptować rządów elit, które nie rozliczają się ze swoich poczynań”<sup>219</sup>. Rządzący zostali pozbawieni wielu przypisywanych im atrybutów, które przez setki lat były źródłem legitymizacji ich władzy, jak np. „boskość” (przypisywana jej przez setki czy tysiące lat), „tajemniczość” i „nieдоступność” (charakterystyczne zwłaszcza dla państw niedemokratycznych), szczególne, wyjątkowe kompetencje rządzących. Powaga, prestiż czy autorytet rządzących generalnie osłabły. Dystans pomiędzy rządzącymi a rządzonymi znacznie się zmniejszył. Zmieniły się, i wyglądają zupełnie inaczej niż przed kilkudziesięciami laty, relacje pomiędzy „władzą” a „ludem”. Ponadto, zdaniem Russella J. Daltona oraz Richarda C. Eichenberga, z perspektywy czasu wydaje się także, że badacze zajmujący się procesem integracji nie docenili znaczenia opinii publicznej w definiowaniu interesów narodowych, którymi kierowali się polityczni przywódcy państw członkowskich Wspólnot w początkach ich rozwoju. Z czasem, gdy charakter procesu integracyjnego ewoluował od modelu międzyrządowego w kierunku „normalnej” polityki, znaczenie opinii publicznej wzrastało, a funkcjonowanie UE nie jest już dziś czymś odległym od codziennego życia Europejczyków<sup>220</sup>.

W rezultacie, nie sposób we współczesnych państwach UE próbować legitymizować władzy, odwołując się do wielu spośród wymienionych wcześniej źródeł legitymizacji. Demokracja i składające się na nią wartości, reguły, normy itp. są podstawowym i najważniejszym źródłem legitymizacji władzy w państwach UE – dlatego pojęcie „deficyt demokracji” bardzo często używane jest zamiennie z pojęciem „deficyt legitymizacji”.

#### 1.4. Znaczenie legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Zatem po mniej więcej trzech, czterech dekadach od zainicjowania procesu integracji legitymacja organizacji i instytucji funkcjonujących w jego ramach osłabła w takim stopniu, że pojawiły się głosy o jej deficycie. Wskazując na wagę zagadnienia legitymizacji, były komisarz do spraw stosunków zewnętrznych UE Chris Patten pisał, że „odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej to temat-rzeka. Dotyczy on życia

<sup>219</sup> A. ARNULL: *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności...*, s. 24.

<sup>220</sup> R.J. DALTON, R.C. EICHENBERG: *Citizen support for policy integration*. In: *European integration and supranational governance*. Eds. W. SANDHOLTZ, A. STONE SWEET. Oxford 1998, s. 250–251.

wszystkich jej obywateli, chodzi bowiem o istotę sprawowania władzy w 15 demokracjach, z których dziś składa się UE<sup>221</sup>. Jak zostało to podkreślone wcześniej, legitymizacja to jedno z fundamentalnych zagadnień dotyczących praktyki sprawowania władzy politycznej oraz refleksji teoretycznej nad tym zjawiskiem. W tym podrozdziale najpierw wskazana zostanie waga legitymizacji w kontekście sprawowania władzy politycznej w ogóle, a następnie w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE.

Jak wspomniano na początku tego rozdziału, kwestia legitymizacji (legitymacji) ma bardzo doniosłe znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. W szerszym wymiarze, wykraczającym poza obszar dotyczący *stricte* władzy politycznej, T. Biernat pisze, że u źródeł zainteresowania tym zagadnieniem „leży niewątpliwie problem kreacji ładu społecznego. Nieredukowalny do ładu naturalnego [...] ład społeczny wymaga uwzględnienia »jakiejs« centralnej siły animującej porządek społeczny”<sup>222</sup>. W takim szerokim kontekście ładu społecznego zdaniem W. Świątkiewicza celem legitymizacji jest „zachowanie i gwarancja stabilności społecznie wytworzonych definicji rzeczywistości społecznej, jej struktur i zachodzących w niej procesów społecznych. [...] Stanowi podstawę integracji społeczno-kulturowej i służy zachowaniu ładu społecznego”<sup>223</sup>. Natomiast już w odniesieniu do kwestii politycznych, legitymizacja i legitymacja władzy „należą do centralnych kategorii w teoriopolitycznym wyjaśnianiu procesów nabywania i tracenia stabilności (równowagi) systemu politycznego”<sup>224</sup>. Przy czym, jak to zostało już zasygnalizowane wcześniej, przekonanie ludzi o prawowitości władzy nie jest konieczne do tej stabilności. Zdaniem niektórych badaczy zajmujących się zagadnieniem stabilizacji systemów politycznych, jej źródła mogą być też inne, jak np. przymus, przystosowanie do istniejącego systemu wynikające z pobudek pragmatycznych czy apatia społeczeństwa<sup>225</sup>.

Przyjmując, że legitymizacja to szczególny typ relacji pomiędzy władzą a społeczeństwem, odpowiedź na pytanie o to, komu potrzebna jest legitymizacja, teoretycznie może być trojaka: tylko władzy, tylko społeczeństwu oraz zarówno władzy, jak i społeczeństwu<sup>226</sup>. „W złagodzonej postaci”, jak pisze T. Biernat, odpowiedź taka może być poprzedzona sfor-

<sup>221</sup> Ch. PATTEN: *Słowo wstępne*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 7.

<sup>222</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 33.

<sup>223</sup> W. ŚWIĄTKIEWICZ: *Wprowadzenie. Legitymizacja: Zagadnienia podstawowe*. W: *Społeczny świat i jego legitymizacje*. Red. W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice 1993, s. 7.

<sup>224</sup> L. SOBKOWIAK: *Legitymizacja polityczna...*, s. 151.

<sup>225</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 219–220; IDEM: *Legitymizacja systemów...*, s. 11–12.

<sup>226</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 70.

mułowaniem „przede wszystkim”<sup>227</sup>. Można chyba jednak stwierdzić, że, zwłaszcza w dłuższym okresie oraz aby efektem legitymizacji były skutki, o których będzie mowa w dalszej partii tekstu, legitymizacja potrzebna jest i rządzącym, i rządzonym.

Zaczynając od kwestii najogólniejszej, zgodnie z jednym z poglądów, legitymizacja jest warunkiem koniecznym do tego, aby sprawować władzę przez dłuższy czas: „najbardziej radykalnym stanowiskiem jest to, które podkreśla, że legitymizacja jest bezwzględny warunkiem możliwości wykonywania władzy, a delegitymizacja oznacza jej całkowite załamanie się”<sup>228</sup>. I jak pisze T. Biernat: „bardziej kategoryczne sformułowanie przybiera postać twierdzenia, że władza nie istnieje bez legitymacji. Skoro istnieje, to z faktu tego wynika, że jest legitymowana, a to, w jaki sposób, przez co, na jakim poziomie zachodzi proces legitymowania stanowi odrębne zagadnienie”<sup>229</sup>. Autor ten odrzuca stanowisko, zgodnie z którym z każdym rodzajem władzy i systemu politycznego związany jest jakiś typ legitymacji<sup>230</sup>. Biorąc pod uwagę to, że, jak wcześniej zostało zauważone, władza może opierać się np. na przymusie czy apatii społeczeństwa, należy podzielić tę opinię. Jednocześnie warto przytoczyć inną, zgodnie z którą „każdy uczestnik życia społecznego udziela na co dzień legitymizacji ustrojowi, bądź jej odmawia. Nie istnieje ona w oderwaniu od postaw i działań jednostek. Ustroje cieszą się wobec tego pewną, choćby słabą legitymizacją przez sam fakt, że trwają”<sup>231</sup>.

Z punktu widzenia sprawujących władzę, jak pisze z kolei K. Pałeczki, biorąc pod uwagę zawsze ograniczone środki jej sprawowania i niemożność ponoszenia dowolnie wysokich kosztów rządzenia, „środkiem służącym do ich istotnego obniżenia, jest przekonanie znaczącej części społeczeństwa, że istniejąca władza jest należycie uzasadniona, posiada akceptowalne źródło swoich władczych przywilejów. [...] Jest rzeczą oczywistą, że mocna legitymizacja zwiększa możliwości władcze i dlatego jest przez podmiot władczy pożądana”<sup>232</sup>. Podobnie stwierdza T. Biernat: legitymizacja „wpływa na łatwość rządzenia, decyduje o wysokiej sprawności i małych kosztach oraz wpływa stabilizująco na system w wypadku powstania trudności przy sprawowaniu władzy”<sup>233</sup>, a także: „przyjmuje się najczęściej, że legitymizacja jest niezbędna dla stabilnego funkcjo-

<sup>227</sup> Ibidem, s. 70–71.

<sup>228</sup> Ibidem, s. 71.

<sup>229</sup> Ibidem, s. 175.

<sup>230</sup> Ibidem.

<sup>231</sup> J.J. LINZ: *Kryzys, załamanie...*, s. 35.

<sup>232</sup> K. PAŁECKI: *Prawo. Polityka...*, s. 54.

<sup>233</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 104.

nowania podmiotu władczego”<sup>234</sup>. Podobnie także np. M. Żyromski: „kwestia legitymizacji władzy niewątpliwie stanowi jeden z kluczowych czynników stabilności rządu, czy szerzej – stabilności całego systemu społeczno-politycznego funkcjonującego w danym państwie”<sup>235</sup>. G.A. Almond i G.B. Powell stwierdzają, że „jeśli większość obywateli wierzy w prawomocność władzy, prawa mogą być egzekwowane stosunkowo łatwo i sprawnie, a dla ich egzekwowania trzeba zużyć mniej zasobów”<sup>236</sup>. O „zmniejszeniu kosztów utrzymania i sprawowania władzy” dzięki jej legitymizacji pisze też L. Sobkowiak<sup>237</sup>. Poza tym, elicie sprawującej władzę legitymizacja zapewnia „wewnętrzną spójność” i daje jej „poczucie sensu działań przez nią podejmowanych”<sup>238</sup>. Jeszcze inne wskazywane zalety posiadania legitymizacji przez rządzących (przy czym T. Biernat zastrzega, że twierdzenia te mają charakter warunkowy) to zwiększenie „wewnętrznej elastyczności władzy i systemu”, „wpływ na zwiększenie możliwości wykonawczych władzy, przez szansę ujawnienia sprzeciwu w fazie wstępnej podejmowanych decyzji [...], a co za tym idzie, jej korygowania” czy „rozwiązanie napięć wewnątrzsystemowych”, gdyż już w procesie legitymizacji „dochodzi do zderzenia się interesów. Wyłączenie lub ograniczenia procesu legitymizacji, a także jego naruszenia, »akumulują« napięcia”<sup>239</sup>. Inny autor wskazuje także na to, że legitymizacja „rozszerza zakres realnej władzy, umożliwiając oddziaływanie w nowych dziedzinach życia społecznego”<sup>240</sup> oraz „zwiększa pewność realizacji celów władzy, jej siłę i efektywność poprzez zwiększenie posłuchu”<sup>241</sup>. Uważa się także, że posiadanie legitymizacji jest „niezwykle nobilitujące”<sup>242</sup>.

Zatrzymując się jeszcze przy podkreślanym związku legitymizacji ze stabilnością władzy politycznej, to, jak pisze T. Biernat, formułowane w tym kontekście tezy można sprowadzić do stwierdzenia o „ścisłym związku (zależności) między legitymizacją [...] a stabilnością systemu władzy”<sup>243</sup>, tzn. stabilizacja ma miejsce dzięki legitymizacji, destabilizacja zaś jest następstwem delegitymizacji, czyli że system będzie stabilny, gdy będzie legitymowany albo też z faktu stabilności systemu wnioskuje się o jego legitymacji. I chociaż zdaniem T. Biernata można zrozumieć atrak-

<sup>234</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>235</sup> M. ŻYROMSKI: *Legitymacja czy legitymizacja...*, s. 7.

<sup>236</sup> G.A. ALMOND, G.B. POWELL: *Legitymizacja systemu...*, s. 55.

<sup>237</sup> L. SOBKOVIK: *Legitymizacja polityczna...*, s. 155.

<sup>238</sup> M. ZAREMBA: *Komunizm, legitymizacja...*, s. 16.

<sup>239</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 176–177.

<sup>240</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja polityczna...*, s. 227.

<sup>241</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów...*, s. 24–25.

<sup>242</sup> W. SOKÓŁ: *Argumenty, działania...*, s. 29.

<sup>243</sup> T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy...*, s. 119.



cyjność takiej generalizacji, to jednak „twierdzenia takie są co najmniej kontrowersyjne”<sup>244</sup>. Jest tak dlatego, że taki schemat wyjaśniania pozwala na „wygodne artykułowanie związków przyczynowo-skutkowych tam, gdzie były one nieujawnione w sposób dostateczny” oraz dlatego, że „przyjmuje się (bez dostatecznego uzasadnienia), iż podstawą, przesłanką legitymizacji jest jakieś zjawisko (najczęściej łatwe do empirycznej weryfikacji), a z faktu intensywności, powszechności jego występowania wnioskuje się o legitymizacji władzy, systemu politycznego, państwa”<sup>245</sup>.

Innym czynnikiem związanym w naszym kontekście z legitymizacją, a ściśle łączącym się z podkreślaną uprzednio stabilnością, jest sprawność i skuteczność sprawowanej władzy<sup>246</sup>. Generalnie, tak jak wynika to z przytoczonych opinii, można zgodzić się ze stanowiskiem, wg którego legitymizacja wpływa pozytywnie na sprawność i skuteczność sprawowania władzy. Jednak warto zwrócić uwagę na to, że zależność ta nie jest prosta – J.J. Linz pisze np., że „ocena sprawności i skuteczności systemu bywa bowiem stronnicza – i to właśnie pod wpływem wyjściowego przekonania o jego legitymizacji bądź braku takowej. Silna legitymizacja – przynajmniej do pewnego czasu – jest stałą zwiększającą pozytywną ocenę sprawności i skuteczności. Ludzie uważają wówczas, iż system działa skutecznie, nawet jeśli w rzeczywistości nie odznacza się nadmierną sprawnością. Przyczynia się to ostatecznie do wzrostu jego względnej stabilności i pozwala mu trwać. Gdyby wskaźnik legitymizacji spadł do zera [...], podobnie musiałoby się stać z oceną jego sprawności i skuteczności”<sup>247</sup>. Biorąc więc pod uwagę to, co zostało powiedziane zarówno w odniesieniu do sprawności (skuteczności) systemu, jak i jego stabilności systemu w kontekście legitymizacji, mamy tutaj do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym, czyli z wzajemnym oddziaływaniem na siebie. Na jeszcze inny aspekt dotyczący znaczenia skuteczności dla legitymizacji

<sup>244</sup> Ibidem.

<sup>245</sup> Ibidem.

<sup>246</sup> Należy zwrócić uwagę na to, że pojęcie skuteczności ma tutaj znaczenie szerokie i może dotyczyć różnych sfer życia społecznego. Nie powinno ono być sprowadzane tylko do kwestii np. gospodarczych. Warto w tym kontekście wspomnieć o wyniku badań empirycznych poświęconych zależnościom pomiędzy odpowiedzialnością rządzących przed wyborcami (której miarą są wybory) a wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi odnotowywanymi w okresie sprawowania władzy w 135 państwach w latach 1950 (lub rokiem uzyskania niepodległości)–1990. Z badań tych wynika, że trudno jest mówić o prostej zależności pomiędzy wynikami gospodarczymi a decyzjami wyborczymi elektoratu czyli o odpowiedzialności rządzących wynikającej z efektywności prowadzonej przez nich polityki gospodarczej. Zob. J.A. CHEIBUB, A. PRZEWORSKI: *Democracy, elections, and accountability for economic outcomes*. In: *Democracy, accountability and representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999, s. 222–249.

<sup>247</sup> J.J. LINZ: *Kryzys, załamanie...*, s. 36–37.

zwraca uwagę Richard Lowenthal: „legitymizacja systemu rządzenia nie opiera się na przekonaniu o stałej, wysokiej jego sprawności, lecz na przekonaniu, że procedury instytucjonalne, drogą których wybiera się przywódców i podejmuje decyzje, dają sensowną szansę osiągnięcia takiej sprawności”<sup>248</sup>.

Warianty poziomu legitymizacji i skuteczności oraz ich wpływ na stabilność systemu politycznego można, za S.M. Lipsetem, przedstawić w postaci prostego schematu.

**Schemat 1.1.** Legitymizacja i skuteczność w kontekście ich wpływu na stabilność systemu politycznego

		Skuteczność	
		+	-
Legitymizacja	+	A	B
	-	C	D

Źródło: S.M. LIPSET: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. Warszawa 1995, s. 85.

Oczywiście najstabilniejsze są systemy w grupie A, czyli o wysokim poziomie legitymizacji i skuteczności, natomiast najmniej stabilne są te w grupie D, gdzie zarówno legitymizacja, jak i skuteczność są niskie, przy czym wyjątkiem są tutaj systemy, w których stabilność jest utrzymywana dzięki przymusowi. Zdaniem S.M. Lipseta, w krótkim czasie system o wysokiej skuteczności, ale niskiej legitymizacji (wariant C) jest mniej stabilny niż ten, w którego przypadku skuteczność jest stosunkowo niska, ale legitymizacja wysoka (wariant B). Jednocześnie długotrwała skuteczność może być tym, co zapewni systemowi legitymizację<sup>249</sup>. Jak zwraca w tym kontekście uwagę Jacob Rotschild, legitymizacja i skuteczność w praktyce są kategoriami ściśle z sobą powiązаныmi: „w rzeczywistym życiu politycznym nie tylko zależą one od siebie, ale są ze sobą organicznie splecione. Przekonanie społeczeństwa, że system jest prawomocny, może, przez zadziwiająco długi czas, kompensować błędy, niewydajność i brak sprawności. [...] Poddani i obywatele, którzy postrzegają system jako prawomocny, będą nawet wyrażać zgodę na działanie sprzeczne z ich interesami. Podobnie też wysoki stopień efektywności w zaspokajaniu potrzeb, interesów społecznych przyda choćby trochę legitymizacji początkowo nielegalnemu, rewolucyjnemu systemowi politycznemu”<sup>250</sup>.

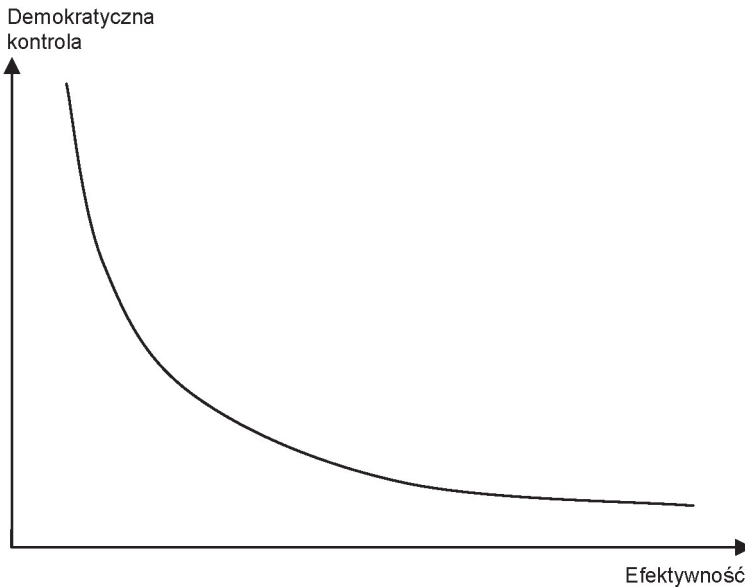
<sup>248</sup> R. LOWENTHAL: *Legitymacja i ideologia w społeczeństwie postrewolucyjnym*. W: *Władza i polityka...*, s. 76.

<sup>249</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus...*, s. 86–87.

<sup>250</sup> J. ROTSCCHILD: *Legitymizacja polityczna...*, s. 62.

Na ciekawą w kontekście zagadnienia legitymizacji, deficytu demokracji i skuteczności zależność zwracają uwagę np. Heidrun Abromeit<sup>251</sup> czy Wolfgang Wessels, którzy wskazują (jednocześnie W. Wessels zaznacza, że jest to bardzo dyskusyjne), że można mówić o odwrotnej zależności [wymienności; ang. *trade-off*] pomiędzy skutecznością a demokratyczną kontrolą i partycypacją<sup>252</sup>. Tę odwrotną zależność można przedstawić na bardzo prostym wykresie (wykres 1). W ramach samego systemu demokratycznego, podobną kwestią i „jednym z jego największych dylematów” jest problem zależności pomiędzy dwoma wspomnianymi aspektami demokracji – „na wejściu” [ang. *input*] oraz „na wyjściu” [ang. *output*]<sup>253</sup>.

Wykres 1.1. Zależność pomiędzy demokratyczną kontrolą a skutecznością systemu politycznego



Źródło: W. WESSELS: *The modern West European state...*, s. 59.

Opinię o tym, że w „realnych” demokracjach mamy do czynienia z wymiennością pomiędzy legitymizacją a efektywnością, wyrażają też E.O. Eriksen i J.E. Fossum<sup>254</sup>, którzy używają tutaj pojęć „reprezenta-

<sup>251</sup> H. ABROMEIT: *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity*. New York–Oxford 1998, s. 143.

<sup>252</sup> W. WESSELS: *The modern West European state and the European Union: Democratic erosion or a new kind of polity?*. In: *The European Union: How democratic...*, s. 58–59.

<sup>253</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 28.

<sup>254</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration...*, s. 21.

tywność” i „efektywność”: „legitymizacja systemów politycznych jest normalnie zależna od akceptowalnej mieszanki pomiędzy reprezentatywnością a efektywnością. Te dwie kwestie mogą się wzajemnie wspierać, ale może też być pomiędzy nimi konflikt”<sup>255</sup>.

Uwzględniając złożoność (zarysowaną w poprzednim podrozdziale) kwestii odnoszenia legitymizacji do UE (i jej systemu instytucjonalnego) jako do organizacji ponadnarodowej oraz przyjmując założenie, że jest to możliwe zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym, wszystkie przedstawione następstwa związane z procesem legitymizacji władzy politycznej w ogóle, oraz z faktem posiadania legitymacji bądź jej braku, dotyczą również UE i jej systemu instytucjonalnego. Już tylko one stanowią wystarczającą przesłankę do tego, aby stwierdzić doniosłość znaczenia legitymizacji w tym kontekście. Ze względu na charakter UE można chyba wskazać jeszcze inne okoliczności, które podkreślają znaczenie legitymizacji jej samej oraz jej systemu instytucjonalnego.

Zaczynając od kwestii bardzo ogólnej, można przytoczyć słowa J. McCormicka, że „deficyt demokracji przyczynił się do powstania psychologicznej bariery między Europejczykami a Unią, uniemożliwiając tworzenie więzów, jakie muszą łączyć przywódców i obywateli, aby ustrój mógł funkcjonować”<sup>256</sup>. Z kolei J.H.H. Weiler miał wyrazić opinię, zgodnie z którą „zdolność produkcji dóbr materialnych była jedynym źródłem legitymizacji UE powodującym, że obywatele europejscy zaczęli tolerować wiele demokratycznych deficytów. Gdy jednak ten rodzaj zniknie, rządzenie bez rządu stanie się nieznośne”<sup>257</sup>. Jak to zostało przedstawione wcześniej, skuteczność władzy – w tym również w sferze ekonomicznej – jest bardzo istotnym źródłem legitymizacji i jednocześnie jej następstwem. Jednak, nie negując jej znaczenia dla legitymizacji UE, w świetle zarysowanej uprzednio genezy procesu integracji, wiązanych z nim oczekiwań oraz jego następstw, sprowadzanie jej tylko do skuteczności w produkcji dóbr materialnych jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Natomiast traktując pogląd J.H.H. Weilera nieco mniej dosłownie, wydaje się, że można go zrozumieć jako przekonanie o tym, że legitymizacja UE musi opierać się na czymś więcej niż tylko na przyczynianiu się do wzrostu dobrobytu i efektywności w rozwiązywaniu problemów o charakterze „technicznym”. Jak najmocniejsza legitymizacja UE jest pożądana i ma znaczenie, poza wskazanymi już, dotyczącymi władzy politycznej w ogóle

---

<sup>255</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas, contradictions and the future of European democracy*. In: *The European Union: How democratic...*, s. 9–10.

<sup>256</sup> J. MCCORMICK: *Zrozumieć Unię...*, s. 206.

<sup>257</sup> J.H.H. WEILER: *The European Union: Enlargement...* Cyt za: A. WIERZCHOWSKA: *Konceptualizacja pojęcia...*, s. 53–54.

i wszystkich systemów politycznych, jeszcze z kilku powodów. Zarysowana uprzednio specyfika UE – czyli to, że posiada cechy typowej organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej), ale też państwa i organizacji ponadpaństwowej, oraz ekspansywność procesu integracji i coraz większy wpływ UE na życie ludzi powodują, że przynajmniej do pewnego stopnia „moc” legitymizacji powinna odpowiadać poziomowi zaawansowania integracji – jak pisze np. Robert Ladrech, UE ewoluowała od „zarządzania rzeczami” [ang. *administration of things*] w kierunku jakiejś „formy rządzenia” [ang. *form of governance*] i, wywierając wpływ na codzienne życie ludzi, weszła w „nowy, bardziej polityczny etap”, w którym jej orientacja polityczna stanowi wyzwanie dla podmiotów krajowych<sup>258</sup>.

Szczególne znaczenie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE wynika również z tego, że, w odróżnieniu od państwa, nie dysponuje ona aparatem przymusu – nie ma unijnego systemu sądownictwa powszechnego, organów ścigania, systemu więziennictwa czy armii. Monopol na używanie przymusu jest jednym z podstawowych atrybutów państwa, a możliwość skorzystania z niego ma bardzo duże znaczenie także w kontekście legitymizacji władzy. W przypadku państwa sprawujący władzę mogą wykorzystać narzędzia charakterystyczne dla aparatu przymusu, aby wymusić wykonanie jakiejś decyzji rządzących nawet wbrew woli rządzonych albo zapobiec jakimś działaniom ze strony podległych władzy. W przypadku UE nie jest to możliwe – może się ona pod tym względem opierać tylko na działaniach państw członkowskich i ich instytucji. Wydaje się, że ta okoliczność także pokazuje wagę i znaczenie legitymizacji UE – bez przekonania o jej prawomocności trudno wyobrazić sobie lojalne wywiązywanie się z obowiązków wynikających z członkostwa w UE, a przy zastosowaniu środków przymusu „ogniwem pośredniczącym” pozostają państwa członkowskie i ich instytucje.

J.H.H. Weiler w przytoczonym fragmencie podnosi też kwestię tego, że efektywność w wymiarze ekonomicznym może „zniknąć”. Jest to kolejny powód do tego, aby podkreślić znaczenie legitymizacji UE: Na czym miałyby się ona opierać w sytuacji, w której funkcjonowanie UE i jej instytucji przestałoby być postrzegane jako skutecznie przyczyniające się do wzrostu poziomu dobrobytu? Czy inne źródła legitymizacji procesu integracyjnego byłyby wystarczające do jego kontynuowania? Opinię o tym, że brak odpowiednio mocnej legitymacji spowalnia proces integracji, wyrażano już w końcu lat siedemdziesiątych XX w.<sup>259</sup>. Co, z punktu widzenia tzw. zwykłych ludzi, miałoby być powodem tego, aby godzić się np. na

<sup>258</sup> L. LADRECH: *Political parties and the problem of legitimacy in the European Union*. In: *Legitimacy...*, s. 99.

<sup>259</sup> D. MARQUAND: *Parliament...*, s. 104.

narzucane przez unijne instytucje rozwiązania w sytuacji kryzysu gospodarczego? Z czego instytucje UE miałyby czerpać przekonanie i „polityczną siłę” o posiadaniu przez siebie prawa do wymagania np. od państw członkowskich podejmowania określonych decyzji i działań czy wręcz narzucania im jakichś rozwiązań? W świetle tego, co zostało powiedziane, im silniejsza legitymacja, tym niższe „koszty” sprawowania władzy i tym skuteczniej może być ona wykonywana. Posiadanie przez UE i jej instytucje jak najsilniejszej legitymacji przynajmniej teoretycznie pozwalałoby na sprawniejsze i skuteczniejsze pokonywanie różnego rodzaju problemów. Znaczenie odpowiednio silnej legitymizacji ujawnia się szczególnie mocno w warunkach różnego rodzaju kryzysów – przywoływani już G.A. Almond i G.B. Powell pisali, że „jeśli istnieją jakieś podstawy legitymizacji, to w trudnych warunkach władze będą miały czas i swobodę manewru by poradzić sobie z problemami ekonomicznymi i społecznymi”<sup>260</sup>. A postawione pytania-problemy od lat mniej więcej 2008–2009 nie mają już charakteru rozważań teoretycznych – kryzys zadłużeniowy i gospodarczy w państwach UE i jego następstwa spowodowały, że stały się one jak najbardziej aktualne w wymiarze praktycznym. Zgodnie z jeszcze inną opinią, legitymizacja funkcjonowania UE jest istotna także ze względu na to, aby mogła ona uzyskać i zachować odpowiedni status „moralny” w swoich relacjach zewnętrznych i w oczach reszty świata<sup>261</sup>.

<sup>260</sup> G.A. ALMOND, G.B. POWELL: *Legitymizacja systemu...*, s. 55.

<sup>261</sup> G. DE BÚRCA: *The language of rights and European integration*. In: *New legal dynamics of European Union*. Eds. J. SHAW, G. MORE. Oxford 1995, s. 40.



## Rozdział 2

### **Ewolucja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) w kontekście jego legitymizacji**

Jak to zostało powiedziane w podrozdziale 1.3., problem deficytu demokracji czy też, szerzej, deficytu legitymizacji w odniesieniu do Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) i ich instytucji nie był zagadnieniem powszechnie obecnym w nauce i dyskursie politycznym od początku procesu integracji, ale pojawił się na pewnym etapie jego rozwoju. Na szerszą skalę stało się to mniej więcej w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. Uwzględniając i rozwijając to, co zostało przedstawione w podrozdziale 1.3 na temat genezy zagadnienia deficytu demokracji i deficytu legitymizacji w UE, ostrożna teza, jaka w tym miejscu zostanie postawiona, to stwierdzenie, że aby można było mówić o wystarczającym poziomie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, a także, szerzej, całej UE, regulacje prawne i praktyka polityczna funkcjonowania instytucji władczych, czyli w naszym przypadku instytucji UE, muszą być, przynajmniej „mniej więcej”, zbieżne z poziomem zaawansowania integracji w różnych obszarach życia społecznego. Dopóki integracja, którą umownie określimy mianem „instytucjonalnej”, odpowiada integracji, również umownie określonej mianem integracji „materialnej” (czyli unijnym politykom), dopóty w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE i całej UE można mówić o zadowalającym poziomie ich legitymacji. Stąd też bardzo daleko idące pogłębienie integracji, jakie dokonało się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku – dokończenie budowy wspólnego rynku ze swobodą przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału, i ustanowienie Unii Europejskiej, w ramach której integracja objęła także sferę polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz niektóre aspekty wymiaru sprawiedliwości i zagadnienia spraw wewnętrznych – bez równie daleko idących reform instytucjonalnych w UE spowodowało powszechnie formułowane poglądy o deficycie demokracji i deficycie legitymizacji w UE.



Od razu należy poczynić tutaj kilka zastrzeżeń powodujących ową ostrożność podczas stawiania takiej tezy. Po pierwsze, dotyczy ona tylko tych źródeł legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, jakimi są legitymizacja pośrednia oraz bezpośrednia legitymizacja demokratyczna. Inne źródła legitymizacji – przede wszystkim efektywność oraz wspólne wartości, na których opiera się proces integracji – są pozostawione niejako obok, chociaż one także bardzo mocno wpływały (szczególnie w pierwszych kilku dekadach procesu integracji) i wpływają na legitymizację instytucji UE (WE) i w ogóle całego procesu integracji. Jak to zostało powiedziane w rozdziale pierwszym, każda władza stara się opierać swoją legitymację na jak największej liczbie źródeł. Po drugie, taka teza dotyczy tylko, używając pojęć wprowadzonych w rozdziale pierwszym, legitymacji normatywnej (formalnej, prawnej), a nie społecznej (empirycznej) i nie uwzględnia się w niej m.in. tych okoliczności, które zostały wskazane w podrozdziale 1.3, a które także, na równi z uwarunkowaniami polityczo-prawnymi dotyczącymi funkcjonowania *stricte* systemu instytucjonalnego UE, wpływają na poglądy i odczucia ludzi. Po trzecie, postawiona teza ma to do siebie, że jest niemożliwa do udowodnienia w sposób pewny; próba jej potwierdzenia może mieć charakter tylko opisowy, nie da się jej natomiast sprowadzić do np. jakichś wymiernych wartości liczbowych. Chodzi bowiem o to, że zarówno stopień zaawansowania integracji „materialnej” jak i, przede wszystkim, poziom legitymacji normatywnej są zmiennymi, których ocena może być tylko subiektywna, niemożliwa do jednoznacznego „pomiaru” i będących tego następstwem porównań. O ile, jak to zostanie przedstawione, w odniesieniu do stopnia zaawansowania integracji można spotkać w literaturze przedmiotu pewne próby jego „pomiaru”, o tyle „pomiar” legitymacji normatywnej jest chyba jeszcze trudniejszy.

Mając świadomość ograniczeń dotyczących możliwości udowodnienia postawionej tezy, w celu przeprowadzenia próby jej udowodnienia, w niniejszym rozdziale syntetycznie prześledzone zostaną zmiany w charakterze systemu instytucjonalnego WE, a później UE, od utworzenia pierwszej z WE – EWWiS – do reform wprowadzonych na mocy traktatu z Lizbony w kontekście jego legitymizacji (podrozdziały 2.3.–2.8.). Uwaga koncentrować się będzie przede wszystkim na zmianach wprowadzanych na podstawie kolejnych traktatów dotyczących kompetencji poszczególnych instytucji WE (UE) i ich wzajemnych relacji. Celem jest więc ukazanie tego, jak zmieniały się podstawy prawne wpływające na legitymizację normatywną systemu instytucjonalnego UE (WE), w tym relacje pomiędzy jego legitymacją pośrednią a bezpośrednią. Wcześniej, w podrozdziale 2.2., przedstawione zostanie samo pojęcie „system instytucjonalny”

UE oraz podstawowe zasady, na których opiera się jego funkcjonowanie. Podsumowaniem będzie próba syntetycznej oceny (swoistego pomiaru) tego, jak w toku procesu integracji ewoluowało znaczenie wybranych cech systemu instytucjonalnego UE (WE) szczególnie istotnych w kontekście jego legitymizacji (podrozdział 2.9.). Tłem tej ewolucji jest z kolei rozwój procesu integracji w tych dwóch jego wymiarach, jakimi było i jest obejmowanie rozwiązaniami integracyjnymi kolejnych obszarów życia społecznego oraz pogłębianie stopnia integracji w tych obszarach. Syntetycznie rozwój ten zostanie przedstawiony w podrozdziale 2.1.; integracja w ramach UE (WE) jest bowiem procesem bardzo dynamicznym – jak pisał np. Ian Ward, „traktat rzymski nigdy nie przewidywał prawdziwie demokratycznej Wspólnoty, ale nie przewidywał też takiej Wspólnoty jaka istnieje dziś”<sup>1</sup>.

## 2.1. Synteza rozwoju procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej

Wspomniane próby syntetycznego przedstawienia rozwoju procesu integracji i „pomiaru” poziomu jej zaawansowania dokonane zostały np. przez Leona N. Lindberga i Stuarda A. Scheingolda<sup>2</sup> oraz Willema Molle’a<sup>3</sup>. Z inicjatywy się propozycjami tych autorów w tym miejscu podjęta zostanie własna tego rodzaju próba, w której nieco zmodyfikowano skalę poziomu zaawansowania integracji L.N. Lindberga i S.A. Scheingolda. Autorzy ci użyli skali od 1 – oznaczającego, że wszystkie decyzje w ramach danej polityki podejmowane są na poziomie narodowym, do 5 – które oznacza, że wszystkie decyzje podejmowane są na poziomie UE (wcześniej WE). Natomiast w naszym przypadku zostanie ona rozszerzona o jeden stopień i będzie się rozciągać od 0 do 5. Wydaje się, że takie rozszerzenie skali, polegające na dodaniu jednego stopnia, w którym wpływ na podejmowane decyzje mają zarówno instytucje narodowe, jak i UE (WE), i wpływ ten jest mniej więcej równy, pozwoli nieco lepiej oddać zmiany w procesie integracji.

<sup>1</sup> I. WARD: *Identity and democracy in the new Europe*. In: *The European Union and its order: The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford–Malden 2000, s. 198.

<sup>2</sup> L.N. LINDBERG, S.A. SCHEINGOLD: *Europe's would-be polity*. New Jersey 1971, s. 71.

<sup>3</sup> W. MOLLE: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka* [Przeł. P. KUROPATWIŃSKI et al.]. Gdańsk 2000, s. 519.

Syntetycznie rozwój procesu integracji w ramach UE, a wcześniej WE, w podziale na obszary integracji zawarte w trzech głównych grupach został przedstawiony w tabeli 2.1.

Tabela 2.1. Rozwój procesu integracji w UE (WE) w czasie (1952–2009) w podziale na obszary integracji

Obszar integracji objęty polityką UE (WE)	1950	1958	1987	1993	1999	2003	2009
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Polityki gospodarcze i społeczne</b>							
Swoboda przepływu towarów, ludzi, usług, kapitału	0	3	4	4	4	4	4
Rolnictwo i rybołówstwo	0	4	4	4	4	4	4
Transport	0	2	2	3	3	3	3
Polityka konkurencji	0	3	3	5	5	5	5
Polityka fiskalna	0	2	2	3	3	3	3
Koordinacja polityki gospodarczej	0	2	3	4	4	4	4
Polityka pieniężna	0	2	2	5	5	5	5
Zatrudnienie	0	1	2	2	3	3	3
Zabezpieczenie społeczne	0	1	1	2	2	2	2
Edukacja, młodzież i sport	0	0	0	2	2	2	2
Kultura	0	0	0	2	2	2	2
Zdrowie publiczne	0	0	0	1	2	2	2
Ochrona konsumentów	0	0	0	2	3	3	3
Przemysł	0	0	0	2	2	2	2
Redystrybucja i spójność gosp., społ. i terytorialna	0	1	3	4	4	4	4
Badania naukowe i rozwój technologiczny	0	0	2	3	3	3	3
Ochrona środowiska	0	0	2	4	4	4	4
Energetyka	0	0	0	1	1	1	2
Turystyka	0	0	0	1	1	1	2
<b>Stosunki zewnętrzne</b>							
Równowaga płatnicza	0	2	2	3	3	3	3
Polityka kursu walutowego	0	2	2	5	5	5	5
Polityka handlowa	0	4	4	4	4	5	5
Pomoc rozwojowa	0	3	3	4	4	4	4
Polityka zagraniczna	0	0	2	3	3	3	3
Polityka bezpieczeństwa i obrony	0	0	0	2	2	2	2
<b>Polityka wewnętrzna</b>							
Zasady ustroju politycznego	0	0	0	1	2	2	3
Kontrola graniczna, azyl, imigracja	0	0	0	3	4	4	4
Zwalczanie przestępczości	0	0	0	2	3	3	3
Współpraca sądowa w sprawach cywilnych	0	0	0	2	3	3	3

cd. tab. 2.1

1	2	3	4	5	6	7	8
Współpraca sądowa w sprawach karnych	0	0	0	2	3	3	3
Współpraca policyjna	0	0	0	2	3	3	3
Ochrona ludności	0	0	0	1	1	1	2
Współpraca administracyjna	0	0	0	0	1	1	2

Objaśnienia: 0 – brak integracji; wszystkie decyzje podejmowane przez instytucje narodowe; 1 – bardzo niewielki udział instytucji UE (WE) w podejmowaniu decyzji; 2 – na podejmowane decyzje wpływ mają zarówno instytucje narodowe jak i UE (WE), przy czym dominują instytucje narodowe; 3 – na podejmowane decyzje wpływ mają zarówno instytucje narodowe jak i UE (WE), i wpływ ten jest mniej więcej równy; 4 – na podejmowane decyzje wpływ mają zarówno instytucje narodowe jak i UE (WE), przy czym dominują instytucje UE (WE); 5 – wszystkie decyzje podejmowane na poziomie UE (WE).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oceny własnej poziomu zaawansowania integracji

Dla pełnej jasności należy tutaj wymienić kilka założeń przyjętych podczas konstruowania tego zestawienia. Wybór poszczególnych obszarów integracji jest podyktowany przede wszystkim treścią TUE i TFUE w ich postaci po zmianach wprowadzonych na mocy TL. Wydzielenie trzech grup i zawarte w ich ramach poszczególne polityki są subiektywną decyzją autora. Obszar nazwany „zasady ustroju politycznego” w ramach grupy „polityka wewnętrzna” nie jest oczywiście żadną wspólną polityką UE, ale jego uwzględnienie wydaje się zasadne w kontekście np. art. 49 TUE dotyczącego przyjmowania do Unii nowych państw, sformułowania przez Radę Europejską w 1993 r. tzw. kryteriów kopenhaskich<sup>4</sup>, postanowień art. 2 TUE (zawierającego wartości, na których opiera się UE) oraz art. 7 TUE, który reguluje procedurę nakładania sankcji za naruszenie wartości wymienionych w art. 2 TUE. Ocena poziomu zaawansowania integracji jest również subiektywną oceną autora i o ile w wielu przypadkach raczej nie powinna budzić wątpliwości, o tyle w niektórych pewnie tak. Dzieje się w ten sposób m.in. dlatego, że ocena ta dotyczy przede wszystkim postanowień zawartych w poszczególnych traktatach (choć ich realizacja najczęściej trwała przez pewien okres po ich wejściu w życie lub jest procesem), ale także realizacji wspólnych polityk i wypełniania „treścią” postanowień traktatowych. Daty, jakie zostały dobrane jako kolejne momenty porównawcze, to rok 1950 jako „punkt wyjścia” w procesie integracji, a następnie lata wejścia w życie kolejnych traktatów – założycielskich i rewizyjnych. Oczywiście przyjęcie jako momentów odniesienia tych lat jest kwestią umowną – polityki UE (WE) rozwijają się nie tylko „skokowo”, na podstawie postanowień

<sup>4</sup> EUROPEAN COUNCIL IN COPENHAGEN: *Conclusions of the presidency*, 21–22 June 1993 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf) (odczyt: 05.09.2013).

traktatowych, ale także „linearnie”, na podstawie aktów prawa pochodnego, które wypełniają szczegółową treścią regulacje zawarte w traktatach. Kolejną ważną okolicznością, o której należy wspomnieć w kontekście przyjętej „metodologii” opracowania omawianego zestawienia, jest to, że uwzględniono w nim tylko integrację państw członkowskich w ramach UE (WE); pominięto natomiast współpracę wszczynaną i rozwijaną poza ramami prawnymi Wspólnot, a później Unii. Chodzi tutaj np. o rozwijane od lat siedemdziesiątych XX w. Europejską Współpracę Polityczną oraz współpracę w ramach tzw. Grupy TREVI (zwalczanie terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przestępczości międzynarodowej) czy też o podjętą w latach osiemdziesiątych XX w. współpracę dotyczącą tzw. strefy Schengen. Te formy współpracy stawały się zazwyczaj podstawą do rozwoju integracji już w ramach UE (WE) i w mniejszym czy większym stopniu włączane były do dorobku prawnego UE (WE) po jakimś czasie. Wreszcie w opracowanym zestawieniu chyba nie sposób było uwzględnić zróżnicowania integracji pomiędzy poszczególnymi państwami. Chodzi tutaj o to, że z różnych przyczyn nie wszystkie państwa członkowskie UE (WE) uczestniczą we wszystkich przedsięwzięciach integracyjnych w takim samym stopniu i w tym samym czasie. W ostatnich latach to zróżnicowanie nadal się pogłębia, czemu sprzyjają regulacje traktatowe o wzmocnionej współpracy<sup>5</sup>. Ocena stopnia zaawansowania integracji dotyczy więc raczej możliwości, jakie przewidywane są w traktatach, i tego, w jakim stopniu bywają one wykorzystywane przez te państwa, które te możliwości w pełni realizują. Posługując się przykładem dla większej jasności, chodzi np. o to, że ocena stopnia integracji w polityce pieniężnej dotyczy tych państw UE, które należą do strefy euro, a nie tych, które z różnych powodów są poza nią.

Rzut oka na tabelę 2.1. pozwala zauważyć przynajmniej trzy ogólne kwestie, bardzo ważne w kontekście zagadnienia legitymizacji. Pierwsza to to, w jak wielu dziedzinach życia społecznego państwa UE podjęły działania integracyjne, co w konsekwencji w jakimś stopniu pokazuje znaczenie i wpływ UE i jej instytucji na życie mieszkańców państw Unii. Jednocześnie pokazuje to kurczące się możliwości oddziaływania w tych sprawach instytucji narodowych. Druga to ekspansywność procesu integracji, czyli

---

<sup>5</sup> T. KUBIN: *Zdynamizowanie procesu integracji czy członkostwo różnych kategorii? Zagadnienie wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej*. W: *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Toruń 2006, s. 175–193; T. KUBIN: *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*. „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 119–135; IDEM: *Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2012, nr 3(63), s. 71–92.

obejmowanie współpracą w ramach UE (WE) kolejnych obszarów życia społecznego, poczynając od kilku spraw o charakterze głównie gospodarczym (oczywiście z doniosłymi skutkami politycznymi) w momencie tworzenia WE, a kończąc na kilkudziesięciu dotyczących prawie wszystkich sfer życia społecznego w chwili obecnej. Trzeci wniosek polega na tym, że w ramach poszczególnych obszarów proces integracji albo postępował, albo, co najwyżej, mieliśmy do czynienia z jego stagnacją; jak dotychczas nigdy natomiast nie doszło do jakiegoś wyraźnego, usankcjonowanego formalnie regresu integracji, czyli np. „renacjonalizacji” jakiejś polityki UW (WE). Jak wspomniano, dopełnieniem przedstawionej syntezy będzie analogiczna próba oceny legitymizacji normatywnej systemu instytucjonalnego UE (WE) dokonana w ostatniej części niniejszego rozdziału.

## 2.2. Pojęcie i zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

W literaturze przedmiotu coraz powszechniejsze jest traktowanie, tzn. opisywanie i wyjaśnianie, funkcjonowania UE jako systemu politycznego<sup>6</sup>, który generalnie nosi cechy, jakie zostały zdefiniowane kilkadziesiąt lat temu przez G.A. Almonda i D. Eastona jako charakterystyczne dla systemów politycznych<sup>7</sup>. Mamy w przypadku UE wyraźnie określoną grupę instytucji, a mieszkańcy i państwa członkowskie Unii starają się osiągnąć swoje cele i troszczyć się o swoje interesy, wykorzystując części składowe systemu. Funkcjonowanie tego systemu jest związane z podejmowanymi decyzjami politycznymi, otoczenie systemu oddziałuje na decyzje i działania (zaniechania) jego uczestników. Wiele unijnych polityk powoduje, że można mówić o tym, iż system polityczny UE wpływa na rozdział dóbr materialnych pomiędzy jego elementy składowe (państwa członkowskie, różnego rodzaju grupy interesu, przedsiębiorstwa, osoby fizyczne itp.). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt i podkreślić, że UE nie posiada własnego aparatu przymusu, który to atrybut jest wskazywany przez

---

<sup>6</sup> Zob. np.: K.A. WOJTASZCZYK: *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*. W: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005, s. 17; M. REWIZORSKI, B. PRZYBYLSKA-MASZNER: *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*. Warszawa 2012, s. 28.

<sup>7</sup> G.A. ALMOND: *Comparative political systems*. "The Journal of Politics" 1956, Vol. 18, No 3, s. 391–409; D. EASTON: *The political system. An inquiry into the state of political science*. New York 1953; D. EASTON: *An approach to the analysis of political systems*. "World Politics" 1957, Vol. 9, No 3, s. 383–400.

G.A. Almonda w definicji systemu politycznego<sup>8</sup>; „prawomocne użycie przemocy” jest wspólną cechą większości definicji systemu politycznego<sup>9</sup>.

Janusz Ruzkowski wskazuje na następujące przesłanki, które powodują, że można mówić o systemie politycznym UE: dobrze rozwinięte ramy instytucjonalne i procedury podejmowania decyzji, klasyczny trójpodział władzy na władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, instytucja obywatelstwa UE oraz proces konstytucjonalizacji. Jednocześnie autor ten zastrzega, że trzeba „zachować należyłą ostrożność przy stosowaniu terminu »system polityczny UE«, a przede wszystkim przy próbach odnośzenia go do systemów politycznych suwerennych państw”<sup>10</sup>. Z kolei K.A. Wojtaszczyk wskazuje na następujące elementy systemu politycznego UE:

- podsystem instytucjonalny, tzn. instytucje UE oraz państw członkowskich w takim zakresie, w jakim wykonują one funkcje powierzone przez UE;
- podsystem normatywny, czyli normy proceduralne i materialne prawa UE oraz regulacje krajowe będące instrumentami implementacji prawa UE;
- podsystem relacyjny, czyli relacje między instytucjami UE oraz pomiędzy nimi a odpowiednimi instytucjami państw członkowskich;
- podsystem funkcjonalny, czyli funkcje wypełniane przez cały podsystem instytucjonalny zarówno w ramach UE („do wewnątrz”), jak i wobec państw i organizacji międzynarodowych („na zewnątrz”)<sup>11</sup>.

Chociaż więc, jak pisał np. Cezary Mik, system instytucjonalny UE „nie jest jasno zdefiniowany w literaturze naukowej”<sup>12</sup>, a „wielu autorów nie posługuje się nawet tym pojęciem”<sup>13</sup>, to jednak, biorąc pod uwagę wskazane traktowanie UE jako systemu politycznego, rozwój doktryny w tym zakresie, jaki nastąpił w ostatnich kilkunastu latach, oraz zasadniczą zmianę charakteru UE dokonaną na mocy TL (np. Janusz Józef Węc pisze, że TL ustanawia po raz pierwszy system instytucjonalny UE<sup>14</sup>),

<sup>8</sup> G.A. ALMOND: *Comparative political...*, s. 394–395.

<sup>9</sup> G.A. ALMOND, G.B. POWELL: *System polityczny, jego otoczenie, wejścia i wyjścia*, W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWCZ. Warszawa 1986, s. 24–25.

<sup>10</sup> J. RUSZKOWSKI: *Wstęp do studiów europejskich*. Warszawa 2007, s. 208–209.

<sup>11</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Instytucje w systemie...*, s. 18. Na temat UE jako systemu politycznego zob. też np. A. WIERZCHOWSKA: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Warszawa 2008, s. 11–19.

<sup>12</sup> C. MIK: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. T. 1. Warszawa 2000, s. 110.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> J.J. WĘC: *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*. Kraków 2011, s. 157. Pojęcia „system instytucjonalny UE” używa

wyduje się, że posługiwanie się kategorią „system instytucjonalny UE” jest zasadne. W niniejszej pracy system ten będzie rozumiany właśnie jako element (podsystem) systemu politycznego UE<sup>15</sup>. Chociaż zgodnie z tytułem pracy uwaga koncentrować się będzie przede wszystkim na legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, to jednak jest oczywiste, że nie sposób nie poruszać kwestii dotyczących pozostałych trzech podsystemów wymienionych przez K.A. Wojtaszczyka. Jest tak chociażby tylko dlatego, że przedstawione wyróżnienie podsystemów systemu politycznego UE ma charakter przede wszystkim analityczny; w praktyce podsystemy te „nakładają się na siebie” i trudno opisywać tylko jeden z nich w oddzieleniu od pozostałych.

Na przykład Marek Rewizorski i Beata Przybylska-Maszner definiują system instytucjonalny jako „pewien układ instytucji i organów oraz specyficzne zasady postępowania wyznaczające relacje między nimi”<sup>16</sup>. Zatem pojęcie/kategorię „system instytucjonalny UE” możemy spróbować zdefiniować jako zestaw (układ, grupa) instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE oraz określonych w prawie oraz orzecznictwie TS UE i wykształconych w praktyce politycznej Unii zasad ich funkcjonowania, celów, kompetencji i relacji między nimi.

Takie rozumienie systemu instytucjonalnego UE można określić mianem wąskiego; w szerszym ujęciu pod tym pojęciem byłyby rozumiane także instytucje krajowe państw członkowskich oraz relacje zachodzące pomiędzy nimi a instytucjami UE – instytucje krajowe stanowią część systemu instytucjonalnego UE w takim zakresie, w jakim wykonują funkcje powierzone przez UE<sup>17</sup>. Z oczywistych względów w niniejszej pracy uwaga koncentrować się będzie na systemie instytucjonalnym UE rozumianym w tym węższym znaczeniu, czyli *stricte* na instytucjach UE. Należy także zwrócić uwagę na to, że w zaproponowanej definicji mowa jest o „instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych UE”. Jest to

---

także np. J. Maliszewska-Nienartowicz czy M. Górka. Zob. J. MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ: *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*. Toruń 2010, s. 56; M. GÓRKA: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Warszawa 2012, s. xvii.

<sup>15</sup> C. Mik pisze, że „system instytucjonalny Unii zazwyczaj postrzegany jest jako superstruktura organizacyjna, która istnieje ponad państwami”. Wydaje się jednak, że takie postrzeganie systemu instytucjonalnego UE, ze względu np. na międzyrządowy charakter niektórych instytucji UE czy też na sposób powoływania członków poszczególnych instytucji UE, ich kompetencje i wzajemne relacje, nie jest do końca właściwe. C. MIK: *Europejskie prawo...*, s. 111.

<sup>16</sup> M. REWIZORSKI, B. PRZYBYLSKA-MASZNER: *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*. Warszawa 2012, s. 19.

<sup>17</sup> C. MIK: *Europejskie prawo...*, s. 111–112.



konsekwencją zapisów zawartych w TUE<sup>18</sup> oraz TFUE<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Ich celami są „propagowanie jej [UE – T.K.] wartości, realizacja jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. Szczegółowe postanowienia dotyczące instytucji UE wymienionych w art. 13 ust. 1 zawarte są w części szóstej TFUE, tytule I, rozdziale 1. W art. 13 ust. 4 TUE mowa jest także o Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów, które pełnią funkcje doradcze i wspomagają PE, Radę i KE. Nie są one jednak wymienione jako instytucje UE w art. 13 ust. 1 TUE, postanowienia zaś dotyczące tych podmiotów zawarte są w części szóstej TFUE, tytule I, rozdziale 3 TFUE, który nosi tytuł *Organy doradcze UE*. Oprócz instytucji i organów, w traktatach jest mowa także o „jednostkach organizacyjnych UE” – np. art. 9 TUE, art. 15 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE, art. 130 TFUE, art. 228 TFUE, art. 265 TFUE.

Przywoływani już M. Rewizorski i B. Przybylska-Maszner wyróżniają w systemie instytucjonalnym UE instytucje (te wymienione w art. 13 ust. 1 TUE) oraz pozostałe organy, które dzielą na organy doradcze – wspomniane Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, organy pomocnicze, niebędące ani instytucjami, ani organami doradczymi (np. COREPER), organy wyspecjalizowane, działające w poszczególnych sferach aktywności UE innych niż dawny tzw. II (WPZiB) i III filar UE (nazwa po wejściu w życie TL to przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), np. EBI i unijne agencje oraz organy *sui generis*, funkcjonujące tylko w obszarach dawnego II i III filaru<sup>20</sup>.

Jak wspomniano, na system instytucjonalny UE składają się m.in. szczególne, specyficzne tylko dla UE, zasady stanowiące ogólną podstawę funkcjonowania i relacji pomiędzy instytucjami UE<sup>21</sup>. Zasady systemu instytucjonalnego UE należy odróżnić od zasad ustrojowych UE (np. solidar-

<sup>18</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>19</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>20</sup> M. REWIZORSKI, B. PRZYBYLSKA-MASZNER: *System instytucjonalny...*, s. 37–38.

<sup>21</sup> Na temat definicji zasad, zasad prawa, zasad prawa UE w kontekście zasad systemu instytucjonalnego UE zob. np.: T. DUBOWSKI: *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*. Warszawa 2010, s. 23–95; J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*. Toruń 2008, s. 15–51.

ności, pomocniczości, proporcjonalności, przyznania kompetencji) oraz zasad stosowania prawa UE (np. bezpośredniego skutku, supremacji)<sup>22</sup>.

Na podstawie art. 13 TUE można wskazać cztery zasady systemu instytucjonalnego UE: jednolitych ram instytucjonalnych, równowagi instytucjonalnej, autonomii instytucjonalnej oraz lojalnej współpracy.

Zasada jednolitych ram instytucjonalnych określona jest w art. 13 ust. 1 TUE: „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi...”. Rozwinięciem tej zasady są postanowienia art. 7 TFUE, zgodnie z którym „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”. W art. 21 ust. 3 TUE stwierdzono, że spójność ta dotyczy także „różnych dziedzin działań zewnętrznych UE” oraz działań zewnętrznych z innymi politykami UE. Zapewniają je i współpracują w tym celu Rada i KE, wspomagane przez wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Działania Unii i jej instytucji ograniczone są zasadą przyznania kompetencji. Zgodnie z nią, UE „działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich” (art. 5 ust. 2 TUE).

Zasada równowagi instytucjonalnej nie została *explicite* wyrażona w traktatach, ale wynika z art. 13 ust. 2 TUE (instytucje UE działają „zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach” określonych w traktatach). Jej treść wynika także z innych postanowień traktatów dotyczących kompetencji i relacji pomiędzy instytucjami UE (w tym postanowień dotyczących kontroli działań instytucji UE) oraz z orzecznictwa TS. Biorąc to pod uwagę, można w doktrynie spotkać się z opiniami, że zasada ta została „wymyślona” przez TS<sup>23</sup>. Istnieją również bardzo duże rozbieżności co do znaczenia tej zasady. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in., że jest to podstawowa zasada ustrojowa systemu instytucjonalnego UE, porównuje się ją do zasady podziału władz albo mechanizmu *checks and balances*. Jednocześnie twierdzi się, że zasada równowagi instytucjonalnej nie ma charakteru normatywnego i jest albo opisem istniejących regulacji dotyczących kompetencji i relacji pomiędzy instytucjami UE, albo tego, jak powinny one wyglądać, czy też, że jest to w ogóle „pusta formuła”, która jest „arbitralnie rozumiana i interpretowana” przez TS. Zgodnie

<sup>22</sup> Z. BRODECKI: *Prawo integracji w Europie*. Warszawa 2008, s. 88. Przegląd różnych kategoryzacji zasad prawa UE zob. np. J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna...*, s. 23–35.

<sup>23</sup> *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Red. J. GALSTER. Toruń 2010, s. 141.

z jeszcze innymi poglądami, zasada ta ma, oprócz prawnego, znaczenie polityczne i uzupełnia postanowienia prawne dotyczące instytucji UE i ich kompetencji<sup>24</sup>. Jak pisze Jan Galster, „»diapazon« poglądów jest tu imponujący”<sup>25</sup>.

Ze zróżnicowaniem opinii mamy do czynienia także w odniesieniu do tego, czego dotyczy zasada równowagi instytucjonalnej. Z jednej strony, w szerokim ujęciu prezentowanym np. przez Marię M. Kenig-Witkowską, równowaga dotyczy funkcji poszczególnych instytucji, równowagi interesów wspólnotowych i międzyrządowych w ramach instytucji UE, a także interesów unijnych i partykularnych na poziomie państw członkowskich<sup>26</sup>. Z drugiej strony (i takie „węższe” podejście wydaje się bardziej uzasadnione), zdaniem np. J. Galstera „nie wydaje się”, aby odnoszenie zasady równowagi instytucjonalnej do relacji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi było uprawnione – podmioty, do których się ona odnosi są, zdaniem tego autora, ustalone, relacje zaś w wymiarze wertrykalnym porządkowane są innymi zasadami, np. lojalnej współpracy<sup>27</sup>.

Zasada równowagi instytucjonalnej w swoim aspekcie „negatywnym” polega na tym, że instytucje UE nie podejmują działań nienależących do ich właściwości oraz, w aspekcie „pozytywnym”, na tym, że instytucje te przestrzegają kompetencji innych instytucji<sup>28</sup>. Należy podkreślić, iż zasada ta nie oznacza „równości” instytucji UE, ale takie ich relacje, które zapewniłyby sprawne funkcjonowanie systemu<sup>29</sup>. Jarosław Sozański pisze, że zgodnie z poglądem większości autorów zasada ta oznacza, iż żadna instytucja nie ma supremacji nad inną<sup>30</sup>. Nie sposób mówić w odniesieniu do UE o „równości” jej instytucji już chociażby z tego powodu, że ich kompetencje dotyczą różnych sfer władzy. Poza tym, zasada ta jest obecna w prawie unijnym (wcześniej wspólnotowym) od początku istnienia WE, a kompetencje poszczególnych instytucji WE (UE) i tym samym ich „pozycja” w całym systemie zmieniały się wraz z każdą kolejną rewizją

<sup>24</sup> Ibidem, s. 140. Zob. także przywoływane stanowiska na ten temat: T. DUBOWSKI: *Zasada równowagi...*, s. 96–97; J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna...*, s. 55–75; T.T. KONCEWICZ: *Równowaga instytucjonalna i Parlament Europejski. Wspólnotowy hard case w Trybunale Sprawiedliwości*. „Palestra” 2007, nr 3–4, s. 224–225.

<sup>25</sup> J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna...*, s. 93.

<sup>26</sup> *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*. Red. M.M. KENIG-WITKOWSKA. Warszawa 2008, s. 156–157.

<sup>27</sup> J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna...*, s. 58.

<sup>28</sup> T.T. KONCEWICZ: *Równowaga instytucjonalna...*, s. 226. Zob. także J. MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ: *System instytucjonalny...*, s. 63.

<sup>29</sup> *Podstawy prawa Unii Europejskiej...*, s. 140.

<sup>30</sup> J. SOZAŃSKI: *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*. Toruń 2012, s. 188.

traktatów. Dlatego też nie było i nie ma jakiejś ustalonej raz na zawsze i zawartej w traktatach równowagi, ale ma ona charakter „dynamiczny”.

Jak wspomniano, oprócz postanowień traktatowych wpływ na charakter i treść zasady równowagi instytucjonalnej w UE wywarło także orzecznictwo TS. Po raz pierwszy określenie „równowaga władz” zostało użyte przez TS w wyroku w sprawie 9/56<sup>31</sup> (*Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A. przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*). TS orzekł m.in. o tym, że instytucje EWWiS nie mogą pozbawiać się kompetencji o szerokim zakresie uznaniowości przyznanych im przez TEWWiS na rzecz innych instytucji niż te, które na podstawie traktatu mają kompetencje do wykonywania tego rodzaju uprawnień. Przekazanie takich uprawnień dyskrecjonalnych stanowi naruszenie zasady równowagi władz gdyż cele wymienione w TEWWiS powinny być realizowane przez jej instytucje w ramach przyznanych im kompetencji. Równowaga władz, stanowi gwarancję, że w działaniach instytucji EWWiS będzie chodziło o osiągnięcie tych celów a instytucje Wspólnoty nie będą przekraczały kompetencji przyznanych im przez traktat.

Bardzo ważny w kontekście zasady równowagi instytucjonalnej wyrok TS został wydany w sprawie C-70/88<sup>32</sup> (*Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*; tzw. sprawa „Chernobyl”). TS stwierdził m.in., że traktaty przyznały każdej instytucji swoistą rolę w strukturze instytucjonalnej (punkt 21. orzeczenia), równowaga instytucjonalna zaś oznacza, że „każda instytucja musi wykonywać swoją władzę z poszanowaniem władzy pozostałych instytucji” (punkt 22.). TS stwierdził także, że równowaga instytucjonalna wymaga, aby możliwe było zastosowanie sankcji w przypadku jej naruszenia (punkt 22.). W tym celu TS m.in. musi mieć możliwość sprawowania kontroli nad przestrzeganiem kompetencji instytucji WE za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych (punkt 25.). Dlatego też, chociaż traktaty nie zawierają postanowienia dającego PE prawo wniesienia skargi o unieważnienie, dopuszczenie możliwości naruszenia kompetencji PE bez możliwości dostępu tej instytucji do jednego ze środków prawnych przewidzianych w traktatach może stanowić „lukę proceduralną” (ang. *procedural gap*), ale nie może przeważać nad fundamentalnym interesem, jakim jest zachowanie zasady równowagi instytucjonalnej (punkt 26.). TS przyznał więc PE prawo wniesienia skargi o unieważnienie pod warunkiem, że jej celem jest ochrona interesów PE (punkt 27.). Stanowisko TS dotyczące równowagi instytucjonalnej

<sup>31</sup> *Sprawa 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A. przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*. Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r., Zbiór Orzeczeń 1958, s. 00133.

<sup>32</sup> *Sprawa C-70/88. Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*. Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 r., Zbiór Orzeczeń 1990, s. I-02041.

we WE zostało podtrzymane także np. w wyroku w sprawie C-316/91<sup>33</sup> (*Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, punkty 11. i 12. orzeczenia).

O nakazie poszanowania kompetencji instytucji m.in. w kontekście zasady równowagi instytucjonalnej mowa jest także w wyroku TS w sprawie 138/79<sup>34</sup> (*S.A. Roque Frères przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*). TS stwierdził m.in., że konsultacje przewidziane w art. 43 ust 2 TEWG pozwalają PE odgrywać rolę w procesie prawodawczym, co stanowi „istotny czynnik równowagi instytucjonalnej” przewidzianej w traktacie. Odpowiednia konsultacja z PE wtedy, kiedy przewidziane jest to w traktacie, stanowi formalność, której pominięcie powoduje nieważność danego aktu prawnego (punkt 33. orzeczenia). Wymóg ten jest spełniony, gdy PE swoją opinię wyda, a nie tylko, gdy Rada się o nią zwróci (punkt 34.).

Linia orzecznicza, zgodnie z którą niewysłuchanie PE stanowi naruszenie podstawowego wymogu proceduralnego i jest podstawą do unieważnienia aktu prawnego, została potwierdzona w kolejnych sprawach – m.in. 139/79<sup>35</sup> (*Maizena GmbH przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, punkty 33. i 34. orzeczenia), C-21/94<sup>36</sup> (*Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, punkty 17. i 18. orzeczenia), C-392/95<sup>37</sup> (*Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, punkt 14. orzeczenia), C-408/95<sup>38</sup> (*Eurotunnel S.A. i in. przeciwko SeaFrance*, punkt 45. orzeczenia). W tych sprawach TS niejako „broniał” kompetencji PE. Jednocześnie w sprawie 294/83<sup>39</sup> (*Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*) TS potwierdził swoje prawo do badania legalności aktów prawnych instytucji WE, w tym także PE, które to akty wywołują skutki prawne dla stron trzecich (punkty 22.–24. orzeczenia). Natomiast w sprawie 149/85<sup>40</sup> (*Roger Wybot przeciwko Edgar Faure i innym*, punkt 23. orze-

<sup>33</sup> *Sprawa 316/91, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*. Wyrok Trybunału z dnia 2 marca 1994 r., Zbiór Orzeczeń 1994, s. I-00653.

<sup>34</sup> *Sprawa 138/79, S.A. Roquette Frères przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*. Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r., Zbiór Orzeczeń 1980, s. 03334.

<sup>35</sup> *Sprawa 139/79, Maizena GmbH przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*. Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r., Zbiór Orzeczeń 1980, s. 03394.

<sup>36</sup> *Sprawa C-21/94, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*. Wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 1995 r., Zbiór Orzeczeń 1995, s. I-01845.

<sup>37</sup> *Sprawa C-392/95, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*. Wyrok Trybunału z dnia 10 czerwca 1997 r., Zbiór Orzeczeń 1997, s. I-03233.

<sup>38</sup> *Sprawa 408/95, Eurotunnel S.A. i in. przeciwko SeaFrance*. Wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1997 r., Zbiór Orzeczeń 1997, I-06340.

<sup>39</sup> *Sprawa 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*. Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r., Zbiór Orzeczeń 1986, s. 01357.

<sup>40</sup> *Sprawa C-149/85 Roger Wybot przeciwko Edgar Faure i innym*. Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 1986 r., Zbiór Orzeczeń 1986, s. 02403.

czenia) TS stwierdził, iż w ramach równowagi instytucjonalnej praktyka PE nie może pozbawić traktatowych prerogatyw innych instytucji.

Biorąc więc pod uwagę bardzo ogólną treść art. 13 ust. 2 TUE oraz uwzględniając orzecznictwo TS, można stwierdzić, że wg zasady równowagi instytucjonalnej instytucje UE wykonują swoje zadania zgodnie z określonymi w traktatach kompetencjami i procedurami, tylko na podstawie upoważnień zawartych w traktatach i nie wykraczając poza kompetencje przyznane im na mocy traktatów tak, aby poszanowane były kompetencje innych instytucji. Instytucje UE nie mogą również zastępować się w wykonywaniu przyznanych im kompetencji, nie mogą być reprezentowane przez inne instytucje czy organy UE ani też nie mogą bez specjalnych powodów przekazywać swoich uprawnień innym instytucjom czy organom<sup>41</sup>.

Zasada autonomii instytucjonalnej wynika z postanowienia art. 13 ust. 2 TUE: „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów”. W aspekcie „pozytywnym” przyznane instytucjom UE uprawnienia pozwalają m.in. na uchwalanie tzw. nieoznaczonych aktów prawa UE (takich jak regulaminy, programy, rezolucje Rady, komunikaty KE, deklaracje), powoływanie organów pomocniczych, tworzenie regulaminów wewnętrznych, podkreślanie odrębności instytucji poprzez określanie pozycji prawnej jej funkcjonariuszy, ustalanie odrębnych zasad wykonywania przez nich pracy, zwłaszcza poprzez nadanie im określonych przywilejów i immunitetów. Przykładowo, TS podkreślił prawo PE do określenia swojej organizacji wewnętrznej w sprawie 230/81<sup>42</sup> (*Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, punkt 38. orzeczenia), co potwierdził później w przywoływanej już sprawie 294/83<sup>43</sup> (*Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, punkt 42. orzeczenia). Jednocześnie w sprawie 230/81 (punkty 37.–44. orzeczenia) TS stwierdził, że instytucje Wspólnot nie mogą samodzielnie określać miejsca swojej siedziby, gdyż kompetencja ta należy do państw członkowskich, a potwierdził to w sprawie C-345/95<sup>44</sup> (*Republika Francuska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, punkty 20.–32. orzeczenia). Postanowienia, które szczególnie mocno wpływają na wzmocnienie autonomii instytucji UE, zawarte są w dołą-

<sup>41</sup> Zob. na ten temat: R. MIEŃKOWSKA, A. WNUKOWSKA: *Zasada równowagi instytucjonalnej*. W: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005, s. 66–67; J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna...*, s. 77; *Podstawy prawa Unii Europejskiej...*, s. 141; T. DUBOWSKI: *Zasada równowagi...*, s. 121–131.

<sup>42</sup> *Sprawa 230/81, Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*. Wyrok Trybunału z dnia 10 lutego 1983 r., Zbiór Orzeczeń 1983, s. 00258.

<sup>43</sup> *Sprawa 294/83, Parti écologiste „Les Verts”...*

<sup>44</sup> *Sprawa C-345/95, Republika Francuska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*. Wyrok Trybunału z dnia 1 października 1997 r., Zbiór Orzeczeń 1997, s. I-5235.

czonym do traktatów „Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej”<sup>45</sup>. Natomiast „negatywny” aspekt zasady autonomii instytucjonalnej polega m.in. na zakazie ingerencji w autonomię państwa członkowskiego lub instytucji<sup>46</sup>.

Zarówno zasada lojalnej współpracy instytucji UE, jak i państw członkowskich i Unii, ma swoje źródło w wywodzącej się z prawa rzymskiego zasadzie, zgodnie z którą umów należy dotrzymywać (*pacta sunt servanda*). Obecnie w prawie międzynarodowym została ona zapisana w art. 26 *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* z 1969 r., zgodnie z którym „każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”<sup>47</sup>.

Zasada lojalnej współpracy instytucji UE została wyrażona w TUE *explicite*: w art. 13 ust. 2 TUE czytamy, że instytucje UE „lojalnie ze sobą współpracują”. Należy podkreślić, że TUE mówi nie tylko o zasadzie lojalnej współpracy instytucji UE, ale także o lojalnej współpracy Unii i państw członkowskich – UE i państwa członkowskie „wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów” (art. 4 ust. 3 TUE). W tym samym ustępie art. 4 TUE nałożono na państwa członkowskie obowiązek podejmowania „wszelkich środków ogólnych lub szczególnych” dla wykonania ich zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji UE i ułatwiania Unii wypełniania jej zadań (aspekt pozytywny) oraz zakazano „podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii” (aspekt negatywny).

### 2.3. System instytucjonalny Wspólnot Europejskich od traktatów założycielskich do Jednolitego Aktu Europejskiego

Alex Warleigh zaczyna swoją książkę od stwierdzenia, że proces integracji europejskiej „nigdy nie był demokratyczny”<sup>48</sup>; Giuseppe Federico

<sup>45</sup> W sprawie immunitetów posłów do PE zob. np. znaczący wyrok TS: *Sprawy połączone C-200/07 i C-201/07, Alfonso Luigi Marra przeciwko Eduardo De Gregorio (C-200/07) i Antonio Clemente (C-201/07)*. Wyrok Trybunału z dnia 21 października 2008 r., Zbiór Orzeczeń 2008, I-07929.

<sup>46</sup> C. MİK: *Europejskie prawo...*, s. 124.

<sup>47</sup> *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.* „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1990 r., nr 74, poz. 439.

<sup>48</sup> A. WARLEIGH: *Democracy and the European Union*. London–Thousand Oaks 2003, s. 1.

Mancini (były sędzia Trybunału Sprawiedliwości) i David T. Keeling pisali w kontekście debaty dotyczącej deficytu demokracji, że „choć to może być szokujące, Wspólnota nigdy nie miała być organizacją demokratyczną”<sup>49</sup>. Tak samo o UE pisze także np. John Gillingham: „nigdy nie była demokratyczna; zawsze był to projekt prowadzony przez elitę, który swoje istnienie uzasadniał rezultatami. Dla większości Europejczyków było to wystarczające. Udało się sprawić, że ludzie uwierzyli, iż UE jest nowym typem organizacji politycznej i gospodarczej, która nie ma, ani dla której nie można znaleźć, alternatywy”<sup>50</sup>. Także inni autorzy podkreślają kluczowe znaczenie elit politycznych, które wszczęły i kontynuowały proces integracji. Przykładowo, L.N. Lindberg i S.A. Scheingold pisali, że to, jak WE miały funkcjonować, opinii publicznej przedstawiane było po tym, jak porozumienie co do tego osiągnęli liderzy polityczni. Po części było to uzasadnione tym, że funkcjonowanie WE było przede wszystkim techniczne i złożone, i niezbyt mogło zainteresować „człowieka z ulicy”<sup>51</sup>. Inną znaczącą w tym kontekście okolicznością było to, że w swoich początkach proces integracji został zainicjowany i był prowadzony przez elity polityczne zgodnie z międzyrządowym modelem integracji. Dopiero z czasem nabierał on charakteru ponadnarodowego z coraz większym udziałem innych uczestników życia społecznego, takich jak przywódcy partyjni, różne komitety parlamentarne, transnarodowe grupy interesu<sup>52</sup>. Poparcie opinii publicznej dla prointegracyjnych, odgórnych działań elit wynikało raczej z przesłanek utylitarnych, a nie tych o charakterze tożsamościowym<sup>53</sup>. Jedną z tez neofunkcjonalizmu jest to, że to elity uruchomiły proces integracji<sup>54</sup>; poza tym Bernhard Wessels pisze, iż badania empiryczne wykazują, że poparcie dla politycznej federacji w Europie miało miejsce wcześniej i było bardziej powszechne wśród elit niż mas<sup>55</sup>. Na rolę i decydujące znaczenie elit dla procesu integracji zwracają uwa-

---

<sup>49</sup> G.F. MANCINI, D.T. KEELING: *Democracy and the European Court of Justice*. “The Modern Law Review” 1994, Vol. 57, No 2, s. 175. Zob. też: G.F. MANCINI: *Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected essays*. Oxford–Portland 2000, s. 31.

<sup>50</sup> J. GILLINGHAM: *Design for a new Europe*. Cambridge 2006, s. 1.

<sup>51</sup> L.N. LINDBERG, S.A. SCHEINGOLD: *Europe’s would-be...*, s. 22.

<sup>52</sup> R.J. DALTON, R.C. EICHENBERG: *Citizen support for policy integration*. In: *European integration and supranational governance*. Eds. W. SANDHOLTZ, A. STONE SWEET. Oxford 1998, s. 250.

<sup>53</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy in the European Union*. London–New York 1998, s. 8.

<sup>54</sup> B. WESSELS: *Support for integration: Élite or mass-driven?*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995, s. 137.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 141.



gę także np. J.H.H. Weiler<sup>56</sup>, Reiner Grundman<sup>57</sup>, Claudio M. Radaelli<sup>58</sup>. W. Merkel<sup>59</sup>, Richard Bellamy i A. Warleigh<sup>60</sup> czy Dennis Smith i Sue Wright<sup>61</sup>. Także J. Gillingham wyraża pogląd, że instytucje WE zostały utworzone w okresie, w którym demokracja i kapitalizm załamały się i musiały być odbudowane odgórnie, jednocześnie pisząc, że era „ojców założycieli” skończyła się dawno temu, częściowo właśnie dzięki samemu procesowi integracji<sup>62</sup>.

Bez wątplenia olbrzymi wpływ na proces integracji u jego zarania wywarł Jean Monnet; np. George Ross pisze, że polityk ten był „najważniejszym pojedynczym architektem”<sup>63</sup> WE. Znaczenie J. Monneta dla charakteru i kształtu WE opiera się na tym, że tzw. metoda Monneta polegała na „byciu federalistą bez wzbudzania u zbyt wielu ludzi obaw o to”<sup>64</sup>. G. Ross pisze, że „błyskotliwa w wielu przypadkach, »metoda Monneta« politycznie miała swoją »ukrytą« [ang. *stealth*] stronę. Założyciele Wspólnot nigdy nie byli przekonani, czy odpowiedź byłaby pozytywna, gdyby wprost zapytać Europejczyków, czy chcą integracji europejskiej. Od swoich początków WE były przedsięwzięciem elit”<sup>65</sup>. Martin Holland pisze, że dla J. Monneta powszechne poparcie dla zjednoczonej Europy miało znaczenie drugorzędne i miało się rozwinąć po utworzeniu odpowiednich instytucji – była to więc strategia w swojej istocie elitystyczna. Według tego autora, być może największym osiągnięciem J. Monneta było właśnie przyczynienie się do konsensu pomiędzy elitami<sup>66</sup>.

<sup>56</sup> J. WEILER: *Ideals and idolatry in the european construct*. In: *Moral issues in international affairs. Problems of European integration*. Ed. B. McSWEENEY. Basingstoke–London–New York 1998, s. 70.

<sup>57</sup> R. GRUNDMANN: *The European public sphere and the deficit of democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 128.

<sup>58</sup> C.M. RADAELLI: *Technocracy in the European Union*. London–New York 1999, s. 31–33.

<sup>59</sup> W. MERKEL: *Legitimacy and democracy: Endogenous limits of European integration*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 45.

<sup>60</sup> R. BELLAMY, A. WARLEIGH: *Introduction: The puzzle of EU citizenship*. In: *Citizenship and governance in the European Union*. Eds. R. BELLAMY, A. WARLEIGH. London–New York 2001, s. 9.

<sup>61</sup> D. SMITH, S. WRIGHT: *The turn towards democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 1.

<sup>62</sup> J. GILLINGHAM: *Design...*, s. 5.

<sup>63</sup> G. ROSS: *Jacques Delors and European integration*. Oxford–New York 1995, s. 1.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 98.

<sup>66</sup> M. HOLLAND: *Jean Monnet and the federal functionalist approach to European Union*. In: *Visions of European unity*. Eds. P. MURRAY, P. RICH. Boulder (Col.) 1996, s. 100.

Metoda Monneta, polegająca na rozwiązywaniu kolejnych kwestii „technicznych” przez apolitycznych fachowców, była podstawą integracji i jej głównym założeniem, ale założeniem nie jedynym. Przykładowo, A. Weale czy R. Bellamy zwracają uwagę na to, że ważnym elementem procesu integracyjnego było i jest także targowanie się rządów państw członkowskich WE, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do traktatów założycielskich i rewizyjnych, oraz działania administracyjne<sup>67</sup>. Warto dodać, że, jak pisze przywoływany już M. Holland, niektórzy autorzy wskazują, iż J. Monnet był nie tylko „technokratą” i „ekspertem gospodarczym”, ale podkreślają także to, że był „oryginalnym myślicielem”. Podstawowa zasada, na której opierała się konstrukcja WE – działania wspólne i wspólne rozwiązywanie problemów, a nie indywidualna władza i polityki niezależnych państw – wynikała z „indywidualnej filozofii” J. Monneta. Odejście tego polityka z urzędu publicznego w 1955 r. nie oznaczało spadku znaczenia i wpływu jego idei, a metoda J. Monneta kształtowała rozwój WE do lat dziewięćdziesiątych XX w.<sup>68</sup>

Przechodząc do zarysowania kształtu i charakteru systemu instytucjonalnego WE, warto zwrócić uwagę na to, że w preambułach traktatów ustanawiających EWWiS<sup>69</sup>, EWG<sup>70</sup> i EWEA<sup>71</sup> nie było mowy o demokracji, chociaż była mowa o umacnianiu pokoju i wolności. O członkostwo we Wspólnotach mogło ubiegać się każde państwo europejskie (art. 237 TEWG) – również nie ma tam mowy o tym, że musi to być państwo demokratyczne.

Instytucjami EWWiS były Wysoka Władza, Wspólne Zgromadzenie, Specjalna Rada Ministrów oraz Trybunał Sprawiedliwości (art. 7 TEW-WiS), natomiast instytucjami EWG i EWEA – Zgromadzenie, Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości (art. 4 ust. 1 TEWG, art. 3 ust. 1 TEWEA). W EWWiS organem doradczym był Komitet Konsultacyjny, mianowany przez Radę (art. 18 TEW-WiS). W EWG i EWEA Radę i Komisję wspierał Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który pełnił funkcje doradcze (art. 4

---

<sup>67</sup> A. WEALE: *Government by committee. Three principles of evaluation*. In: *Committee governance in the European Union*. Eds. T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER. Manchester–New York 2000, s. 161; R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE: *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 66.

<sup>68</sup> M. HOLLAND: *Jean Monnet...*, s. 99–100.

<sup>69</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. ZDANOWICZ. T. 1. Warszawa 1974.

<sup>70</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*. „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

<sup>71</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*. „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

ust. 2 TEWG, art. 3 ust. 2 TEWEA). Członkowie KE-S mianowani byli przez Radę stanowiącą jednomyślnie na czteroletnią, odnawialną kadencję (art. 194 TEWG, art. 166 TEWEA). W EWEA utworzony także został Komitet Naukowo-Techniczny, będący organem doradczym Komisji (art. 134 ust. 1 TEWEA), składający się wtedy z dwudziestu członków mianowanych przez Radę po konsultacji z Komisją (art. 134 ust. 2 TEWEA).

Zgromadzenie, w ramach modelu funkcjonowania Wspólnot zakładanego przez J. Monneta, „było przewidziane jako organ mający działać na peryferiach wielkiego europejskiego projektu”<sup>72</sup>, złożone było z delegatów mianowanych przez parlamenty narodowe spośród swoich członków (art. 138 TEWG, art. 108 TEWEA). W przypadku EWWiS w art. 21 TEWWiS była mowa o tym, że Zgromadzenie może pochodzić także z wyborów bezpośrednich. Miało uprawnienia tylko doradcze i kontrolne (art. 137 TEWG, art. 107 TEWEA); w przypadku EWWiS – kontrolne (art. 20 TEWWiS). Uprawnienia współdecydowania Zgromadzenie EWG i EWEA posiadało tylko w sprawie budżetu, chociaż i tutaj ostateczna decyzja należała do Rady (art. 203 TEWG, art. 177 TEWEA). Oprócz sesji zwyczajnej Zgromadzenie mogło zbierać się także na sesjach nadzwyczajnych zwoływanych na żądanie większości jego członków, ale także na żądanie Rady lub Komisji (Wysokiej Władzy w EWWiS; art. 139 TEWG, art. 109 TEWEA, art. 22 TEWWiS). W posiedzeniach Zgromadzenia mogli uczestniczyć członkowie Komisji (Wysokiej Władzy), którzy mogli zażądać wysłuchania. Także Rada była wysłuchiwana przez Zgromadzenie na warunkach określonych w jej regulaminie wewnętrznym. Zgromadzenie i jego członkowie mogli kierować do Komisji (Wysokiej Władzy) pytania (art. 140 TEWG, art. 110 TEWEA, art. 23 TEWWiS). Zgromadzenie, „większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentującą większość członków”, mogło wyrazić wotum nieufności wobec Komisji, w której to sytuacji jej członkowie kolegiально rezygnowali ze swych funkcji. Warto zauważyć, że regulacja dotycząca tego, kto składa wnioski o wotum nieufności dla Komisji i na jakich warunkach, była bardzo nieprecyzyjna: „jeżeli do Zgromadzenia wpłynęły wnioski o wotum nieufności dla Komisji ze względu na jej działalność [...]” (art. 144 TEWG, art. 114 TEWEA, art. 24 TEWWiS).

Tak, jak obecnie, w skład Rady wchodziło po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego Wspólnot (art. 146 TEWG, art. 116 TEWEA, art. 27 TEWWiS). Prawo do zwoływania posiedzeń Rady, oprócz każdego z jej członków, miała także Komisja (Wysoka

---

<sup>72</sup> D. JUDGE, D. EARNSHAW: *The European Parliament*. Basingstoke–New York 2003, s. 27–28.

Władza; art. 147 TEWG, art. 117 TEWEA, art. 28 TEWWiS). Do kompetencji Rady należało „prawo podejmowania decyzji” oraz „koordynacja ogólnych polityk gospodarczych” państw WE (art. 145 TEWG, art. 115 TEWEA). W EWWiS Rada wykonywała swoje funkcje zgodnie z postanowieniami TEWWiS „w szczególności w celu harmonizowania działalności Wysokiej Władzy i rządów odpowiedzialnych za ogólną politykę gospodarczą swoich państw”. W tym celu Rada dokonywała wymiany informacji i konsultowała się z Wysoką Władzą. Rada mogła także zażądać od Wysokiej Władzy rozpatrzenia wszelkich propozycji i środków, które uważała za niezbędne do realizacji wspólnych celów (art. 26 TEWWiS). W EWG i EWEA Rada zasadniczo stanowiła większość głosów swoich członków (art. 148 ust. 1 TEWG, art. 118 ust. 1 TEWEA); jeśli było to wymagane regulacjami traktatowymi, to większością kwalifikowaną (zdefiniowaną w art. 148 ust. 2 TEWG, art. 118 ust. 2 TEWEA). Jeśli Rada wydawała akt na wniosek Komisji, ale zmieniała go, to konieczna była jednomyślność Rady (art. 149 TEWG, art. 119 TEWEA), przy czym wstrzymanie się od głosu nie stanowiło przeszkody w uzyskaniu jednomyślności (art. 148 ust. 3 TEWG, art. 118 ust. 3 TEWEA). W EWWiS, jeśli traktat wymagał zgody Rady, to warunek ten był spełniony, gdy wniosek Wysokiej Władzy otrzymywał poparcie bezwzględnej większości członków Rady włącznie z głosami przedstawiciela państwa produkującego co najmniej, wartościowo, 20% ogólnej produkcji węgla i stali, albo w przypadku równości głosów, gdy Wysoka Władza podtrzymywała swój wniosek po ponownym czytaniu, przez przedstawicieli dwóch państw, z których każde produkowało co najmniej 20% ogólnej produkcji węgla i stali w EWWiS. W przypadku, gdy wymagana TEWWiS była jednomyślność, konieczne było poparcie wszystkich członków Rady. Jeśli TEWWiS wymagał decyzji Rady podjętej inaczej niż jednomyślnie lub większością kwalifikowaną, przyjmowana ona była większością członków Rady rozumianą w ten sposób, że obejmowała ona bezwzględną większość członków Rady włącznie z głosem przedstawiciela tego państwa, które produkowało co najmniej 20% ogółu wartości węgla i stali w EWWiS (art. 28 TEWWiS).

W celu wykonania zadań określonych TEWG i TEWEA, Rada i Komisja uchwalały akty prawne, tzn. rozporządzenia i dyrektywy, wydawały decyzje, zalecenia i opinie (art. 189 TEWG, art. 161 TEWEA). Rada i Komisja były zobowiązane do wzajemnych konsultacji i ustalania „za wspólnym porozumieniem” metod współpracy (art. 162 TEWG, art. 131 TEWEA). Rada ustalała uposażenia, dodatki i emerytury członków Komisji oraz Trybunału Sprawiedliwości (art. 154 TEWG, art. 123 TEWEA, art. 29 TEWWiS).

Wysoka Władza EWWiS i Komisja składały się z dziewięciu członków (inaczej było w EWEA, w której liczba członków Komisji została określona na pięciu – art. 126 ust. 1 TEWEA; w EWG i EWWiS obywatelstwo tego samego państwa mogło mieć maksymalnie dwóch) wybieranych ze względu na swoje ogólne kwalifikacje i o niekwestionowanej niezależności. Liczba członków Komisji mogła być zmieniona przez Radę jednomyślnie (art. 157 ust. 1 TEWG, art. 126 ust. 1 TEWEA, art. 9 TEWWiS). Członkowie Komisji byli mianowani „za wspólnym porozumieniem” przez rządy państw członkowskich WE na czteroletnią, odnawialną kadencję (art. 158 TEWG, art. 127 TEWEA). W taki sam sposób, na dwa lata z mandatem odnawialnym, mianowany był przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących Komisji, przy czym z wyjątkiem „ogólnego odnowienia mandatów” następowało to po konsultacji z Komisją (art. 161 TEWG, art. 130 TEWEA). Inaczej było w przypadku EWWiS – ośmiu członków Wysokiej Władzy mianowały rządy państw członkowskich i tych ośmiu członków wybierało dziewiątego, ich kadencja zaś wynosiła sześć lat liczonych od dnia ustanowienia wspólnego rynku zgodnie z postanowieniami TEWWiS. Co dwa lata jedna trzecia członków Wysokiej Władzy była wymieniana (art. 10 TEWWiS). Komisja podejmowała uchwały większością głosów swoich członków (art. 163 TEWG, art. 132 TEWEA). Artykuł 157 ust. 2 TEWG oraz art. 126 ust. 2 TEWEA (w istocie takie same postanowienia zawierał też art. 9 TEWWiS) stanowiły, że „członkowie Komisji są w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty. W wykonywaniu swych obowiązków nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu. Powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji”. Państwa członkowskie zobowiązały się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków Komisji, ci zaś nie mogli podczas pełnienia swoich funkcji „wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej”. Członkowie Komisji zobowiązani byli także kierować się „uczciwością i roztropnością” przy obejmowaniu „pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji”.

O dymisji członka Wysokiej Władzy EWWiS oraz Komisji EWG i EWEA mógł orzec, na wniosek Rady lub Komisji, tylko Trybunał Sprawiedliwości w sytuacji, w której nie spełniałby on już „warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia” (art. 160 TEWG, art. 129 TEWEA, art. 12 TEWWiS). W przypadku EWG i EWEA, w takiej sytuacji Rada, stanowiąc jednomyślnie, mogła czasowo zawiesić w czynnościach takiego członka. Na wniosek Rady lub Komisji mógł to uczynić także TS (art. 160 TEWG, art. 129

TEWEA). Trybunał Sprawiedliwości mógł orzec także o pozbawieniu członka Komisji prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści (art. 157 ust. 2 TEWG, art. 126 ust. 2 TEWEA).

Wysoka Władza EWWiS miała za zadanie zapewnić realizację celów tej Wspólnoty (art. 8 TEWWiS). Komisja EWG i EWEA czuwała nad przestrzeganiem postanowień traktatów i środków przyjętych przez instytucje WE na ich podstawie, formułowała zalecenia i wydawała opinie – gdy przewidywały to traktaty lub gdy Komisja uważała to za niezbędne, „miała własne uprawnienia decyzyjne” oraz uczestniczyła w formułowaniu aktów Rady i Zgromadzenia zgodnie z warunkami określonymi w traktatach oraz wykonywała uprawnienia przyznane jej przez Radę w celu wykonania norm ustanowionych przez tę instytucję (art. 155 TEWG, art. 124 TEWEA). Wykonywała budżet EWG (art. 205 TEWG, art. 179 TEWEA) oraz była zobowiązana do publikacji co roku „ogólnego sprawozdania” z działalności Wspólnot (art. 156 TEWG, art. 125 TEWEA). Także Wysoka Władza była zobowiązana do corocznego publikowania sprawozdania ze swojej działalności oraz wydatków administracyjnych EWWiS (art. 17 TEWWiS).

Komisja miała również prawo, w przypadku, w którym uznałaby, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim zobowiązaniu, wydać „uzasadnioną opinię w tym przedmiocie” (po uprzednim umożliwieniu przedstawienia swoich uwag przez to państwo), a w przypadku, gdyby państwo to nie zastosowało się w terminie określonym przez Komisję do tej opinii, wnieść sprawę do TS (art. 169 TEWG, art. 141 TEWEA). Komisja mogła także (obok rządu każdego państwa członkowskiego) przedłożyć propozycję zmian w TEWG (art. 236 TEWG, art. 204 TEWEA).

Trybunał Sprawiedliwości składał się z siedmiu sędziów (art. 165 TEWG, art. 137 TEWEA, art. 32 TEWWiS) i w EWG i EWEA był wspomagany przez dwóch rzeczników generalnych (art. 166 TEWG, art. 138 TEWEA). Traktaty stanowiły, że wybierani oni byli spośród osób o „niekwestionowanej niezależności i mających kwalifikacje wymagane w państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych lub są prawnikami o uznanej kompetencji” i mianowani byli „za wspólnym porozumieniem” przez rządy państw członkowskich WE na sześć lat z możliwością ponownego mianowania (art. 167 TEWG, art. 139 TEWEA).

Głównym zadaniem TS było „czuwanie nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu” traktatów (art. 164 TEWG, art. 136 TEWEA). W EWG i EWEA w trybie prejudycjalnym TS orzekał także o wykładni traktatów, ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje WE oraz o wykładni statutów organów utworzonych na mocy aktów Rady,

gdy statuty przewidywały to. Z wnioskiem o pytanie mogły do TS zwracać się także sądy państw członkowskich (art. 177 TEWG, art. 150 TEWEA). Państwa członkowskie mogły też wnosić do TS na siebie wzajemnie skargi, jeśli uznałyby, że uchybiły swoim zobowiązaniom ciążącym na nich z mocy traktatów. Zanim taka skarga zostałaby wniesiona, państwo powinno wnieść sprawę do Komisji, która wydawała „uzasadnioną opinię” (art. 170 TEWG, art. 142 TEWEA). W przypadku stwierdzenia przez TS uchybienia przez państwo swojemu zobowiązaniu, traktat nakładał na nie obowiązek podjęcia środków mających na celu wykonanie wyroku TS (art. 171 TEWG, art. 143 TEWEA). TS przyznano także prawo kontrolowania legalności aktów Rady i Komisji innych niż zalecenia i opinie. Oprócz tych instytucji, skargi mogły wnosić także państwa członkowskie (art. 173 TEWG, art. 146 TEWEA). Osoby fizyczne lub prawne także mogły wnieść do TE skargi na decyzje, których były adresatem, lub na rozporządzenia albo decyzje skierowane do innych osób, ale jeśli dotyczyły ich one „bezpośrednio i indywidualnie” (art. 173 TEWG, art. 146 TEWEA). Państwa członkowskie i inne instytucje WE mogły również wnosić do TS tzw. skargi na zaniechanie Rady lub Komisji, po uprzednim wezwaniu ich do działania i w sytuacji, gdy dana instytucja w ciągu dwóch miesięcy nie zajęła stanowiska. Pod zarzutem zaniechania wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie i opinia, skargi takie mogły wnosić także osoby fizyczne i prawne (art. 175 TEWG, art. 148 TEWEA). W ramach EWG i EWEA TS rozstrzygał również m.in. spory pomiędzy Wspólnotami i ich pracownikami (art. 179 TEWG, art. 152 TEWEA) oraz w sporach pomiędzy państwami członkowskimi, gdy ten spór został mu przedłożony na mocy kompromisu (art. 182 TEWG, art. 154 TEWEA). W dołączonym do TEWG i TEWEA protokole określony był Statut TS; Trybunał uchwalał także swój regulamin proceduralny, który musiał być jednomyślnie zaakceptowany przez Radę (art. 188 TEWG, art. 160 TEWEA, art. 45 TEWWiS).

W EWWiS kompetencje Trybunału Sprawiedliwości były skromniejsze w porównaniu do EWG i EWEA; Hjalte Rasmussen pisze, że miał on charakter raczej tradycyjnego dla Europy kontynentalnej sądu administracyjnego<sup>73</sup>. Zgodnie z art. 31 TEWWiS Trybunał zapewniał poszanowanie prawa przy interpretacji i stosowaniu postanowień traktatu oraz aktów mających na celu wprowadzenie w życie jego postanowień. W artykule 33 TEWWiS stwierdzano, że TS jest właściwy w postępowaniu wszczętym przez państwo członkowskie lub Radę o unieważnienie decyzji lub zaleceń

---

<sup>73</sup> H. RASMUSSEN: *On law and policy in the European court of justice. A comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht 1986, s. 220.

Wysokiej Władzy z powodu „braku jej prawnej kompetencji, istotnego naruszenia procedury, naruszenia postanowień TEWWiS albo jakiegokolwiek przepisu dotyczącego jego stosowania lub nadużycia uprawnień”. Jednak TS nie mógł dokonywać oceny sytuacji wynikającej z faktów lub okoliczności gospodarczych, w których świewie Wysoka Władza podjęła decyzję lub wydała zalecenie z wyjątkiem sytuacji, w której Wysoka Władza rzekomo nadużyła uprawnień lub nie stosowała się do postanowień TEWWiS albo przepisów dotyczących jego stosowania. Prawo do wszczęcia postępowania przeciw decyzjom lub zaleceniom Wysokiej Władzy art. 33 TEWWiS przyznawał także przedsiębiorstwom lub zrzeszeniom wymienionym w art. 48 TEWWiS, jeśli akty te dotyczą ich indywidualnie, albo przeciwko ogólnym decyzjom i zaleceniom, w których, wg tych podmiotów, nadużyto uprawnień w sposób ich dotyczący. Artykuł 35 TEWWiS regulował możliwość wnoszenia skarg na zaniechanie działania Wysokiej Władzy – mogły one być składane przez państwa członkowskie, Radę, przedsiębiorstwa oraz zrzeszenia. W EWWiS Trybunał miał także kompetencję uchylenia aktu Zgromadzenia lub Rady na wniosek państwa członkowskiego lub Wysokiej Władzy, jeśli akt został wydany pomimo braku kompetencji do tego lub z naruszeniem odpowiedniej procedury (art. 38 TEWWiS). Jeśli w sporze wniesionym przed sąd jednego z państw członkowskich zakwestionowana została prawomocność aktów Wysokiej Władzy lub Rady, sprawa taka mogła być rozstrzygnięta tylko przez TS EWWiS (art. 41 TEWWiS). Trybunał orzekał także w sprawach oddanych jego kompetencji na mocy stosownej klauzuli zawartej w umowie prawa publicznego lub prywatnego zawartej przez EWWiS lub w jej imieniu (art. 42 TEWWiS) oraz we wszystkich innych przypadkach przewidzianych w postanowieniach uzupełniających TEWWiS, mógł również orzekać w sprawach związanych z realizacją celów tego traktatu, w których prawo państwa członkowskiego przyznawało mu taką kompetencję (art. 43 TEWWiS)<sup>74</sup>.

Dla porządku należy dodać, że w 1962 r. Zgromadzenie podjęło decyzję o zmianie nazwy na „Parlament Europejski”<sup>75</sup>. Zgromadzenie i Trybunał Sprawiedliwości były instytucjami wspólnymi dla wszystkich trzech Wspólnot, natomiast Rada oraz Komisja (Wysoka Władza w EWWiS) formalnie funkcjonowały jako odrębne instytucje dla każdej z WE.

---

<sup>74</sup> Szerzej na temat pozycji polityczno-prawnej w systemie instytucjonalnym i kompetencjach Trybunału Sprawiedliwości w EWWiS zob. np. H. RASMUSSEN: *On law and policy...*, s. 207–221.

<sup>75</sup> [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/1962/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/1962/index_pl.htm) (odczyt: 05.09.2013).



W 1965 r. na mocy tzw. traktatu fuzyjnego<sup>76</sup> (wszedł w życie w 1967 r.) doszło do ustanowienia jednej Rady i jednej Komisji WE.

Podsumowując, od ustanowienia Wspólnot Europejskich mieliśmy do czynienia z przenikaniem się elementów współpracy międzyrządowej oraz cech organizacji ponadnarodowej<sup>77</sup>, czego wynikiem był specyficzny charakter systemu instytucjonalnego WE i jego legitymizacja. Z prezentowanego zarysu kompetencji i relacji pomiędzy instytucjami WE określonymi w traktatach założycielskich wyraźnie widać, że najważniejszymi instytucjami dla funkcjonowania i rozwoju WE była Rada i Komisja (Wysoka Władza). Jak uważał J. Monnet, tylko autentycznie niezależna instytucja o charakterze egzekutywy będzie w stanie podejmować decyzje, które zwiążą rządy narodowe, chociaż w rezultacie dążeń rządów państw założycielskich WE jej pozycja była relatywnie słabsza wskutek utworzenia także Rady<sup>78</sup> i wyposażenia jej w przedstawione kompetencje. Jak to zostanie przedstawione w podrozdziale 3.3., z czasem, chyba trochę niespodziewanie, coraz większy wpływ na rozwój i charakter integracji zaczął wywierać TS. Znaczenie Zgromadzenia było bardzo ograniczone, pełniło ono tylko funkcję doradczą i kontrolną, a jego opinie nie były dla Rady wiążące. Od początku miało prawo wyrazić wotum nieufności wobec Komisji. Zgromadzenie zostało dodane do pierwotnego planu J. Monneta za sprawą Francji jako odpowiedź na obawy o demokratyczną odpowiedzialność Wysokiej Władzy (Komisji)<sup>79</sup>. John Lambert i Catherine Hoskyns piszą, że Zgromadzenie (Parlament) było instytucją „aktywną ale marginalną” i „kosmetyczną”<sup>80</sup>.

Funkcjonowanie systemu instytucjonalnego WE opierało się więc przede wszystkim na legitymacji pośredniej i technokratycznej oraz na skuteczności w rozwiązywaniu konkretnych problemów, zgodnie ze wspomnianą „metodą Monneta”. Biorąc pod uwagę charakter rozwiązań zawartych w traktatach ustanawiających WE oraz to, że sprawy dotyczące funkcjonowania WE rzadko były przedmiotem szerszego zainteresowania na krajowych scenach politycznych państw członkowskich, „związki po-

---

<sup>76</sup> *Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*. „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“ 1967, Nr. 152.

<sup>77</sup> J.J. WĘC: *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*. Kraków 2012, s. 113–114.

<sup>78</sup> M.A. POLLACK: *The engines of European integration. Delegation, agency and agenda setting in the EU*. Oxford 2003, s. 78–79.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>80</sup> J. LAMBERT, C. HOSKYNs: *How democratic is the European Parliament?*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYNs, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000, s. 95.

między decyzjami Rady i narodowymi demokracjami były raczej formalne niż rzeczywiste”<sup>81</sup>. Przykładowo, Michelle Cini pisze, że najważniejsze we Wspólnotach były skuteczność, fachowość, elity i funkcjonalistyczne podejście do różnic w interesach różnych podmiotów oraz, że można mówić o niewielkim znaczeniu demokratycznej odpowiedzialności i politycznej reprezentacji albo też o „dyskursie technokratycznym” [ang. *technocracy discourse*]<sup>82</sup>. D. Coombes pisał, że instytucje WE „w żaden sposób nie były odpowiedzialne przed obywatelami sześciu państw członkowskich, ani nawet przed parlamentami reprezentującymi tych obywateli pośrednio, ale nie było to pomyślane jako przeszkoda, aby mobilizować poparcie dla dalszej integracji. Przewidywano, że władza tych instytucji będzie stopniowo prowadziła do »przebudowy« zachowania partii i grup politycznych”<sup>83</sup>. Członkowie organów wykonawczych WE byli niezależni nie tylko od rządów państw członkowskich, ale pod pewnymi względami sprawowali oni bezpośrednią władzę nad ludźmi żyjącymi w państwach członkowskich<sup>84</sup>. Autor ten pisał też, że wg jednego z aktywistów zjednoczenia Europy, jakim był A. Spinelli, europejski ruch zjednoczeniowy poniesie porażkę, jeśli nie będzie w stanie zmobilizować masowego poparcia ludzi dla federacji europejskiej. System, który został zbudowany w ramach WE, był niedoskonały, gdyż okazał się „Europą urzędów” i przedstawia budowę Europy jako w istocie „przedsięwzięcie biurokratyczne”<sup>85</sup>. Również np. K. Featherstone pisze, że w miarę postępu procesu integracji coraz bardziej stawało się jasne, że pozycja Komisji jest podkopywana brakiem wystarczająco mocnej legitymizacji. To zaś z kolei wpływało na jej zdolność do odgrywania roli siły napędowej procesu integracji<sup>86</sup>. Rezultatem braku demokratycznej legitymizacji Komisji jest zdaniem tego autora wrażliwość tej instytucji na ataki<sup>87</sup>. Marcus Horeth pisze, że członkowie KE nazywani są czasami „platońskimi strażnikami”, co „nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem ich władzy”<sup>88</sup>. Warto jeszcze dodać, że posiedzenia

<sup>81</sup> G. ROSS: *Jacques Delors...*, s. 21.

<sup>82</sup> M. CINI: *Reforming the European Commission: Discourse, culture and planned change*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A.M.A. VAN DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002, s. 6.

<sup>83</sup> D. COOMBES: *Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the E.E.C*. London 1970, s. 25.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 96.

<sup>86</sup> K. FEATHERSTONE: *Jean Monnet and the ‘democratic deficit’ in the European Union*. “Journal of Common Market Studies” 1994, No 2, Vol. 32, s. 163.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 165.

<sup>88</sup> M. HORETH: *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance*. “Journal of European Public Policy” 1999, No 6(2), s. 254.

Komisji oraz to, jak głosowali jej członkowie, było niejawné<sup>89</sup>. Podobnie rzecz się miała w odniesieniu do Rady, zgodnie z zasadą, że „żaden rząd nie obraduje publicznie”. Zasada tajności obrad Rady zaczęła być kontestowana w końcu lat siedemdziesiątych XX w., ale nie ze względów „moralnych”, ale pragmatycznych – niektórzy członkowie Rady zaczęli bronić bardziej otwartej pracy Rady, gdyż przedstawiciele kilku państw członkowskich blokowali integrację<sup>90</sup>.

G.F. Mancini i D.T. Keeling jako przesłanki takiej konstrukcji systemu instytucjonalnego WE wskazują następujące fakty. Po pierwsze: Wspólnoty były tworzone jako organizacje międzynarodowe przez suwerenne państwa, a w takich organizacjach nie mamy do czynienia z bezpośrednią demokracją. Po drugie: chociaż we Wspólnotach mieliśmy do czynienia z pewnymi elementami ponadnarodowości, to państwom członkowskim chodziło o to, aby ograniczenia suwerenności były wyraźne, kontrola nad transferem suwerenności zaś mogłaby być trudna, gdyby Zgromadzenie miało dużą władzę legislacyjną. Koncentracja władzy prawodawczej w rękach Rady, wraz z jednomyślnością, tę kontrolę zapewniała. Po trzecie: autorzy ci piszą, że europejski model demokracji parlamentarnej jest oparty na egzekutywie, która ma poparcie większości w parlamencie, co oznacza, że europejskie rządy mogą, przynajmniej w pewnych granicach, narzucić swoją wolę parlamentom i są pozbawiane władzy, gdy tę większość tracą. Jako że było nierealistyczne przeniesienie tego modelu na poziom Wspólnot, jedynym realistycznym rozwiązaniem wydawała się ograniczona, doradcza rola Zgromadzenia. Po czwarte: z powodu obawy przed niekontrolowaną utratą suwerenności – jedynym rodzajem władzy w sferze prawodawczej, jaką można było przyznać Zgromadzeniu w traktatach założycielskich, była tylko „negatywna” władza przeglądu proponowanych aktów prawnych, ale już brak możliwości inicjowania albo poprawiania aktów prawnych<sup>91</sup>.

Oprócz rozwiązań zawartych w traktatach, w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. doszło do kilku wydarzeń, które bardzo mocno wpłynęły na charakter systemu instytucjonalnego WE w kontekście jego legitymizacji, i które należy tutaj wymienić.

---

<sup>89</sup> A. ARNULL: *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności i legitymacji w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA. Warszawa 2007, s. 23.

<sup>90</sup> R. GARGARELLA: *Demanding public deliberation. The Council of Ministers: Some lessons from the Anglo-American history*. In: *Democracy in...*, s. 200–201.

<sup>91</sup> G.F. MANCINI, D.T. KEELING: *Democracy...*, s. 176–177. Zob. też: G.F. MANCINI: *Democracy...*, s. 33.

„Kryzys pustego krzesła” z lat sześćdziesiątych XX w., będący następstwem działań na rzecz wprowadzenia reform we wspólnej polityce rolnej EWG<sup>92</sup>, był przejawem dążenia Francji i jej przywódcy Ch. de Gaulle’a do ograniczenia znaczenia i władzy Komisji WE, i tym samym ponadnarodowości, na rzecz Rady, i bardziej międzyrządowego charakteru Wspólnot. Stijn Smismans pisze, że taka polityka Ch. de Gaulle’a spowodowała wszczęcie dyskusji na temat legitymizacji procesu integracji<sup>93</sup>. Kryzys zakończył się w 1966 r. tzw. kompromisem luksemburskim<sup>94</sup> – porozumieniem politycznym oznaczającym, że nawet wtedy, kiedy formalnie decyzje Rady podejmowane powinny być na zasadzie większości, konieczna była jednomyślność. Podejmowanie decyzji większością głosów mogło się odbyć tylko wówczas, gdy wszystkie państwa się na to zgodziły. W ten sposób Ch. de Gaulle „*de facto* zabezpieczył poprawkę do traktatu rzymskiego przez uzyskanie od pozostałych państw członkowskich prawa weta, gdy stawką były żywotne interesy narodowe”<sup>95</sup>.

Od 1961 r., początkowo sporadycznie, a od 1972 r. częściej, organizowano spotkania szefów państw, rządów i ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich WE. Od 1974 r. spotkania te odbywały się regularnie (co najmniej trzy razy w roku) jako Rada Europejska<sup>96</sup>, tym samym tworząc nieformalną instytucję „przywódcy politycznego” we Wspólnotach. Taki rozwój wypadków spowodował m.in. powstanie pytań o rolę w systemie instytucjonalnym WE Komisji: Czy instytucja ta ma być politycznym liderem – z racji tego, że zgodnie z traktatami założycielskimi WE to do niej należało inicjowanie aktów prawnych – czy tylko raczej organem o charakterze wykonawczym i biurokratycznym?<sup>97</sup>.

Jak zostanie to pokazane w podrozdziale 3.3., bardzo duży wpływ na rozwój procesu integracji miało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>92</sup> Szerzej na ten temat zob. np. J.J. WĘC: *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich...*, s. 138–145.

<sup>93</sup> S. SMISMANS: *Law, legitimacy and European governance. Functional participation in social regulation*. Oxford 2004, s. 3.

<sup>94</sup> Warto dodać, że w kwietniu 2001 r. pisemne zapytanie skierowane do Rady w sprawie m.in. statusu kompromisu z Luksemburga zadał deputowany Parlamentu Europejskiego Jens-Peter Bonde. W udzielonej w październiku 2001 r. odpowiedzi Rada stwierdziła, że kompromis luksemburski wygasa po wejściu w życie traktatu z Nicei. *Written Question E-1109/01 by Jens-Peter Bonde (EDD) to the council*. “Official Journal of the European Communities” C 364 E, 20.12.2001.

<sup>95</sup> J. VANKE: *Charles de Gaulle’s uncertain idea of Europe*. In: *Origins and evolution of the European Union*. Ed. D. DINAN. Oxford 2006, s. 162.

<sup>96</sup> [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/1974/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/1974/index_pl.htm) (odczyt: 05.09.2013).

<sup>97</sup> D. COOMBES: *Politics and bureaucracy...*, s. 100.

Przykładowo, o doktrynie skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego G.F. Mancini i D.T. Keeling pisali, że była „dramatycznie ważnym czynnikiem demokratyzującym”<sup>98</sup>, gdyż wzmacniała ochronę praw osób fizycznych i prawnych. Jak z kolei zostało to wspomniane w podrozdziale 2.2., kilka z wyroków Trybunału wzmacniało pozycję PE, co było uzasadniane m.in. zasadą równowagi instytucjonalnej. Chodzi tutaj także o przywoływane spraw: 138/79<sup>99</sup> (*S.A. Roquette Frères przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*), 294/83<sup>100</sup> (*Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*) czy C-70/88<sup>101</sup> (*Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, tzw. sprawa „Chernobyl”), w której wyrok TS zdaniem G.F. Manciniego i D.T. Keelinga oznaczał „wzmocnienie demokratycznej legitymacji”<sup>102</sup>.

Na mocy traktatów zmieniających postanowienia dotyczące budżetu WE z 1970 r.<sup>103</sup> i 1975 r.<sup>104</sup> Parlament Europejski uzyskał większy wpływ na kształt budżetu Wspólnot. Zgodnie z modyfikacją art. 78 d TEWWiS, art. 206 TEWG oraz art. 180 TEWEA dokonaną na mocy traktatu z 1970 r., także PE udzielał Komisji absolutorium z wykonania budżetu Wspólnot – wcześniej wystarczała do tego tylko decyzja Rady.

Na mocy decyzji Rady z 20 września 1976 r.<sup>105</sup> postanowiono, że wybory do Parlamentu Europejskiego będą bezpośrednie; po raz pierwszy odbyły się one w 1979 r. Stanowiło to jeden z postulatów zawartych w Raporcie Leo Tindemansa, w którym w tym kontekście stwierdzono, że bezpośrednio wybory do PE „wzmocnią demokratyczną legitymację całego europejskiego aparatu instytucjonalnego”<sup>106</sup>. Warto dodać, że raport ten, przygotowany na prośbę Rady Europejskiej z grudnia 1974 r. i przedstawiony 29 grudnia 1975 r., zawierał także wiele innych su-

<sup>98</sup> G.F. MANCINI, D.T. KEELING: *Democracy...*, s. 183.

<sup>99</sup> *Sprawa 138/79, S.A. Roquette Frères przeciwko...*

<sup>100</sup> *Sprawa 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko...*

<sup>101</sup> *Sprawa C-70/88. Parlament Europejski przeciwko...*

<sup>102</sup> G.F. MANCINI, D.T. KEELING: *Democracy...*, s. 181.

<sup>103</sup> *Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*. „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“ Nr. L 2, 02.01.1971.

<sup>104</sup> *Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities*. “Official Journal of the European Communities” L 359, 31.12.1977.

<sup>105</sup> *Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage*. “Official Journal of the European Communities” L 278, 08.10.1976.

<sup>106</sup> *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*. “Bulletin of the European Communities”, Supplement 1/76.

gestii dotyczących reform systemu instytucjonalnego WE oraz ich polityk mających pozwolić na utworzenie Unii Europejskiej. PE uzyskał bezpośrednią legitymację demokratyczną, co oznaczało wzmocnienie polityczne tej instytucji i stanowiło zachętę do tego, aby domagać się większej władzy. O wybieranym bezpośrednio PE D. Marquand pisał, że będzie miał „znaczącą władzę moralną”<sup>107</sup>, a J. Lambert i C. Hoskyns, że efektem było m.in. to, że PE stał się instytucją bardziej „energiczną” i „na cały etat”<sup>108</sup>. Bezpośrednie wybory stwarzały także okazję do tego, aby partie polityczne i zwykli ludzie wyrażali swoje poglądy co do przyszłości Wspólnot. D. Marquand pisał, że chociaż podejmujący decyzje na poziomie WE zawsze byli bardzo „wrażliwi” na życzenia zorganizowanych grup interesu, to zwykli obywatele byli włączeni w proces podejmowania decyzji w bardzo niewielkim stopniu. Kwestie dotyczące WE w wyborach narodowych podejmowane były rzadko albo wcale<sup>109</sup>. Zdaniem tego autora, problemy dotyczące WE mogły nadal nie być podejmowane przy okazji wyborów bezpośrednich do PE, jednak partie, które w tych wyborach by rywalizowały i nie poruszały tych tematów, „wyglądałyby raczej głupio”<sup>110</sup>. Jak to zostanie poruszone jeszcze w rozdziale czwartym, tak właśnie się stało, tzn. kwestie dotyczące UE podejmowane były są przy okazji wyborów do PE w relatywnie niewielkim stopniu.

Warto także dodać, że w latach siedemdziesiątych XX w. zainteresowanie ludzi integracją europejską było, z wyjątkiem kwestii rozszerzenia WE o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, stosunkowo niskie, stagnacja zaś w procesie integracji ułatwiała ukrycie kwestii z nią związanych przed opinią publiczną<sup>111</sup>.

## 2.4. Jednolity Akt Europejski

Jednolity Akt Europejski został podpisany 17 lutego 1986 r. przez dziewięć państw WE, a 28 lutego 1986 r. podpisy pod tym traktatem złożyli przedstawiciele pozostałych trzech państw członkowskich (Włoch,

---

<sup>107</sup> D. MARQUAND: *Parliament for Europe*. London 1979, s. 2.

<sup>108</sup> J. LAMBERT, C. HOSKYNs: *How democratic is...*, s. 96.

<sup>109</sup> D. MARQUAND: *Parliament...*, s. 2.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>111</sup> A. WARLEIGH: *Democracy...*, s. 18.

Danii i Grecji). Po dopełnieniu stosownych procedur ratyfikacyjnych, JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 r.<sup>112</sup>.

JAE rewidował traktaty założycielskie WE i zawierał m.in. wiele postanowień dotyczących instytucji WE bardzo istotnych z punktu widzenia zagadnienia ich legitymizacji. Na mocy art. 2 JAE podstawę prawną funkcjonowania w ramach WE zyskała Rada Europejska, tworzona przez szefów państw i rządów państw członkowskich WE oraz przewodniczącego Komisji WE. Byli oni wspierani przez ministrów spraw zagranicznych i jednego członka Komisji; Rada Europejska zbierała się co najmniej dwa razy w roku. JAE nie zawiera żadnych postanowień na temat zadań Rady Europejskiej; wniosek, jaki się nasuwa, jest więc taki, że nadal obowiązujące było to, co zawierała przyjęta 19 czerwca 1983 r. „Uroczysta Deklaracja w sprawie Unii Europejskiej”<sup>113</sup>, zgodnie z którą Rada Europejska m.in. stwarza „ogólne polityczne impulsy” oraz definiuje „polityczne wytyczne” dla WE i Europejskiej Współpracy Politycznej. W ten sposób JAE stwarzał podstawę prawną funkcjonowania Rady Europejskiej, nie określając w żaden sposób jej kompetencji czy też relacji z innymi instytucjami.

Na mocy JAE formalnie wprowadzono do traktatów nazwę „Parlament Europejski”, która zastąpiła dotychczas występującą w traktatach WE nazwę „Zgromadzenie”.

JAE rozszerzył zakres kompetencji PE, przy czym dotyczyło to przede wszystkim wpływu tej instytucji na treść stanowionego prawa wspólnotowego. Zgodnie z postanowieniami JAE, w odniesieniu do kompetencji PE w zakresie legislacji mieliśmy do czynienia z trzema procedurami: wyrażania przez PE zgody, konsultacji i współpracy. O ile wymóg konsultowania się Rady z PE istniał już na mocy wielu postanowień TEWG w brzmieniu z 1957 r., o tyle procedury zgody i współpracy stanowiły nowości wprowadzone na mocy JAE. Wymóg zgody PE dotyczył przyjmowania do WE nowych państw (art. 237 ust. 1 TEWG) oraz zawierania przez WE umów stowarzyszeniowych (art. 238 ust. 2 TEWG). JAE zwiększył liczbę przypadków, w których przed podjęciem ostatecznej decyzji Rada musiała konsultować się z PE. Dotyczyły one powołania Sądu Pierwszej Instancji (art. 4, art. 11 i art. 26 JAE), zmian kompetencji wykonawczych Komisji (art. 145 TEWG), harmonizacji regulacji prawnych dotyczących podatków (art. 99 TEWG), zmian w funkcjonowaniu Funduszy Strukturalnych (art. 130d TEWG), działań w sferze badań i rozwoju technologicz-

<sup>112</sup> Na temat politycznej drogi do zawarcia i ratyfikacji JAE zob. np.: J. BARCZ, A. KOLIŃSKI: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 1991.

<sup>113</sup> *The solemn declaration on European Union*. Stuttgart, 19 June 1983. “Bulletin of the European Communities” 1983, No 6.

nego (art. 130q TEWG) i decyzji w ramach polityki ochrony środowiska (art. 130s TEWG). Natomiast procedura współpracy (wprowadzona na mocy art. 6 JAE) była uregulowana w nowej wersji art. 149 ust. 2 TEWG i obowiązywała w odniesieniu do: art. 7, art. 49, art. 54 ust. 2, art. 56 ust. 2, art. 57, art. 100a, art. 100b, art. 118a, art. 130e i art. 130q ust. 2 TEWG. W art. 7 oraz art. 57 ust. 1 i 2 TEWG procedura konsultacji została zastąpiona procedurą współpracy.

JAE rozszerzył zakres spraw, w których Rada WE głosowała większością kwalifikowaną zamiast jednomyślnie. Dotyczyło to postanowień zawartych w art. 49, art. 56 ust. 2, art. 57 ust. 2, art. 59 oraz art. 84 ust. 2 TEWG. Głosowanie kwalifikowaną większością głosów zostało wprowadzone także w odniesieniu do większości spraw implementowanych na mocy JAE po raz pierwszy: art. 8b, art. 28, art. 70 ust. 1, art. 100a ust. 1, art. 100b ust. 1, art. 118a ust. 2, art. 130e oraz art. 130q ust. 2 TEWG.

Na podstawie JAE wprowadzono także zmiany dotyczące kompetencji Komisji WE. Brała ona udział we wspomnianej procedurze współpracy (art. 149 ust. 2 TEWG), w której odgrywała rolę pośrednika pomiędzy PE a Radą. Komisji zostały przyznane kompetencje o charakterze kontrolnym w procesie budowy rynku wewnętrznego (art. 14, art. 18 oraz art. 19 JAE). Na mocy art. 10 JAE zmieniona została treść art. 145 TEWG oznaczająca wzmocnienie kompetencji wykonawczych Komisji WE.

Postanowienia tytułu II JAE – art. 4, art. 11 oraz art. 26 (którego regulacje zmieniały, odpowiednio, traktaty założycielskie wszystkich trzech Wspólnot: art. 32d TEWWiS, art. 168a TEWG oraz art. 140a TEWEA) wprowadzały upoważnienie do ustanowienia Sądu Pierwszej Instancji. Mogła to uczynić Rada jednomyślnie na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Komisji i PE. SPI został utworzony na mocy decyzji Rady z 24 października 1988 r.<sup>114</sup>

Podsumowując krótko znaczenie reform instytucjonalnych we Wspólnotach Europejskich wprowadzonych na mocy JAE, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na wzmocnienie PE, polegające na zwiększeniu jego wpływu na treść aktów prawnych WE. Było to konsekwencją rosnącego od 1979 r. nacisku na zwiększenie roli PE w procesie podejmowania decyzji we Wspólnotach<sup>115</sup>. Do wejścia w życie JAE jedyną tutaj procedurą była konsultacja, jednak opinie PE nie wiązały Rady. JAE wprowadził procedurę zgody i współpracy, które z czasem były rozwijane i pozwa-

<sup>114</sup> Council Decision of 24 October 1988 establishing a Court of First Instance of the European Communities (88/591/ECSC, EEC, Euratom). "Official Journal of the European Communities" L 319, 25.11.1988.

<sup>115</sup> J. LAMBERT, C. HOSKYNs: *How democratic...*, s. 97.



łały PE coraz bardziej wpływać na legislację i decyzje we Wspólnotach, a później w UE. Oznaczało to pewne przesunięcie akcentu z legitymizacji pośredniej w kierunku bezpośredniej. Jak się później okazało, postanowienia JAE były m.in. kolejnym krokiem na drodze wzrostu kompetencji i znaczenia PE. Należy także jednak podkreślić, że nawet po tych zmianach kompetencje PE pozostały bardzo skromne, procedury zgody i współpracy dotyczyły niewielu kwestii, decydujący wpływ na legislację we Wspólnotach miały Komisja i przede wszystkim Rada i dlatego ciągle głównym źródłem prawomocności systemu instytucjonalnego WE była legitymacja pośrednia. Stefania Panebianco pisze również, że zastąpienie w niektórych sprawach jednomyślności podczas głosowania w Radzie UE głosowaniem większościowym spowodowało rozwój różnego rodzaju grup interesu na poziomie Wspólnot, które do JAE koncentrowały się przede wszystkim na działaniach na poziomie krajowym i oddziaływaniu na swoich narodowych reprezentantów w Radzie – jako że wystarczał sprzeciw jednego członka Rady, aby zablokować jakąś decyzję. Wprowadzenie głosowania większościowego spowodowało, że grupy interesu zaczęły działać bezpośrednio na poziomie WE, zarówno jeśli chodzi o ich starania o wpływ na ustalanie agendy, jak i w czasie negocjacji pomiędzy Komisją a Radą. Rozpoczął się proces „lobbyfikacji” procesu podejmowania decyzji we Wspólnotach, a liczba lobbystów działających na poziomie WE wzrosła pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. w porównaniu do początku lat siedemdziesiątych XX w. dziesięciokrotnie<sup>116</sup>. Taki stan rzeczy oznaczał więc mniejszą przejrzystość w procesie podejmowania decyzji i przyjmowania aktów prawnych we Wspólnotach.

Istotne w interesującym nas kontekście było także stworzenie podstaw prawnych funkcjonowania Rady Europejskiej, której to instytucji nie przewidywano w traktatach założycielskich WE, a której znaczenie z czasem także rosło. Warto też odnotować, że w preambule JAE znalazło się odwołanie do demokracji. Głosowanie większością głosów w Radzie oznaczało z kolei m.in. wzrost znaczenia ponadnarodowości we Wspólnotach oraz osłabienie kontroli parlamentów narodowych nad przedstawicielami państw członkowskich zasiadających w Radzie, czyli osłabienie kontroli legislatywy nad egzekutywą. Warto tutaj dodać, że pewnym przejawem dążeń parlamentów narodowych do tego, aby kontrolować to, co dzieje się na poziomie WE, było powoływanie różnego rodzaju organów wewnętrznych (komisji, komitetów itp.) w parlamentach mających zajmować się kwestiami dotyczącymi WE. W 1989 r. została zinstytucjonalizo-

<sup>116</sup> S. PANEBIANCO: *Relations between interest groups and party groups in the European Union*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998, s. 159.

wana współpraca pomiędzy tego rodzaju podmiotami funkcjonującymi w parlamentach państw członkowskich WE i zajmującymi się sprawami wspólnotowymi – w Paryżu została ustanowiona Konferencja Komitetów ds. Europejskich (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires, COSAC)<sup>117</sup>.

## 2.5. Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht)

Postanowienia podpisanego 7 lutego 1992 r. w Maastricht (wszedł w życie 1 listopada 1993 r. – dziesięć miesięcy później, niż zakładano ze względu na odrzucenie w referendum w Danii jego ratyfikacji i konieczność przeprowadzenia głosowania powtórnego) Traktatu o Unii Europejskiej<sup>118</sup> stanowią jak do tej pory najdalej idące jednorazowe pogłębienie integracji państw członkowskich WE, co wyraźnie widoczne jest w tabeli 2.1. (podrozdział 2.1.). Zgodnie z art. A, została ustanowiona Unia Europejska, działająca na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, na którą składały się Wspólnota Europejska (nowa nazwa dawnej EWG), EWWiS i EWEA (tzw. I filar) oraz dwie formy współpracy o charakterze międzyrządowym przewidziane przez TUE – WPZiB (tzw. II filar) i współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tzw. III filar). Na mocy art. G traktatu z Maastricht wprowadzone zostały zmiany do TWE, na mocy art. H – do TEWWiS, na mocy art. I – do TEWEA. Obok regulacji dotyczących unijnych polityk, czyli pogłębienia integracji „materialnej”, TM zawierał także wiele bardzo istotnych z punktu widzenia zagadnienia legitymizacji zmian dotyczących funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE i trzech Wspólnot Europejskich.

Tak, jak miało to miejsce w przypadku JAE, również w preambule TM znalazło się odwołanie do przywiązania do zasad demokracji, a jednym z deklarowanych w tej części traktatu celów było „umocnienie demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji”.

---

<sup>117</sup> L.Ch. Blichner: *The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy*. In: *Democracy in...*, s. 141.

<sup>118</sup> Postanowienia traktatu z Maastricht dotyczące *stricto* Unii Europejskiej zawarte były w artykułach od A do F oraz od J do S. F. Emmert i M. Morawiecki używają w odniesieniu do tej części traktatu z Maastricht określenia „właściwy Traktat o Unii Europejskiej”. Zob. F. EMMERT, M. MORAWIECKI: *Prawo Unii Europejskiej*. Warszawa–Wrocław 2002, s. 28.

Formalnie, jedyną instytucją UE była Rada Europejska; pozostałe instytucje, które także działały na rzecz UE, były instytucjami trzech Wspólnot Europejskich. W art. D TUE dokonano po raz pierwszy traktatowego zdefiniowania zadań Rady Europejskiej, zgodnych z tym, co znajdowało się w przywoływanej uprzednio deklaracji ze Stuttgartu z 1983 r.: „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa jego ogólne kierunki polityczne”. Utrzymane zostały postanowienia JAE dotyczące składu Rady Europejskiej i minimalnej częstotliwości jej spotkań; dodano natomiast, że spotkania te odbywają się pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu przewodniczącego Radzie oraz że Rada Europejska składa PE sprawozdanie po każdym swym spotkaniu oraz roczne o „postępach dokonanych przez Unię”. Rada Europejska debatowała i przyjmowała także konkluzje dotyczące „ogólnych kierunków polityk gospodarczych państw członkowskich i Wspólnoty” (art. 103 ust. 2 TWE). Rada Europejska określała także instrumenty WPZiB – zasady i ogólne wytyczne (art. J.8 TUE).

Na mocy TM ustanowiony został drugi (obok utworzonego na mocy TEWG) organ doradczy Rady i Komisji – Komitet Regionów Trybunał Obrachunkowy zaś został instytucją WE (art. 4 TWE). Na podstawie art. 4a TWE ustanowione zostały ESBC i EBC, omówione w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego w podrozdziale 3.4.

Na mocy TM bardzo istotnie wzmocniono kompetencje PE. Jeśli chodzi o wpływ PE na legislację, to było to konsekwencją wprowadzenia nowej procedury przyjmowania aktów prawnych – tzw. procedury współdecydowania (określonej w art. 189b TWE) – oraz objęcia, istniejącą od JAE, procedurą współpracy (określoną w art. 189c TWE) większej liczby przypadków, w których była ona stosowana.

Jak zauważył Mikołaj Budzanowski, procedura współdecydowania (art. 189b TWE) została wprowadzona jako „odpowiedź na wzrost deficytu demokratycznego w unijnym systemie podejmowania decyzji. Postulowano, by PE [...] miał w wybranych dziedzinach i politykach wspólnotowych realny wpływ na legislację”<sup>119</sup>. Była ona stosowana podczas przyjmowania aktów na podstawie następujących artykułów TWE: 56 ust. 2, 57 ust. 1 i 2; dodatkowo konsultacja z KE-S wymagana była w przypadku: art. 49, art. 54 ust. 2, art. 75 ust. 1, art. 100a ust. 1, art. 129a ust. 2, art. 130s ust. 3; konsultacja z KE-S oraz KR wymagana była w przypadku: art. 126 ust. 4, art. 129 ust. 4, art. 129d; w przypadku art. 128 ust. 5 Rada w ramach tej procedury stanowiła jednomyślnie

---

<sup>119</sup> M. BUDZANOWSKI: *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania – polskie dylematy*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 1(44), s. 54.

i po konsultacji z KR, a w przypadku art. 130i ust. 1 Rada stanowiła jednomyślnie i po konsultacji z KE-S.

Procedura współpracy (art. 189c TWE) stosowana była w przypadku przyjmowania aktów prawnych na podstawie: art. 6, art. 103 ust. 5, art. 104a ust. 2, art. 104b ust. 2, art. 130w ust. 1; konsultacja z KE-S wymagana była w przypadku art. 118a ust. 2, art. 125, art. 130s ust. 1 zaś konsultacja zarówno z KE-S, jak i KR w przypadku art. 127 ust. 4 oraz art. 130e. Ponadto procedura określona w art. 228a TWE miała zastosowanie w przypadku przyjmowania aktów prawnych na podstawie art. 73g ust. 1 TWE. Natomiast zgoda PE wymagana była w przypadkach określonych w art. 8a ust. 2, art. 106 ust. 5, art. 130d oraz art. 228 ust. 3 TWE.

W relacjach z Komisją PE musiał być konsultowany w sprawie nominowania przewodniczącego Komisji oraz zatwierdzał skład Komisji (art. 158 ust. 2 TWE, art. 10 ust. 2 TEWWiS, art. 127 ust. 2 TEWEA); PE uzyskał też prawo do żądania (stanowiąc większością głosów swoich członków) od KE przedłożenia „wszelkich właściwych” propozycji aktów prawnych, jeśli PE uzna, że akt ten jest niezbędny do wykonania postanowień traktatów (art. 138b TWE, art. 20a TEWWiS, art. 107a TEWEA). Wzmocnieniem kompetencji kontrolnych PE było przyznanie tej instytucji prawa do powoływania tymczasowej komisji śledczej (art. 138c TWE, art. 20b TEWWiS, art. 107b TEWEA);

PE przyznano też prawo mianowania Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 138e ust. 1 i 2 TWE, art. 20d ust. 1 i 2 TEWWiS, art. 107d ust. 1 i 2 TEWEA), żądania jego dymisji, o czym ostatecznie decydował TS (art. 138e ust. 2, art. 20d ust. 2 TEWWiS, art. 107d ust. 2 TEWEA), oraz określania statusu Rzecznika i ogólnych warunków pełnienia przez niego funkcji (za zgodą Rady i po zasięgnięciu opinii Komisji, art. 138e ust. 4, art. 20d ust. 4 TEWWiS, art. 107d ust. 4 TEWEA).

Innymi znaczącymi kompetencjami przyznanymi PE na mocy TM było prawo wyrażania opinii w sprawie zwołania konferencji międzyrządowej dotyczącej zmian w traktatach (art. N TUE), wyrażania zgody na przyjęcie do UE nowego państwa (art. O TUE) oraz wyrażania opinii i zgody w trybie art. 228 ust. 3 TWE.

Przejawami wzrostu kompetencji PE o charakterze kontrolnym oraz jego wpływu na funkcjonowanie Wspólnot Europejskich były również:

- obowiązek poinformowania PE przez Radę zgodnie z art. 103 ust. 2 TWE;
- obowiązek informowania PE przez przewodniczącego Rady zgodnie z art. 73g ust. 2, art. 103a ust. 2, art. 104c ust. 11, art. 109 ust. 1, art. 109c ust. 3 TWE;

- obowiązek składania Parlamentowi sprawozdania przez przewodniczącego Rady i Komisję zgodnie z art. 103 ust. 4 TWE;
- obowiązek konsultowania się Rady z PE zgodnie z art. 109a ust. 2 oraz art. 109j ust. 2 TWE;
- obowiązek składania sprawozdania PE przez Komisję zgodnie z art. 130p TWE;
- obowiązek składania PE rocznego sprawozdania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z art. 138e ust.1 TWE.

PE był także konsultowany w odniesieniu do „najważniejszych kwestii i głównych kierunków” WPZiB oraz mógł w tej sferze kierować do Rady pytania i formułować zalecenia oraz co roku przeprowadzać debatę o postępach realizacji WPZiB (art. J.7 TUE). Przewodniczący i Komisja regularnie informowali też PE o pracach prowadzonych w ramach III filaru; przewodniczący konsultował także z PE „najważniejsze aspekty działań” w III filarze i czuwał, aby poglądy PE dotyczące tej sfery „zostały należycie uwzględnione”. PE miał też prawo kierowania do Rady pytań i zaleceń oraz przeprowadzać co roku debatę w sprawie postępów w realizacji działań w ramach III filaru UE (art. K.6).

Jeśli chodzi o Radę, to reformy wprowadzone na mocy TM dotyczyły przede wszystkim sposobu głosowania tej instytucji podczas przyjmowania aktów prawnych.

Rada jednomyślnie na wniosek (zalecenie) Komisji stanowiła na podstawie art. 103a ust. 1 i 2, art. 128 ust. 5, art. 227 ust. 2, art. 106 ust. 5 (i po konsultacji z EBC), art. 109l ust. 4 i 5 TWE (głosami państw nieobjętych derogacją i po konsultacji z EBC).

Jednomyślnie na wniosek (zalecenie) Komisji i po uzyskaniu zgody PE Rada stanowiła zgodnie z art. 8a ust. 2, art. 105 ust. 6 (i po konsultacji z EBC), art. 130d (i po konsultacji z KE-S i KR), art. 138 ust. 3 TWE.

Jednomyślnie na wniosek (zalecenie) Komisji i po konsultacji z PE Rada przyjmowała akty prawne zgodnie z art. 8b ust. 1 i 2, art. 8e, art. 56 ust. 2, art. 57 ust. 2, art. 100c ust. 1, art. 201 TWE. Ponadto w przypadku stanowienia w tym trybie na podstawie art. 75 ust. 3, art. 99, art. 100, art. 130 ust. 3, art. 130i ust. 4, art. 130o, art. 130s ust. 2 TWE wymagana była także konsultacja KE-S, na podstawie art. 104c ust. 14 TWE – konsultacja EBC, na podstawie art. 109f ust. 7 – konsultacja z Europejskim Instytutem Walutowym, na podstawie art. 130b TWE – konsultacja z KE-S oraz KR, na podstawie art. 209 zaś – zasięgnięcie opinii TO.

Jednomyślnie na zalecenie EBC lub Komisji i po konsultacji z EBC i PE Rada stanowiła na podstawie art. 109 ust. 1 TWE, jednomyślnie zaś, na zasadzie wyjątków, zgodnie z art. 228 ust. 1 i 2 TWE.

Rada, stanowiąc jednomyślnie, uzyskała też prawo do zmiany liczby członków Komisji (art. 157 ust. 1 TWE, art. 9 ust. 1 TEWWiS, art. 126 ust. 1 TEWEA).

W wielu kwestiach Rada stanowiła większością kwalifikowaną, co stanowiło wzmocnienie „pierwiastka” ponadnarodowego kosztem międzyrządowego w funkcjonowaniu UE i WE. Większością kwalifikowaną na wniosek (zalecenie) Komisji Rada stanowiła zgodnie z art. 73c ust. 2, art. 73g ust. 2, art. 100c ust. 2, art. 103 ust. 2, art. 103 ust. 4, art. 103a ust. 2, art. 104c ust. 6, art. 109j ust. 2, art. 109k ust. 1, art. 126 ust. 4, art. 129 ust. 4, art. 228 ust. 2, art. 228a TWE. Ponadto, przy stanowieniu przez Radę w tym trybie w przypadku art. 73f oraz art. 109 ust. 3 i 4 TWE konieczna była także konsultacja z EBC, na podstawie art. 94, art. 104c ust. 14 oraz art. 100c ust. 3 TWE (do 31 grudnia 1995 r.) konieczna była konsultacja z PE, art. 106 ust. 6 TWE wymagał wniosku KE i konsultacji z PE i EBC lub zalecenia EBC i konsultacji z PE i KE, art. 109c ust. 3 TWE – konsultacji z EBC oraz Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, art. 109f ust. 6 – konsultacji z PE oraz Europejskim Instytutem Walutowym. W przypadku art. 109k ust. 2 TWE wymagana była konsultacja Rady z PE oraz dyskusja w ramach Rady w składzie szefów państw i rządów.

Na zalecenie EBC i po konsultacji z Komisją większością kwalifikowaną lub jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z EBC Rada stanowiła zgodnie z art. 106 ust. 5 TWE (w każdym przypadku wymagana była zgoda PE). Większością kwalifikowaną albo na wniosek Komisji i po konsultacji z PE i EBC, albo na zalecenie EBC i po konsultacji z PE i Komisją Rada stanowiła zgodnie z art. 106 ust. 6 TWE. Większością kwalifikowaną na zlecenie EBC lub Komisji i po konsultacji z EBC Rada stanowiła w przypadku określonym w art. 109 ust. 1 TWE oraz na zalecenie Komisji i po konsultacji z EBC lub na zalecenie EBC w przypadku określonym w art. 109 ust. 2 TWE. Natomiast na podstawie art. 109 ust. 3 Rada stanowiła większością kwalifikowaną na zalecenie Komisji i po konsultacji z EBC, na podstawie zaś art. 109 ust. 4 na wniosek Komisji i po konsultacji z EBC.

Większością kwalifikowaną Rada stanowiła na podstawie art. 100c ust. 3 (od 1 stycznia 1996 r.), art. 103 ust. 2 (na podstawie konkluzji Rady Europejskiej), art. 109h ust. 2, art. 109i ust. 3 (po wydaniu opinii przez Komisję i po konsultacji z Komitetem Walutowym), art. 109j ust. 3 i 4 (w składzie szefów państw i rządów, uwzględniając sprawozdanie Komisji i opinię PE), art. 113 ust. 4 oraz art. 228 ust. 1 TWE.

Rada większością 2/3 głosów swoich członków na zalecenie Komisji stanowiła zgodnie z art. 104c ust. 13 TWE.

Rada przyjmowała także instrumenty w ramach WPZiB: wspólne stanowiska (art. J.2 ust. 2 TUE) i wspólne działania (art. J.3 TUE). Na podstawie ogólnych wytycznych określonych przez Radę Europejską Rada podejmowała także decyzje niezbędne do określenia i wprowadzenia w życie WPZiB. W tym obszarze Rada stanowiła jednomyślnie z wyjątkiem kwestii proceduralnych oraz przypadku określonego w art. J.3 ust. 2 TUE (art. J.8 ust. 2).

W zakresie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Rada przyjmowała instrumenty prawne, jakie w tej sferze funkcjonowały: określała wspólne stanowiska, podejmowała wspólne działania oraz sporządzała konwencje (art. K.3 ust. 2 TUE). Zasadą było stanowienie w III filarze przez Radę jednomyślnie, z wyjątkiem kwestii proceduralnych i sytuacji wyraźnie przewidzianych w art. K.3, kiedy to o głosowaniu większością kwalifikowaną i tak decydowała Rada (art. K.4 ust. 3).

Natomiast Komisja była „w pełni włączana” w prace w dziedzinie WPZiB (art. J.9 TUE) oraz we współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (art. K.4 ust. 2 TUE). Generalnie filary II i III były sferami współpracy międzyrządowej, w której inicjatywa przyjmowania instrumentów prawnych należała do państw członkowskich. W niektórych kwestiach III filaru (wymienionych w art. K.1 ust. 1–6) także Komisja miała prawo proponować przyjmowanie aktów prawnych (art. K.3 ust. 2).

Jeśli chodzi o postanowienia TM dotyczące bezpośrednio mieszkańców państw członkowskich i istotne w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE), to na podstawie art. 138e TEW ustanowiono urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zadaniem było m.in. przyjmowanie od każdego obywatela UE lub każdej osoby fizycznej lub prawnej mieszkającej (mającej siedzibę) w państwie członkowskim Unii skarg dotyczących „niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych” z wyłączeniem TS oraz SPI (art. 138e ust. 1 TWE).

Ustanowiono obywatelstwo UE (art. 8 TWE). Każdy obywatel UE mieszkający w państwie, którego nie jest obywatelem, uzyskał czynne i bierne prawo głosowania w wyborach lokalnych (art. 8b ust. 1 TWE) oraz w wyborach do PE (art. 8b ust. 2 TWE), a także ochronę dyplomatyczną i konsularną na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, ze strony każdego z pozostałych państw UE na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa (art. 8c TWE). Każdy obywatel UE uzyskał prawo do petycji do PE na zasadach określonych w art. 138d TWE, art. 20c

TEWWiS oraz art. 107c TEWEA i zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 8d TWE, zgodnie z art. 138e ust. 1; art. 20d ust. 1 TEWWiS, art. 107d ust. 1 TEWEA).

Jeśli chodzi o znaczenie obywatelstwa UE w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, zdaniem A. Warleigh'a oznaczało stworzenie pewnego rodzaju formalnej więzi pomiędzy obywatelami państw członkowskich a instytucjami UE<sup>120</sup> oraz było szansą na włączenie odrębnych narodowych „kontraktów cywilnych”, które istnieją w państwach członkowskich, do transnarodowej „przestrzeni publicznej”<sup>121</sup>. Rey Koslovski pisze, że jeśli legitymizacja jest rozumiana normatywnie, tzn. jako istnienie demokratycznych i reprezentatywnych instytucji, to wpływ obywatelstwa na legitymizację jest „raczej ograniczony”. Jeśli natomiast rozumieć legitymizację w sensie poparcia i identyfikacji z UE, to wtedy efekt wprowadzenia obywatelstwa może być większy<sup>122</sup>. Jednocześnie zdaniem tego autora obywatelstwo UE ma jednak inny charakter niż ma to miejsce w przypadku tradycyjnych modeli federacji jak USA czy Niemcy. Wiąże polityczne podmioty w taki sposób, że elektoraty w wyborach do PE oraz lokalnych niekoniecznie pokrywają się z elektoratami w wyborach narodowych i regionalnych<sup>123</sup>.

W kontekście legitymizacji warto wspomnieć także o wprowadzonej na mocy TM do TWE zasadzie subsydiarności (art. 3b TWE). Biorąc pod uwagę radykalne pogłębienie integracji dokonane na mocy TM, wprowadzenie do TWE tej zasady miało łagodzić obawy przed nadmierną centralizacją podejmowania decyzji w UE i przekazywaniem na poziom wspólnotowy kolejnych spraw, które wcześniej należały do kompetencji państwa. Może także być widziana jako dążenie do osiągnięcia takiego stanu rzeczy, w którym decyzje zapadają jak najbliżej ludzi, których dotyczą, dzięki czemu ludzie ci mają nad zapadającymi decyzjami większą kontrolę. Zdaniem Andreasa Føllesdala, subsydiarność może wzmacniać deliberatywne aspekty demokratycznego podejmowania decyzji dlatego, że mniejsze jednostki mogą lepiej chronić wspólne interesy, szczególnie jeśli są podobne pod względem geograficznym, posiadanych zasobów czy kulturowym; redukcja kwestii będących przedmiotem zainteresowania oraz stron w procesie decyzyjnym sprzyja ograniczeniu ryzyka nadmiaru informacji oraz osiąganiu wspólnych korzyści; deliberacja wsparta przez

<sup>120</sup> A. WARLEIGH: *Democracy...*, s. 10.

<sup>121</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 226.

<sup>122</sup> R. KOSLOVSKI: *EU citizenship: Implications for identity and legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 161.

<sup>123</sup> *Ibidem*, s. 171.



subsydiarność może pomagać w budowaniu wspólnoty dzięki wypracowywaniu preferencji mających na celu wspólne dobro<sup>124</sup>.

W art. 138a TWE stwierdzono też, że „partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”.

Postanowieniem TM, które zwiększało przejrzystość funkcjonowania UE, był nałożony na Komisję obowiązek corocznego publikowania sprawozdania z działalności WE (art. 156 TWE, art. 17 TEWWiS, art. 125 TEWEA). W kontekście dostępu do informacji i przejrzystości warto także wspomnieć o dołączonej do TM „Deklaracji w sprawie prawa dostępu do informacji”, w której stwierdza się m.in., że „przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie publiczne do administracji”. Do TM dołączono także „Deklarację w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej”, w której uznano za „istotne” zachęcanie parlamentów krajowych do większego udziału w działaniach UE.

Oprócz bezprecedensowego pogłębienia integracji TM zawierał więc także wiele postanowień, które w wymiarze normatywnym legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) można ocenić jako jej wzmocnienie. Kwestią dyskusyjną oczywiście pozostaje to, czy były one wystarczające, tzn. adekwatne do pogłębienia integracji „materialnej”. Jak się okazało, w okresie ratyfikacji TM legitymizacja „społeczna” procesu integracji była raczej wątpliwa. George Ross pisze, że w toku prac nad TM ówczesny przewodniczący Komisji WE Jacques Delors zdawał sobie sprawę z istniejącego problemu deficytu demokracji i jego znaczenia. Jednak wzmocnienie procesu integracji i nadanie mu nowego impulsu oraz takie funkcjonowanie europejskich instytucji, aby oznaczało to wzmocnienie demokracji, „były praktycznie sprzeczne”<sup>125</sup>. I zdaniem tego autora J. Delors „zrobił wszystko, co mógł, aby zdemokratyzować [WE – T.K.] i nie zrazić państw członkowskich dla swojej polityki, ale jego pole manewru było bardzo małe”<sup>126</sup>. Zdaniem M. Cini, pewnie niewielkie zmiany w „dyskursie technokratycznym” we WE można było zauważyć w latach osiemdziesiątych XX w., jednak ich legitymacja została naprawdę podważona na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.<sup>127</sup> Tym, co dodatkowo

<sup>124</sup> A. FØLLESDAL: *Subsidiarity and democratic deliberation*. In: *Democracy in...*, s. 98–99.

<sup>125</sup> G. ROSS: *Jacques Delors...*, s. 233.

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> M. CINI: *Reforming the European Commission: Discourse, culture and planned change*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A.M.A. VAN DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002, s. 6.

przyczyniło się do osłabienia legitymacji UE i jej instytucji w okresie po przyjęciu TM, było pogorszenie się sytuacji gospodarczej w państwach UE oraz skandale polityczne (m.in. dotyczące defraudacji związanych z funkcjonowaniem wspólnej polityki rolnej), co wywołało populistyczną krytykę UE, a szczególnie Komisji<sup>128</sup>. W tych państwach, w których TM był ratyfikowany przez parlamenty, wszędzie nastąpiło to dużą większością głosów<sup>129</sup>, co, teoretycznie, mogłoby sugerować zdecydowane poparcie dla tego traktatu wśród mieszkańców państw Wspólnot. Biorąc pod uwagę wyniki referendum we Francji i Danii, tak nie było (referendum dotyczące ratyfikacji TM odbyło się także w Irlandii, gdzie traktat został zaakceptowany wyraźną większością głosów<sup>130</sup>). Według G. Rossa, negatywny wynik pierwszego referendum ratyfikacyjnego TM w Danii pokazał szerszy „kryzys w relacjach pomiędzy europejskimi elitami politycznymi a ludźmi”<sup>131</sup>. Ponadto, zarówno w referendum w Danii, jak i w referendum we Francji dotyczących TM za przyjęciem tego dokumentu głosowali przede wszystkim ludzie zamożni, mieszkający w miastach oraz dobrze wykształceni, natomiast przeciw przyjęciu – rolnicy, robotnicy (zwłaszcza mieszkający na dotkniętych kryzysem przedmieściach i w regionach, w których upadał przemysł), tzw. białe kołnierzyki niższego szczebla oraz ludzi słabiej wykształceni<sup>132</sup>. L. Hooghe pisze o „fali szoku” wśród przedstawicieli europejskiej klasy politycznej, jaką spowodował negatywny wynik pierwszego referendum dotyczącego ratyfikacji TM w Danii w czerwcu 1992 r.<sup>133</sup>: „Permisywne konsensus na korzyść pogłębienia integracji europejskiej został zniszczony i zastąpiony przez ograniczającą niezgodę [ang. *constraining dissensus* – T.K.]. [...] Podejmowanie decyzji przez elity dobiegło końca”<sup>134</sup>; „rozłam pomiędzy opinią publiczną a elitami politycznymi rozprzestrzenił się na kontynencie”<sup>135</sup>.

---

<sup>128</sup> J. HAYWARD: *Populist challenge to élitist democracy in Europe*. In: *Élitism, populism, and European Union*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 1996, s. 27.

<sup>129</sup> V. BOGDANOR: *The European Union, the political class, and the people*. In: *Élitism, populism...*, s. 101.

<sup>130</sup> W referendum w Irlandii dotyczącym ratyfikacji TM (czerwiec 1992 r.), przy frekwencji wynoszącej 57,3%, za przyjęciem tego traktatu opowiedziało się 69% głosujących, a przeciwko 31% – <http://irishpoliticalmaps.blogspot.com/2012/12/referendum-1992-european-union.html> (odczyt: 15.07.2013).

<sup>131</sup> G. Ross: *Jacques Delors...*, s. 208–209.

<sup>132</sup> Ibidem, s. 210.

<sup>133</sup> L. HOOGHE: *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge 2001, s. 8.

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> G. Ross: *Jacques Delors...*, s. 240.

## 2.6. Traktat z Amsterdamu

Traktat z Amsterdamu został podpisany 2 października 1997 r., a wszedł w życie 1 maja 1999 r. Zanim zostaną przedstawione jego najważniejsze w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) postanowienia, należy wspomnieć o bardzo istotnej dla funkcjonowania tego systemu sprawie z okresu procesu ratyfikacji TA. Chodzi o wydarzenia, które w rezultacie doprowadziły do dymisji w 1999 r. Komisji Europejskiej, której przewodniczącym był Jacques Santer.

Jesienią 1998 r. ówczesny urzędnik Komisji Europejskiej Paul van Buitenen ujawnił nieprawidłowości w funkcjonowaniu i zarządzaniu środkami finansowymi przez KE<sup>136</sup>. Informacji na ten temat zaczął domagać się Parlament Europejski, który 17 grudnia 1998 r. nie udzielił KE absolutorium z wykonania budżetu za rok 1996<sup>137</sup>, a następnie 14 stycznia 1999 r. przyjął rezolucję wzywającą do powołania komitetu niezależnych ekspertów, który pracowałby pod auspicjami PE oraz KE i przygotował w terminie do 15 marca 1999 r. raport dotyczący zarzutów stawianych KE<sup>138</sup>. KE zaakceptowała ten pomysł i w rezultacie 2 lutego 1999 r. składający się z pięciu osób Komitet Niezależnych Ekspertów (ang. Committee of Independent Experts) zebrał się po raz pierwszy i dokonał wyboru swojego przewodniczącego, którym został André Middelhoek. Warto zwrócić uwagę i podkreślić, że Komitet nie działał na podstawie ani postanowień traktatów, ani żadnych innych regulacji dotyczących instytucji UE (WE) i nie był ani instytucją, ani agencją UE (WE). Nie był także organem o charakterze sądowym i nie miał żadnych formalnych uprawnień śledczych. Jego władza i legitymacja wynikały z porozumienia zawartego pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją. Jak stwierdzono w przygotowanym przez Komitet raporcie, Komitet sam siebie uważał za tymczasowy komitet doradczy, którego mandat jest w pełni niezależny i który działa na podstawie zgody PE i KE i wywodzi swoją władzę ze wspomnianej rezolucji PE z 14 stycznia 1999 r. oraz zaanga-

<sup>136</sup> Wydarzenia dotyczące sprawy nieprawidłowości w działaniach KE zostały opisane przez P. van Buitenena w książce: P. VAN BUITENEN: *Blowing the whistle: One man's fight against fraud in the European Commission*. London 2000 (wyd. polskie: P. VAN BUITENEN: *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*. Przeł. Z. LORENC-PATLEWICZ, S. PATLEWICZ. Wrocław 2002).

<sup>137</sup> EUROPEAN PARLIAMENT: *Minutes of the sitting of Thursday 17 December 1998*. "Official Journal of the European Communities" C 98, 09.04.1999.

<sup>138</sup> EUROPEAN PARLIAMENT: *Resolution on improving the financial management of the Commission. Minutes of the sitting of Thursday 14 January 1999*. "Official Journal of the European Communities" C 104, 14.04.1999.

zowania i wsparcia PE i KE w jego pracę oraz uznania rezultatów pracy Komitetu<sup>139</sup>.

W raporcie Komitet przedstawił wyniki swoich badań dotyczących kilku przypadków związanych z dziedzinami i programami zarządzanymi przez KE: turystyką, programami realizowanymi w basenie Morza Śródziemnego, Biurem WE ds. pomocy humanitarnej (ang. European Community Humanitarian Office, ECHO), programem Leonardo da Vinci, Biurem KE ds. bezpieczeństwa, zarządzaniem programami obejmującymi kwestie wpływające na bezpieczeństwo atomowe oraz zarzutami dotyczącymi kilku członków KE, którymi byli: Édith Cresson, Erkki Liikanen, Manuel Marín, João de Deus Pinheiro, J. Santer oraz Monika Wulf-Mathies. Jak stwierdzono w konkluzjach raportu, Komitet nie stwierdził przypadków, w których któryś z członków KE byłby zamieszany bezpośrednio i osobiście w defraudacje. Stwierdzono natomiast przypadki, w których członkowie KE albo Komisja jako organ kolegialny ponoszą odpowiedzialność za defraudacje oraz błędy w zarządzaniu. Jednakże Komitet nie znalazł żadnych dowodów na to, aby któryś członek KE uzyskał z tego powodu korzyści finansowe. W raporcie stwierdzono także, że nie potwierdziły się zarzuty o faworyzowanie dotyczące E. Liikanena, M. Marína i J. Santera<sup>140</sup>.

W związku z treścią raportu, jego konkluzjami oraz reperkusjami politycznymi w PE jeszcze tego samego dnia, tzn. 15 marca 1999 r., Komisja Europejska pod przewodnictwem J. Santera podała się do dymisji. Był to pierwszy, i jak do tej pory jedyny, tego rodzaju przypadek w historii WE (UE). Mimo że dymisja KE nie nastąpiła wskutek odwołania jej przez PE, to jednak świadczyła o tym, iż polityczna kontrola PE nad Komisją Europejską istnieje. Stanowiła więc kolejny przejaw powolnego, ale wyraźnego przesuwania się ciężaru władzy od, przynajmniej teoretycznie, technokratycznej i apolitycznej KE, w kierunku mających bezpośrednią legitymację demokratyczną posłów, do PE.

Warto dodać, że kilka miesięcy po przedstawieniu pierwszego raportu, dymisji KE pod przewodnictwem J. Santera oraz mianowaniu nowej KE, Komitet Niezależnych Ekspertów przedłożył swój drugi raport<sup>141</sup>

<sup>139</sup> COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS: *First report on allegations regarding fraud, mismanagement and nepotism in the European Commission (15 March 1999)*, s. 10 – <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf> (odczyt: 10.09.2013).

<sup>140</sup> Ibidem, s. 137–139.

<sup>141</sup> COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS: *Second Report on Reform of the Commission, Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud (10 September 1999)*, Vol. 1 – <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1en.pdf> (odczyt: 10.09.2013); COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS: *Second Report on Reform of the Commission, Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement,*

poświęcony temu, w jaki sposób zreformować funkcjonowanie KE, aby wyeliminować praktyki stwierdzone w pierwszym raporcie.

Przechodząc do postanowień traktatu z Amsterdamu, na jego mocy wprowadzone zostały m.in. zmiany do TUE (art. 1 TA), TWE (art. 2 TA), EWWiS (art. 3 TA), TEWEA (art. 4 TA) w ich treści obowiązującej od momentu wejścia w życie traktatu z Maastricht. Na mocy art. 12 TA wprowadzono także zmianę numeracji artykułów, tytułów i sekcji TUE oraz TWE.

Jak pisze np. Michael Nentwich, już podczas ratyfikacji TM stało się jasne, że w „Unii z Maastricht” mamy do czynienia z ciągle niezadowolającym stanem rozwoju systemu instytucjonalnego UE<sup>142</sup>. TA miał, przynajmniej w jakiejś mierze, to zmienić. Najważniejsze zmiany wprowadzone do TUE oraz TWE na podstawie traktatu z Amsterdamu dotyczące systemu instytucjonalnego UE (WE) były następujące. W art. 6 ust. 1 TUE dodano, że UE opiera się na „zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Bardzo istotne było wprowadzenie nowego artykułu, w którym zawarto procedurę nakładania sankcji na państwo, które naruszyłoby zasady określone w art. 6 ust. 1 TUE. Sankcją najdalej idącą było zawieszenie w odniesieniu do takiego państwa „niektórych praw wynikających ze stosowania” TUE, „łącznie z prawem głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie” (art. 7 ust. 2 TUE). Zgodnie z art. 49 TUE, także warunkiem ubiegania się o członkostwo w UE było szanowanie zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE.

W art. 12 TUE wymienione zostały instrumenty WPZiB, w art. 13 ust. 1 i 2 TUE stwierdzono zaś, że zasady i ogólne wytyczne oraz wspólne strategie WPZiB są określane przez Radę Europejską. Z kolei do kompetencji Rady należało podejmowanie, na podstawie ogólnych wytycznych określonych przez Radę Europejską, decyzji niezbędnych do określenia i wprowadzenia w życie WPZiB (art. 13 ust. 3 TUE), przyjmowanie wspólnych działań (art. 14 ust. 1 TUE) oraz wspólnych stanowisk (art. 15 TUE). Zgodnie z art. 18 ust. 2 TUE za wprowadzanie w życie decyzji przyjmowanych w zgodzie z tytułem TUE dotyczącym WPZiB odpowiedzialna była prezydencja, wspomagana przez sekretarza generalnego Rady, pełniącego funkcję wysokiego przedstawiciela do spraw WPZiB (art. 18 ust. 3 TUE). Tak, jak do tej pory, sprawy dotyczące WPZiB były z PE tylko konsultowane, a prezydencja miała czuwać nad tym, aby poglądy

---

*irregularities and fraud* (10 September 1999), Vol. 2 – <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-2en.pdf> (odczyt: 10.09.2013).

<sup>142</sup> M. NENTWICH: *The EU Intergovernmental Conference 1996/97: The moment of constitutional choice for a democratic Europe?*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSŁOWSKI. Berlin–Heidelberg–New York 1998, s. 82.

PE w tej dziedzinie były „należycie uwzględnione” (art. 21 TUE). Nadal też wszystkie decyzje Rady dotyczące WPZiB wymagały jednomyślności, przy czym wstrzymanie się od głosu nie stanowiło przeszkody w podjęciu takich decyzji. Państwo wstrzymujące się od głosu mogło złożyć formalne oświadczenie w tej sprawie i nie było zobowiązane do wykonywania decyzji, ale akceptowało, że wiąże ona UE, oraz powstrzymywało się od działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudniać działania UE podejmowane na podstawie tej decyzji. Jeśli państwa składające takie oświadczenia w związku ze wstrzymaniem się od głosu miałyby więcej niż jedną trzecią głosów ważonych, to decyzja nie zostawała podjęta (art. 23 ust. 1 TUE). Takie postanowienia to tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu, mające na celu ułatwienie podejmowania decyzji przez Radę w sprawach WPZiB, gdzie przed TA wymagana była jednomyślność. Ponadto, na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 23 ust. 1 TUE, Rada stanowiła większością kwalifikowaną, gdy przyjmowała wspólne działania i wspólne stanowiska lub podejmowała inne decyzje na podstawie wspólnych strategii oraz podejmowała decyzję wykonującą wspólne działania lub wspólne stanowisko. Jednakże gdy członek Rady oświadczył, że z „ważnych powodów polityki krajowej”, które musiał określić, zamierza przeciwstawić się decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną, głosowanie nie dochodziło do skutku, a Rada mogła przedłożyć tę kwestię Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. 23 ust. 2 TUE). Postanowienia art. 23 ust. 2 TUE nie miały też zastosowania do decyzji mających wpływ na „kwestie wojskowe lub polityczno-obronne”.

Bardziej przejrzyste zostały także wskazane instrumenty prawne przyjmowane w tzw. III filarze UE. Zgodnie z art. 34 ust. 2 TUE były to: wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje i konwencje. Akty te Rada przyjmowała nadal jednomyślnie z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji; jedynie środki niezbędne do wykonania decyzji na poziomie UE przyjmowane były większością kwalifikowaną (art. 34 ust. 2 lit. c) TUE). Istotnymi zmianami dotyczącymi III filaru UE było przyznanie tutaj Trybunałowi Sprawiedliwości pewnych kompetencji w tym obszarze współpracy – orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji i decyzji ramowych, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu dotyczącego III filaru UE oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji na warunkach określonych w art. 35 TUE. Wzrost kompetencji TS dotyczył także orzekania w trybie prejudycjalnym w sprawach objętych tytułem IV TWE (dotyczącym wiz, azylu, migracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób, czyli obszaru przesuniętego na mocy TA z filaru III do filaru I) w trybie przewidzianym w art. 68 TWE.

Przed przyjęciem decyzji ramowych, decyzji i konwencji Rada została zobowiązana do zasięgnięcia opinii PE w terminie określonym przez Radę nie krótszym niż trzy miesiące; w przypadku braku takiej opinii w tym terminie Rada miała prawo stanowić samodzielnie (art. 39 ust. 1 TUE). Oznaczało to pewien, chociaż niewielki, wzrost wpływu PE na treść aktów przyjmowanych w ramach III filaru; utrzymano też postanowienia z TM w tym zakresie, zgodnie z którymi Parlament był informowany o pracach prowadzonych w ramach III filaru i mógł kierować do Rady pytania lub formułować pod jej adresem zalecenia oraz przeprowadzał co roku debatę na temat postępów w dziedzinach składających się na III filar UE (art. 39 ust. 2 i 3 TUE).

Wiele istotnych zmian dotyczących kompetencji instytucji UE (WE) i relacji pomiędzy nimi wprowadzono na mocy TA do TWE (a niektóre z nich, konsekwentnie, także do TEWWiS oraz TEWEA). Najistotniejsze w kontekście tematu niniejszej pracy polegały, po raz kolejny, na pewnym wzmocnieniu roli PE.

Przede wszystkim polegało to na zwiększeniu wpływu tej instytucji na treść stanowionego prawa w UE. Było to następstwem zamiany procedury współpracy (art. 252 TWE) na procedurę współdecydowania (art. 251 TWE, która została nieco zmodyfikowana). Po wejściu w życie TA, zgodnie z trybem przewidzianym w art. 251 TWE zamiast w art. 252 TWE Rada stanowiła zgodnie z: art. 12 ust. 2 TWE, art. 71 ust. 1 TWE (i po konsultacji z KE-S i KR), art. 148 TWE (i po konsultacji z KE-S i KR), art. 162 TWE (i po konsultacji z KE-S i KR), art. 172 TWE (i po konsultacji z KE-S) oraz art. 179 ust. 1 TWE.

Procedurą współdecydowania objętych zostało wiele kwestii wprowadzonych do TWE w: art. 18 ust. 2, art. 42, art. 46 ust. 2, art. 47 ust. 2, art. 135, art. 280 ust. 4, (po konsultacji z TO) art. 285 ust. 1, art. 286 ust. 2 TWE. W przypadku art. 129, art. 137 ust. 2, art. 175 ust. 1 TWE wymagana była także konsultacja z KE-S oraz KR, w przypadku zaś art. 141 ust. 3 oraz art. 153 ust. 4 TWE – tylko z KE-S.

Procedura współdecydowania docelowo miała mieć zastosowanie także w innych sprawach. Chodzi o to, że w art. 67 TWE określona została procedura stanowienia przez Radę w kwestiach dotyczących wiz, azylu, migracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób, czyli nowego tytułu IV TWE. Tak więc, zgodnie z art. 67 TWE, w ciągu pięciu lat po wejściu w życie TA Rada stanowiła jednomyślnie na wniosek Komisji lub z inicjatywy państwa członkowskiego oraz po konsultacji z PE (art. 67 ust. 1 TWE). Po pięciu latach Rada stanowiła na wniosek Komisji, a także „Rada, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z PE, podejmowała decyzję w celu zapewnienia, by procedura z art. 189b miała zastosowanie do wszystkich lub niektórych dziedzin” objętych tytułem

IV TWE oraz dostosowania przepisów dotyczących właściwości TS (art. 67 ust. 2 TWE). Jednocześnie, na zasadzie odstępstw od art. 67 ust. 1 i 2 TWE, środki określone w art. 62 ust. 2 lit. b) punkty i) oraz iii) od wejścia w życie TA przyjmowane były przez Radę większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji z PE (art. 67 ust. 3 TWE), a na zasadzie odstępstw od art. 67 ust. 2 TWE środki określone w art. 62 ust. 2 lit. b) punkty ii) oraz iv) po upływie pięciu lat od wejścia w życie TA przyjmowane były zgodnie z procedurą określoną w art. 251 TWE, czyli współdecydowania (art. 67 ust. 4 TWE).

Inne istotne zmiany dotyczące procedury stanowienia prawa w UE (WE) były następujące:

- Rada, większością kwalifikowaną, na wniosek KE i po konsultacji z PE udzielała upoważnienia do ustanowienia wzmocnionej współpracy; jednocześnie, po raz kolejny zastosowana tutaj została formuła będąca następstwem przywoływanego już kompromisu luksemburskiego, tzn. jeśli członek Rady oświadczył, że z „ważnych powodów polityki krajowej”, które musiał określić, zamierza przeciwstawić się decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną, głosowanie nie dochodziło do skutku, a Rada mogła przedłożyć tę kwestię Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. 11 ust. 2 TWE);
- Rada większością kwalifikowaną na wniosek KE i po konsultacji z PE i KE-S stanowiła zgodnie z art. 172 TWE – przed wejściem w życie TA Rada stanowiła tutaj jednomyślnie;
- Rada, na podstawie konkluzji Rady Europejskiej, większością kwalifikowaną na wniosek KE i po konsultacji z PE, KE-S, KR oraz Komitetem ds. Zatrudnienia, stanowiła zgodnie z art. 128 ust. 2 TWE;
- Rada jednomyślnie na wniosek KE i po konsultacji z PE stanowiła zgodnie z art. 13 TWE, w przypadku zaś art. 137 ust. 3 TWE – po konsultacji z PE, KE-S i KR;
- Rada po konsultacji z PE stanowiła zgodnie z art. 130 TWE;
- ponadto wprowadzono obowiązek konsultacji z KR także podczas przyjmowania aktów prawnych zgodnie z art. 148 TWE oraz art. 175 ust. 2 i 3 TWE.

Oprócz większego wpływu na legislację wzrost znaczenia PE w systemie instytucjonalnym WE był konsekwencją kilku innych reform. Przede wszystkim PE uzyskał prawo zatwierdzania przewodniczącego Komisji (art. 214 ust. 2 TWE, art. 10 ust. 2 TEWWiS, art. 127 ust. 2 TEWEA). Wprowadzono także postanowienie o tym, że PE, po zasięgnięciu opinii KE i za zgodą Rady stanowiącej jednomyślnie, „określa status i ogólne warunki wykonywania funkcji jego członków” (art. 190 ust. 4 TWE, art. 21 ust. 4 TEWWiS, art. 108 ust. 3 TEWEA). PE uzyskał również



prawo konsultowania się z KE-S (art. 262 TWE, art. 170 TEWEA) oraz z KR (art. 265 TWE). W nowej kwestii wprowadzonej na mocy TA, czyli możliwości ustanowienia tzw. wzmocnionej współpracy (tytuł VII TUE), PE miał być informowany o rozwoju tej współpracy (art. 45 TUE).

W art. 219 TWE, art. 13 TEWWiS oraz art. 132 TEWEA dodano zdanie, zgodnie z którym KE „działa pod politycznym kierownictwem jej przewodniczącego”. Ponadto, prawo wnoszenia skarg do TS mających na celu ochronę swoich prerogatyw uzyskał także TO (art. 230 TWE, art. 33 TEWWiS, art. 146 TEWEA).

Na podstawie TA wprowadzono również postanowienia mające na celu „zbliżenie” UE do jej obywateli. Każdy obywatel uzyskał prawo zwracania się pisemnie do każdej instytucji lub organu (art. 21 TWE) – wcześniej obywatel mógł składać tylko petycje do PE i zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodano także nowy art. 255 TWE, na którego podstawie każdy obywatel UE i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma dostęp do dokumentów PE, Rady i KE z zastrzeżeniem, że zasady ogólne i ograniczenia mogą być wprowadzone przez Radę (stanowiącą zgodnie z art. 251 TWE) ze względu na interes publiczny lub prywatny<sup>143</sup>.

Z kolei w dołączonym do traktatów „Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich w Unii Europejskiej” stwierdzono m.in., że „kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty państw członkowskich nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa członkowskiego”.

Podsumowując, najistotniejsze zmiany wprowadzone na mocy TA dotyczące systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji to przede wszystkim kolejne wzmocnienie PE i tym samym bezpośredniej legitymacji demokratycznej w UE. PE zyskał prawo zatwierdzania przewodniczącego Komisji, wzrósł także jego wpływ na legislację stanowioną na poziomie UE. Stało się to dzięki objęciu wielu kwestii procedurą współdecydowania. Niewielki wzrost wpływu PE i TS na funkcjonowanie III filaru UE oznaczał tym samym lekką zmianę charakteru współpracy w tym obszarze, która stała się nieco mniej międzyrządowa; jednakże należy podkreślić, że zmiany te były nieznaczne. Zmianą o podobnym charakterze było wprowadzenie tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu w ramach WPZiB oraz głosowania większością kwalifikowaną w pewnych sytuacjach. Był to krok w kierunku niejednomyślnego podejmowania decyzji

---

<sup>143</sup> P. Dyrberg pisze, że „w literaturze prawniczej brak jest pewności co do tego, czy art. 255 TWE ustanawia publiczny dostęp do informacji jako prawo konstytucyjne”. P. DYRBERG: *Odpowiedzialność i legitymizacja – co zawdzięczamy przejrzystości?*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 96.

w dziedzinie międzyrządowej, gdzie wcześniej konieczna była jednomyślność. Jednocześnie wbudowano trzy silne mechanizmy bezpieczeństwa, mające zapewnić, że żadna decyzja nie mogła być przez Radę podjęta przy sprzeciwie jakiegoś państwa. Tymi mechanizmami bezpieczeństwa było postanowienie, że podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną dokonywało się podczas stanowienia przez Radę na podstawie wspólnych strategii – które były przyjmowane przez Radę Europejską na zasadzie konsensu, postanowienie o możliwości powołania się na „ważne powody polityki krajowej”, w istocie będące kolejną wersją wspomnianego tzw. kompromisu luksemburskiego oraz to, że nie dotyczyły decyzji wpływających na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne. Wprowadzenie sankcji za naruszenie zasad, na których opiera się UE, oznaczało wyraźnie większy wpływ Unii i instytucji WE na ustrój polityczny państw członkowskich. Dzięki TA wyraźniej rozgraniczono kompetencje, jeśli chodzi o instrumenty w II filarze pomiędzy Radę Europejską i Radę. Do uproszczenia i większej przejrzystości traktatów przyczyniła się zmiana numeracji części, sekcji, tytułów i artykułów, na które podzielone były TUE i TWE.

## 2.7. Traktat z Nicei

Traktat z Amsterdamu miał także m.in. pozwolić rozszerzyć UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej tak, aby nie spowodowało to paraliżu funkcjonowania instytucji UE (WE). Jednak jego postanowienia w tym zakresie były daleko niewystarczające. W związku z tym, już w dołączonym do TUE, TWE, TEWEA i TEWWiS na mocy TA „Protokole w sprawie instytucji w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej” zapowiedziano, że co najmniej na rok przed przekroczeniem przez UE liczby dwudziestu państw zwołana zostanie konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich w celu całościowego przejrzenia postanowień traktatów dotyczących składu i sposobu działania instytucji. Zgodnie z tym postanowieniem, na konferencji Rady Europejskiej w Kolonii (3–4 czerwca 1999 r.) jej uczestnicy potwierdzili zwołanie na początku roku 2000 konferencji międzyrządowej, „której zadaniem będzie rozwiązanie spraw instytucjonalnych nieuregulowanych w Amsterdamie, lecz które muszą zostać rozstrzygnięte przed poszerzeniem Unii”<sup>144</sup>. Na kolejnym spotkaniu

<sup>144</sup> EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Cologne 3 and 4 June 1999, 150/99 REV 1 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf) (odczyt: 30.09.2013).

Rady Europejskiej 10–11 grudnia 1999 r. w Helsinkach szefowie państw i rządów UE potwierdzili swoje postanowienia dotyczące zwołania konferencji międzyrządowej ze „szczytu” w Kolonii oraz uszczegółowili i doprecyzowali zadania i cele tej Konferencji<sup>145</sup>. Konferencja międzyrządowa w sprawie przygotowania traktatu rewizyjnego rozpoczęła się 14 lutego 2000 r., a jej zwieńczeniem było spotkanie Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 7–11 grudnia 2000 r. w Nicei, i na którym przyjęta została treść traktatu z Nicei.

Traktat z Nicei<sup>146</sup> podpisany został 26 lutego 2001 r., a wszedł w życie 1 lutego 2003 r. Proces jego ratyfikacji przedłużył się ze względu na negatywny wynik referendum w Irlandii, gdzie 7 czerwca 2001 r. 53,87% głosów zostało oddanych przeciwko ratyfikacji TN. Dopiero w powtórnym głosowaniu powszechnym w tym państwie 19 października 2002 r. 62,89% głosów było za ratyfikacją TN<sup>147</sup>. Zmiany do treści TUE zostały wprowadzone na podstawie art. 1 TN, do TWE – na podstawie art. 2 TN, do TEWEA – na podstawie art. 3 TN, a do TEWWiS – na podstawie art. 4 TN. Wśród tych postanowień znalazło się także wiele zapisów istotnych w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE).

Na podstawie TN poszerzono art. 7 TUE dotyczącego naruszenia zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE. Wprowadzono swoisty pierwszy etap tej procedury – zanim więc Rada (w składzie szefów państw i rządów) stwierdzi „poważne i stałe” naruszenie zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE, wcześniej instytucja ta może stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” tych zasad. Z wnioskiem w tej sprawie może wystąpić jedna trzecia państw członkowskich UE, PE lub Komisja, a Rada stanowi większością czterech piątych swoich członków za zgodą PE. Rada wysłuchuje dane państwo członkowskie i zgodnie z tą samą procedurą „może wezwać osoby niezależne do przedłożenia w rozsądnym terminie sprawozdania w sprawie sytuacji w tym państwie”. Rada regularnie bada także, czy powody takiego stwierdzenia pozostają aktualne (art. 7 ust. 1 TUE<sup>148</sup>). Dalsza treść art. 7 TUE pozostała w brzmieniu nadanym mu na mocy TA.

Do szczególnie istotnych zmian wprowadzonych na mocy TN należy także zaliczyć modyfikację procedury mianowania Komisji oraz posta-

<sup>145</sup> EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Helsinki 10 and 11 December 1999, 00300/1/99 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm) (odczyt: 30.09.2013).

<sup>146</sup> *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. “Official Journal” C 80, 10.03.2001.

<sup>147</sup> J. BARCZ: *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 2003, s. 35.

<sup>148</sup> Numeracja po zmianach wprowadzonych do TUE, TWE, TEWEA i TEWWiS na mocy TN.

nowień dotyczących jej funkcjonowania. Zgodnie z art. 214 ust. 2 TWE (oraz art. 127 ust. 2 TEWEA i art. 10 ust. 2 TEWWiS), najpierw Rada w składzie szefów państw lub rządów, stanowiąca większością kwalifikowaną, nominuje osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym KE; tak, jak to było już wcześniej, nominacja ta jest zatwierdzana przez PE. Następnie Rada, także większością kwalifikowaną i za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym przyjmuje listę pozostałych osób, które zamierza mianować członkami KE. Także po zatwierdzeniu KE przez PE przewodniczący Komisji i jej pozostali członkowie zostają zatwierdzeni przez Radę większością kwalifikowaną.

Podobna zmiana, polegająca na zastąpieniu wymogu „wspólnego porozumienia” rządów państw członkowskich Radą stanowiącą większością kwalifikowaną, została wprowadzona w odniesieniu do mianowania nowego członka KE w przypadku wakatu na tym stanowisku (art. 215 TWE, art. 128 TEWEA, art. 12 TEWWiS).

Z kolei jeśli chodzi o zmiany w funkcjonowaniu KE, to na mocy TN wzmocniono pozycję przewodniczącego Komisji. Zgodnie z art. 217 ust. 1 TWE (oraz art. 130 ust. 1 TEWEA i art. 11 ust. 1 TEWWiS) Komisja działa pod jego „politycznym kierownictwem”. Przewodniczący decyduje także o organizacji wewnętrznej KE (art. 217 ust. 1 TWE, art. 130 ust. 1 TEWEA, art. 11 ust. 1 TEWWiS), ustala zakres obowiązków Komisji i rozdziela je pomiędzy jej członków, może także dokonywać zmian w podziale tych obowiązków w trakcie kadencji Komisji, jej członkowie zaś wykonują powierzone im przez przewodniczącego funkcje i jemu podlegają (art. 217 ust. 2 TWE, art. 130 ust. 2 TEWEA, art. 11 ust. 2 TEWWiS). Jeżeli przewodniczący tego zażąda, po uzyskaniu zgody kolegium członek Komisji składa rezygnację (art. 217 ust. 4 TWE, art. 130 ust. 4 TEWEA, art. 11 ust. 4 TEWWiS). Jeśli natomiast chodzi o kompetencje KE jako instytucji kolegialnej, to jedyną znaczącą zmianą w tej sprawie wprowadzoną na mocy TN było przyznanie jej prawa do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie wzmocnionej współpracy w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 40a ust. 2 TUE).

Zmiany polegające na zastąpieniu wymogu jednomyślności głosowaniem większością kwalifikowaną przez Radę podczas powoływania instytucji i organów doradczych UE (WE) dotyczyły także mianowania przez Radę członków TO (art. 247 ust. 3 TWE, art. 160b ust. 3 TEWEA, art. 45b ust. 3 TEWWiS), KE-S (art. 259 ust. 1 TWE, art. 167 ust. 1 TEWEA), KR (art. 263 TWE) oraz sekretarza generalnego Rady (wysokiego przedstawiciela do spraw WPZiB) i jego zastępcy (art. 207 ust. 2 TWE, art. 121 ust. 2 TEWEA). Wymóg jednomyślności został zastąpiony także podczas zatwierdzania przez Radę regulaminu proceduralnego TS UE

(art. 223 TWE, art. 139 TEWEA, art. 32b TEWWiS) oraz Sądu Pierwszej Instancji (art. 224 TWE, art. 140 TEWEA, art. 32c TEWWiS). Także regulamin wewnętrzny TO Rada zatwierdzała większością kwalifikowaną (art. 248 ust. 4 TWE, art. 160c ust. 4 TEWEA, art. 45c ust. 4 TEWWiS); przed zmianami wprowadzonymi na mocy TN w traktatach nie było o regulaminie TO mowy.

W innych dziedzinach zamiast jednomyślnie Rada stanowiła większością kwalifikowaną zgodnie z art. 100 ust. 1 i 2 TWE, art. 111 ust. 4 TWE, art. 123 ust. 4 TWE (w odniesieniu do jego części), art. 190 ust. 5 TWE oraz, od 1 stycznia 2007 r., zgodnie z art. 279 ust. 1 TWE i art. 183 ust. 1 TEWEA. Ponadto zrezygnowano z wymogu jednomyślności podczas stanowienia przez Radę zgodnie z art. 18 ust. 2 TWE.

Oprócz tego, zwiększenie zakresu stanowienia przez Radę większością kwalifikowaną dotyczyło także następujących kwestii:

- jako odstępstwo od decyzji podejmowanych w ramach WPZiB przez Radę jednomyślnie dodano wyjątek, zgodnie z którym mianowanie specjalnego przedstawiciela (zgodnie z art. 18 ust. 5 TUE) następuje w wyniku decyzji Rady przyjmowanej większością kwalifikowaną (art. 23 ust. 2 TUE);
- umowy zawierane przez UE z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi mające na celu wprowadzenie w życie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska (art. 24 ust. 3 TUE);
- podejmowanie decyzji o ustanowieniu wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB (art. 27e TUE);
- art. 161 TWE (na wniosek Komisji, za zgodą PE, po konsultacji z KE-S oraz KR);
- art. 181a ust. 2 TWE (na wniosek Komisji i po konsultacji z PE).

Zgodnie z „Protokołem w sprawie artykułu 67 TWE” od 1 maja 2004 r. Rada, przyjmując środki określone w art. 66 TWE, stanowi na wniosek KE i po konsultacji z PE większością kwalifikowaną.

Postanowienia zawarte w TN oznaczały także pewne, chociaż relatywnie niewielkie, wzmocnienie roli PE. Przejawem tego było poszerzenie zakresu zastosowania procedury współdecydowania (art. 251 TWE), w której wpływ PE na treść przyjmowanych aktów prawnych był stosunkowo największy. Procedura współdecydowania miała zastosowanie podczas stanowienia przez Radę zgodnie z art. 13 ust. 2 TWE, art. 18 TWE, art. 67 ust. 5 TWE, art. 157 ust. 3 TWE (po konsultacji z PE i KE-S), art. 159 (po konsultacji z KE-S i KR). Ponadto, Rada mogła także, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z PE, zadecydować o stosowaniu procedury określonej w art. 251 TWE w odniesieniu do art. 137 ust. 1 lit. d), f), g) TWE. Oprócz tego, zgodnie z „Deklaracją

w sprawie artykułu 67 TWE”, w okresie późniejszym niż moment wejścia w życie TN procedura określona w art. 251 TWE miała być stosowana w odniesieniu do art. 62 pkt 2 i 3 TWE oraz art. 63 pkt 3 lit. b) TWE.

W kontekście m.in. tego, co zostało powiedziane w poprzednich rozdziałach w odniesieniu do partii politycznych działających na poziomie UE, osobno warto zwrócić uwagę na to, że Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą współdecydowania, „określa status partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasady dotyczące ich finansowania” (art. 191 TWE). W dołączonej do TN „Deklaracji w sprawie art. 191 TWE” zastrzeżono, że nie oznacza to przekazania kompetencji WE i nie wpływa na stosowanie odpowiednich konstytucyjnych przepisów krajowych, finansowanie partii na poziomie europejskim z budżetu UE „nie może zostać wykorzystane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na poziomie krajowym” oraz że postanowienia te stosuje się do wszystkich partii politycznych reprezentowanych w PE.

Inne regulacje oznaczające wzrost roli i znaczenia PE to:

- PE jest informowany o wniosku o ustanowienie wzmocnionej współpracy w obszarze WPZiB (art. 27c TUE) oraz, przez sekretarza generalnego Rady (wysokiego przedstawiciela do spraw WPZiB), o realizacji wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB (art. 27d TUE);
- Rada konsultuje się z PE przed udzieleniem upoważnienia do ustanowienia wzmocnionej współpracy w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 40a ust. 2 TUE); przed wejściem w życie TN do PE tylko przesyłany był wniosek o ustanowienie takiej współpracy;
- Rada konsultuje się z PE przed podjęciem decyzji o tym, że wydatki wynikające z wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy (inne niż koszty administracyjne instytucji) nie miałyby obciążać państw uczestniczących w takiej współpracy, ale miałyby być pokrywane z innych źródeł (art. 44a TUE);
- jeśli wzmocniona współpraca miałaby odnosić się do dziedziny objętej procedurą określoną w art. 251 TWE (procedura współdecydowania), na jej ustanowienie wymagana jest zgoda PE (art. 11 ust. 2 TWE);
- konsultacja z PE (a także z KE-S oraz KR) wymagana była (na podstawie art. 137 ust. 2 lit. b) TWE) podczas stanowienia przez Radę w odniesieniu do dziedzin wymienionych w art. 137 ust. 1 lit. c), d), f), g) TWE;
- konsultacja z PE wymagana była podczas ustanawiania przez Radę Komitetu ds. ochrony socjalnej (art. 144 TWE).

Zmiany dotyczące funkcjonowania systemu instytucjonalnego, istotne w kontekście jego legitymizacji, wprowadzone do traktatów stanowiących

podstawę funkcjonowania UE oraz WE na mocy TN, były więc skromne; ich zakres był najwęższy spośród wszystkich dotychczas przyjętych traktatów rewizyjnych. Najważniejszą zmianę stanowiło tutaj zastąpienie *de facto* jednomyślności („wspólne porozumienie” rządów państw członkowskich, jak to było w TWE, TEWEA i TEWWiS, w kształcie nadanym mu przez TA) większością kwalifikowaną w Radzie podczas mianowania Komisji oraz uzupełniania wakatu na stanowisku członków KE.

Z zasady jednomyślności na rzecz stanowienia przez Radę większością kwalifikowaną zrezygnowano także w kilku innych przypadkach. Oznaczało to kontynuowanie tendencji czynienia z UE (WE) podmiotu coraz bardziej ponadnarodowego. Jednakże zakres zmian wprowadzonych tutaj na mocy TN był niewielki, więc o żadnej zmianie jakościowej nie może być mowy. To samo można powiedzieć o innej tendencji, która również została utrzymana w TN, czyli o zwiększaniu roli i znaczenia PE. Przejawem tego było poszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania oraz kilka innych, wymienionych przypadków, w których PE był informowany lub konsultowano się z nim. Tak jak wspomniano, TN miał przede wszystkim przygotować instytucje UE (WE) na rozszerzenie UE o kilkanaście państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Postanowienia dotyczące tej kwestii nie wpływały jednak na kompetencje poszczególnych instytucji UE (WE) i ich wzajemne relacje w sposób znaczący w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE). Zostały one zawarte w dołączonym do TN „Protokole w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” oraz w „Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” i „Deklaracji w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczb głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii”. Natomiast w „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” uznano m.in. „potrzebę poprawy i nadzorowania demokratycznej legitymacji i przejrzystości Unii i jej instytucji, w celu przybliżenia ich do obywateli państw członkowskich”.

## 2.8. Traktat z Lizbony

Ostatni traktat regulujący podstawy funkcjonowania UE, jaki wszedł w życie, to traktat z Lizbony. Zanim zostaną przedstawione te jego postanowienia, które są najistotniejsze w kontekście zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, należy nieco miejsca poświęcić jego genezie, czyli w istocie Traktatowi ustanawiającemu Konstytucję dla Eu-

ropy. Chociaż ostatecznie nie wszedł on w życie, to jednak jest ważnym dokumentem dla tematu niniejszego rozdziału i całej pracy przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że treść TL prawie w całości została zaczerpnięta z TKE (aby uniknąć powtórzeń, postanowienia dotyczące legitymizacji systemu instytucjonalnego UE zostaną przedstawione tylko w tej postaci, w jakiej znalazły się ostatecznie w TL). Po drugie, chociaż treść TL jest bardzo zbliżona do tego, co zawarte było w TKE, to jednak w TL nie zostały zachowane wszystkie regulacje zapisane w TKE, tzn. z niektórych postanowień TKE zrezygnowano i nie ma ich w TL. Kilka z nich jest bardzo ważnych dla tematu pracy i dlatego zostaną wymienione. Po trzecie, bardzo interesujący w kontekście zagadnienia legitymizacji w UE jest pewien aspekt historii ratyfikacji TKE i także dlatego warto o tym traktacie wspomnieć.

We wspomnianej w podrozdziale 2.7. „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” dołączonej do TN zawarto m.in. wezwanie do „bardziej wnikliwej i szerszej debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej” (ust. 3). W ustępie 4 przewidywano, że deklaracja „zawierająca odpowiednie inicjatywy zmierzające do kontynuacji tego procesu” zostanie przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2001 r. na szczycie w Laeken/Brukseli. Na podstawie ust. 7 „Deklaracji...” postanowiono zwołać w roku 2004 konferencję międzyrządową mającą na celu wypracowanie porozumienia w sprawie odpowiednich zmian w traktatach.

I zgodnie z tymi zapisami na spotkaniu Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.) zdecydowano o zwołaniu Konwentu<sup>149</sup>. Jak stwierdzano w dołączonej do konkluzji „szczytu” „Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”: „aby utorować drogę następnej konferencji międzyrządowej tak szeroko i otwarcie jak to możliwe, Rada Europejska podjęła decyzję o zwołaniu Konwentu. [...] Zadaniem Konwentu będzie rozważenie podstawowych kwestii związanych z przyszłym rozwojem Unii i podjęcie próby określenia różnych możliwych rozwiązań”. Warto dodać, że z traktatem konstytucyjnym związane były duże nadzieje, także w kontekście problemu deficytu demokracji: „w UE 2003 deficyt demokracji wydaje się rozwiązywany poprzez argumentację, że nie istnieje, oraz że »będziemy mieć konstytucję, która to pokaże«. Jeśli konstytucja ma w mniejszym lub większym stopniu powielić istniejące struktury i procedury, i przystosować je do dwudziestu pięciu państw, to będzie to oznaczało nie więcej niż umocnienie, konstytucjonalne, istnie-

---

<sup>149</sup> EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Laeken 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf) (odczyt: 30.09.2013).



jącego deficytu demokracji”<sup>150</sup>. J.H.H. Weiler pisał także, że rzecznikom konstytucji UE nie chodzi o „jakąś” konstytucję, ale o konstytucję, która byłaby inna od obecnej struktury konstytucyjnej UE<sup>151</sup>.

Sesja inauguracyjna Konwentu odbyła się 28 lutego 2002 r.<sup>152</sup> W jego skład wchodził przedstawiciele państw, które w czasie jego obrad sprawowały przewodnictwo w pracach UE, przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, reprezentanci rządów i parlamentów z państw członkowskich UE oraz z krajów kandydujących – dziesięciu, które weszły w skład UE 1 maja 2004 r., a także z Bułgarii, Rumunii i Turcji. Pracami Konwentu kierowało prezydium w składzie: Valéry Giscard d’Estaing (przewodniczący) oraz Giuliano Amato (wiceprzewodniczący) i Jean-Luc Dehaene (wiceprzewodniczący). Projekt Konstytucji dla Europy został przyjęty na sesji plenarnej Konwentu 13 czerwca 2003 r. 18 czerwca 2003 r. prezydium Konwentu w swoim raporcie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej stwierdziło: „kierując się pełnomocnictwem nadanym przez Radę Europejską na posiedzeniu w Laeken 14–15 grudnia 2001 r., Konwent ds. przyszłości Europy wypełnił swoje zadanie i przedkłada przewodniczącemu Rady Europejskiej wynik swojej pracy i projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”<sup>153</sup>. Zgodnie z tą zapowiedzią, projekt TKE został przedstawiony Radzie Europejskiej 20 czerwca 2003 r. zebranej na spotkaniu w Salonikach. W wyniku trwających w następnych miesiącach dyskusji, do projektu tego wprowadzono wiele zmian, a ostateczna treść traktatu została przyjęta na spotkaniu Rady Europejskiej 17–18 czerwca 2004 r. w Brukseli. 29 października 2004 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy<sup>154</sup> został podpisany przez zebranych w Rzymie szefów państw i rządów krajów UE.

Rozpoczął się proces ratyfikacji TKE, który ostatecznie nie został zakończony. Przyczyną były negatywne wyniki referendum – 29 maja 2005 r. we Francji oraz 1 czerwca 2005 r. w Holandii<sup>155</sup>. Zdaniem np.

---

<sup>150</sup> J.H.H. WEILER, M. WIND: *Introduction. European constitutionalism beyond the state*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 2.

<sup>151</sup> J.H.H. WEILER: *In defence of the status quo: Europe’s constitutional Sonderweg*. In: *European constitutionalism...*, s. 18.

<sup>152</sup> „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 56, s. 134.

<sup>153</sup> *Raport Prezydencji Konwentu Europejskiego dla przewodniczącego Rady Europejskiej*. Bruksela, 18.06.2003. „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 66, s. 102.

<sup>154</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 310, 16.12.2004.

<sup>155</sup> We Francji przeciwko przyjęciu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy opowiedziało się 54,67% – (<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Lesresultats/Re>

J. Gillinghama oznaczało to, że „UE w jakiś sposób straciła swoją legitymację”<sup>156</sup>. Chociaż formalnie nie oznaczało to jeszcze definitywnego upadku tego traktatu – w dołączonej do niego „Deklaracji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” stwierdzono, że jeżeli po upływie dwóch lat od jego podpisania „zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”<sup>157</sup> – to jednak sprawa ratyfikacji TKE znalazła się w impasie. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2005 r., a więc już po referendum we Francji i Holandii, jego uczestnicy przyjęli deklarację<sup>158</sup>, w której stwierdzono, że negatywne wyniki referendum we wspomnianych państwach nie podważają ważności procesu ratyfikacyjnego. Rada Europejska wyraziła także opinię, że potrzebny jest czas na refleksję nad zaistniałą sytuacją oraz pogłębienie i poszerzenie debaty w tej sprawie. Deklarację kończy oświadczenie, że do sprawy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego powróci się w pierwszej połowie 2006 r.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na bardzo znamienne okoliczności – chodzi mianowicie o to, że gdy w trakcie procesu ratyfikacji TM w pierwszym referendum większość głosujących w Danii odrzuciła ten traktat, a później taka sama sytuacja miała miejsce w Irlandii przy okazji ratyfikacji TN, to w obu tych państwach głosowania powszechne były powtarzane. Natomiast podczas ratyfikacji TKE referendum we Francji i w Holandii nie powtarzano. Nasuwa się zatem naturalne pytanie: Dlaczego obywatele Danii i Irlandii głosowali ponownie, podczas gdy obywatele Francji i Holandii – nie?

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 15–16 czerwca 2006 r.<sup>159</sup> postanowiono o przedłużeniu okresu „refleksji”. Ostatecznie wyjście z impasu polegało na dążeniu do przyjęcia traktatu rewizyjnego o takim

---

ferendums/elecresult\_referendum\_2005/(path)/referendum\_2005/000/000.html (odczyt: 30.09.2013) natomiast w Holandii głosów przeciwnych było 61,54% – [http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch\\_referendum\\_on\\_the\\_European\\_Constitution](http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_referendum_on_the_European_Constitution) (odczyt: 30.09.2013).

<sup>156</sup> J. GILLINGHAM: *Design...*, s. 1.

<sup>157</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję...*

<sup>158</sup> *Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe* (European Council, 16 and 17 June 2005), SN 117/05 – [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf) (odczyt: 30.09.2013).

<sup>159</sup> EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Brussels 15/16 June 2006, 10633/1/06 REV 1 – [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf) (odczyt: 30.09.2013).

samym charakterze formalnoprawnym, jak np. JAE, TA i TN<sup>160</sup>. Mandat dla konferencji międzyrządowej został przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 21–23 czerwca 2007 r.<sup>161</sup> i zawierał on dalsze kroki oraz porozumienie dotyczące najważniejszych reform UE. Dzięki temu konferencja międzyrządowa trwała bardzo krótko – rozpoczęła się 23 lipca 2007 r., a porozumienie co do treści traktatu osiągnięto na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie 18–19 października 2007 r. Został on podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Jak wspomniano, w TL zrezygnowano z kilku znaczących postanowień, które ściśle wiążą się z kwestią legitymizacji w UE, a które znajdowały się w TKE. Warto więc je wymienić, zanim przedstawione zostaną regulacje zawarte w TL:

- zrezygnowano z nazwy „konstytucja” – TL ma charakter traktatu rewizyjnego, a UE nadal nie posiada konstytucji w znaczeniu jednolitego aktu prawnego;
- w art. I-1 TKE mowa jest o tym, że konstytucja UE jest „zainspirowana wolą obywateli i państw Europy zbudowania wspólnej przyszłości [...]”; w TL takiego sformułowania, wskazującego na to, że UE to struktura integrująca zarówno państwa, jak i ludzi, nie ma; wydaje się, że sformułowanie to sugeruje, iż twórcy TKE chcieli uczynić zaangażowanie i znaczenie obywateli w procesie integracji bardziej widocznym oraz wzmocnić poczucie tego, że legitymacja UE pochodzi od jej obywateli; zdaniem A. Wyrozumskiej jest to wyraźna różnica w języku w porównaniu do TM, TA czy TN, a nawet preambuły Karty Praw Podstawowych, gdzie nie ma mowy o tym, że UE jest „produktem” obywateli na równi z państwami<sup>162</sup>;
- zrezygnowano z nazwy „minister spraw zagranicznych UE” (art. I-28 TKE) – nazwa tego stanowiska to „wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”, a więc pozostaje bardzo podobna do tego, z czym mieliśmy do czynienia przed wejściem w życie TL;
- zrezygnowano z nazw aktów prawa pochodnego o charakterze prawodawczym „ustawa europejska”, „europejska ustawa ramowa”, „roz-

<sup>160</sup> Na temat „drogi” od TKE do TL zob. np. J. BARCZ: *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*. Warszawa 2008, s. 26–40.

<sup>161</sup> EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Brussels 21/22 June 2007, 11177/1/07 REV 1 – [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf) (odczyt: 30.09.2013).

<sup>162</sup> A. WYROZUMSKA (głos w dyskusji): *Citizens' Europe: EU Constitution and the question of Union's legitimacy*. W: *Convention on EU Reform and enlargement*. Red. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2003, s. 33.

- porządzenie europejskie” oraz „decyzja europejska” (art. I-33 TKE) – pozostały nazwy „rozporządzenie”, „dyrektywa” oraz „decyzja”;
- zrezygowano z postanowień dotyczących symboli UE: flagi, hymnu, dewizy, euro oraz Dnia Europy (art. I-8 TKE);
  - zrezygowano z postanowień *explicite* potwierdzających w prawie pierwotnym UE zasadę pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym państw członkowskich (art. I-6 TKE); jednocześnie w dołączonej do TL deklaracji 17 odnoszącej się do postanowień traktatów stwierdzono, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS UE traktaty i prawo pochodne mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych w tym orzecznictwie”; w deklaracji tej znalazła się także opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r., w której potwierdzono zasadę pierwszeństwa prawa UE, m.in. przywołując orzeczenie Trybunału w sprawie 6/64 (o którym będzie jeszcze mowa).

Przedstawione różnice pomiędzy TKE a TL mają znaczenie przede wszystkim symboliczne, a nie prawne; treść, która pod nimi się kryje, w istocie w TL pozostała bardzo podobna do tego, co stanowił TKE. Zawarte w TKE terminy, z których ostatecznie zrezygowano w TL, nasuwają skojarzenia z państwem i jego instytucjami. Ich porzucenie oznacza, że, przynajmniej w sferze symbolicznej, mamy do czynienia z wyraźną różnicą pomiędzy UE a państwem. Być może ostatecznie uznano, że obywatele i mieszkańcy państw UE nie są jeszcze gotowi na traktatowe usankcjonowanie przytoczonej symboliki, która także w tym wymiarze upodabniałaby UE do państwa.

Przechodząc do najistotniejszych w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE zmian wprowadzonych do traktatów regulujących funkcjonowanie UE na mocy TL, należy zastrzec, że większość z nich znajdzie szersze omówienie w następnym rozdziale, w którym omówione zostanie funkcjonowanie instytucji UE w kontekście ich legitymizacji w obecnym stanie prawnym, a więc będącym efektem reform wprowadzonych na podstawie TL. Aby uniknąć zbędnych powtórzeń, dla porządku zostaną one tylko wymienione, szerzej zaś przedstawione zostaną te kwestie, których nie będzie okazji już poruszać<sup>163</sup>.

Na mocy TL wprowadzono stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Inną bardzo istotną zmianą dotyczącą funkcjonowania instytucji UE zawartą w TL, która również związana jest z problemem „deficytu

---

<sup>163</sup> Na temat reform wprowadzonych na mocy TL w kontekście legitymizacji instytucji UE zob.: T. KUBIN: *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2010, nr 3(55), s. 9–30.

demokracji” w UE, jest zmiana sposobu definiowania większości kwalifikowanej podczas głosowania w Radzie i Radzie Europejskiej.

Tak, jak miało to miejsce w przypadku poprzednich traktatów rewizyjnych, również TL zwiększył znaczenie PE w systemie instytucjonalnym UE i jego wpływ na funkcjonowanie UE. Przy czym nie przyznano tej instytucji jakichś zupełnie nowych, ważnych i samodzielnych uprawnień, ale polegało to przede wszystkim na wzroście znaczenia PE w sferach, w których już przed wejściem w życie TL miał on pewne kompetencje. Przede wszystkim, po raz kolejny PE uzyskał większy wpływ na treść prawa pochodnego. To, że stanowienie prawa jest zadaniem PE na równi z Radą, stwierdzono wyraźnie w art. 14 ust. 1 TUE<sup>164</sup>, zgodnie z którym PE, wspólnie z Radą, pełni funkcję prawodawczą i budżetową, a także kontroli politycznej i funkcje konsultacyjne zgodnie z traktatami. Zapis ten zastąpił sformułowanie z art. 192 TWE, zgodnie z którym PE uczestniczył w procesie przyjmowania aktów wspólnotowych na podstawie procedur przewidzianych w art. 251 i 252 TWE, jak też poprzez udzielanie zgody lub wydawanie opinii.

Przechodząc do szczegółów, wzrost wpływu PE na treść stanowionego w UE prawa pochodnego wprowadzony na mocy TL jest różnorodny. PE zyskał możliwość stanowienia prawa zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 42 i art. 43 ust. 2 TFUE) w zakresie szczególnie istotnej wspólnej polityki UE, jaką jest wspólna polityka rolna. Wcześniej w tej sferze PE był tylko konsultowany lub nie miał żadnego na nią wpływu (art. 36 i art. 37 TWE). Inną dziedziną, w której PE ma wpływ na treść aktów prawa pochodnego zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, a wcześniej nie miał żadnego, jest współpraca sądowa w sprawach karnych (art. 82 ust. 1 i 2, art. 83 ust. 1, art. 84, art. 85 ust. 1 TFUE) oraz współpraca policyjna (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 2 TFUE). Przyznanie PE wpływu na treść aktów prawnych w tej sferze, wcześniej mającej charakter międzyrządowy, jest bez wątpienia znaczące<sup>165</sup>. Podobnie rzecz się ma w przypadku wspólnej polityki handlowej – tam także PE do wejścia w życie TL nie miał praktycznie żadnych znaczących kompetencji, a obecnie stanowi w tej sferze z Radą zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 207 ust. 2 TFUE).

<sup>164</sup> Numeracja po zmianach wprowadzonych na mocy TL.

<sup>165</sup> Zob. np.: P. ŚWIEBODA: *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*. W: *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*. Warszawa 2008, s. 107; A. KRECZMAŃSKA: *Reforma UE w traktacie lizbońskim*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 6(46), s. 122.

Także wiele innych zmian w postanowieniach TFUE w rezultacie wyraźnie wzmacnia wpływ PE na treść prawa pochodnego UE. Mówiąc bardziej szczegółowo, zmiany te są następujące:

- postanowienia TWE o tym, że Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 251 TWE, zostały zastąpione regulacją, wg której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą w: art. 33, art. 46, art. 48, art. 50 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 91 ust. 1, art. 114 ust. 1, art. 149, art. 153 ust. 2 z wyjątkiem liter c), d), f), g), art. 157 ust. 3, art. 164, art. 165 ust. 4, art. 166 ust. 4, art. 167 ust. 5, art. 168 ust. 4, art. 169 ust. 3, art. 172, art. 173 ust. 3, art. 175, art. 178, art. 182 ust. 1, art. 188, art. 192 ust. 1 i 3, art. 209 ust. 1, art. 325 ust. 4 oraz art. 338 ust. 1 TFUE;
- postanowienia TWE o tym, że Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 252 TWE, zostały zastąpione regulacją, wg której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą w art. 121 ust. 6 TFUE;
- postanowienia o tym, że Rada stanowi większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, zostały zastąpione regulacją, wg której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą w art. 51, art. 56, art. 59 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 100 ust. 2, art. 116, art. 177 oraz art. 212 ust. 2 TFUE;
- postanowienie o tym, że Rada stanowi jednomyślnie na wniosek Komisji, zostało zastąpione regulacją, wg której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą w art. 322 ust. 1 TFUE;
- postanowienia o tym, że Rada stanowi zgodnie z art. 67 TWE, zostały zastąpione regulacją, wg której PE i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą w art. 77 ust. 2, art. 78 ust. 2, art. 79 ust. 2 i 4 oraz art. 81 ust. 2 TFUE.

W rezultacie sygnalizowanych zmian, od momentu wejścia w życie TL zwykła procedura prawodawcza obejmuje ok. 90% obszarów polityk wspólnotowych<sup>166</sup>.

Wzrost kompetencji i znaczenia PE na mocy zmian wprowadzonych w TL nastąpił także w kilku innych przypadkach. Przede wszystkim, zmieniona została procedura powoływania Komisji. Obecnie, zgodnie z art. 17 ust. 7 TUE, Rada Europejska (stanowiąc większością kwalifikowaną) przedstawia PE kandydata na przewodniczącego KE, uwzględniając wyniki wyborów do PE i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji. Następnie kandydat ten jest wybierany przez PE. Jeśli nie uzyska on większości, Rada Europejska (stanowiąc większością kwalifikowaną) w ciągu

---

<sup>166</sup> M. BUDZANOWSKI: *Podjęcie decyzji...*, s. 64.

miesiąca przedstawia PE nowego kandydata. Warto krótko przypomnieć, że przed wejściem w życie TL znaczenie PE było tutaj mniejsze – zgodnie z art. 214 ust. 2 TWE Rada (w składzie szefów państw i rządów, większością kwalifikowaną) nominowała osobę, którą zamierzała mianować przewodniczącym KE, a nominacja ta była zatwierdzana przez PE. Dalsza część procedury powoływania KE pozostaje bez istotnych zmian – Rada, za porozumieniem z wybranym przewodniczącym KE, przyjmuje listę pozostałych osób, które zamierza mianować członkami KE. Pełny skład KE jest następnie kolegialnie zatwierdzany przez PE, na podstawie czego Rada Europejska (większością kwalifikowaną) mianuje Komisję.

PE zyskał także prawo przedkładania propozycji zmian w traktatach, na których podstawie opiera się funkcjonowanie UE – dotyczy to zarówno możliwości przedkładania propozycji w ramach tzw. zwykłej procedury zmiany (art. 48 ust. 2 TUE), jak i uproszczonych procedur zmian, dotyczących postanowień części trzeciej TFUE, w których mowa jest o politykach i działaniach wewnętrznych UE (art. 48 ust. 6 TUE). Szerzej kwestia ta zostanie poruszona w następnym rozdziale.

Inne zmiany wprowadzone do traktatów na mocy TL oznaczające wzrost znaczenia PE w systemie instytucjonalnym UE to:

- PE jest informowany o tym, że jakieś państwo złożyło wniosek o członkostwo w UE (art. 49 TUE);
- PE wyraża zgodę na to, aby Rada zawarła umowę o wystąpieniu jakiegoś państwa z UE (art. 50 TUE);
- PE wyraża zgodę na przyjęcie przez Radę decyzji o zawarciu niektórych rodzajów umów międzynarodowych (art. 218 ust. 6 lit. a)); przy czym należy zauważyć, że PE musiał wyrazić zgodę na wymienione w punkcie i) układy stowarzyszeniowe już przed wejściem w życie TL (na mocy art. 300 ust. 3 TWE);
- PE wyraża zgodę na wydanie przez Radę upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy (art. 329 ust. 1 TFUE);
- PE wyraża zgodę na przyjęcie przez Radę przepisów umożliwiających osiągnięcie przez UE celów w ramach polityk określonych w traktatach w sytuacji, gdy w traktacie nie przewiduje się uprawnień do działania wymaganego, aby cele te osiągnąć (art. 352 ust. 1 TFUE); wcześniej PE był tylko konsultowany (art. 308 TWE).

Przejawem dążeń do tego, aby wzmocnić demokratyczny charakter UE, „przybliżyć” ją obywatelom oraz podnieść poczucie ich wpływu na UE, jest wprowadzony do TUE na mocy TL nowy tytuł II „Postanowienia o zasadach demokratycznych” (art. 9–12 TUE). W art. 9 TUE podkreśla się przestrzeganie przez UE we wszystkich jej działaniach zasady równości wszystkich obywateli UE, którzy „są traktowani z jednakową uwagą przez

jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne”. W art. 10 ust. 1 TUE stwierdza się, że „podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”. Specyficzna, łączona – bezpośrednia i pośrednia legitymacja demokratyczna działania instytucji UE została wyraźnie stwierdzona w art. 10 ust. 2 TUE. Oznajmia się w nim, że na poziomie UE obywatele bezpośrednio są reprezentowani w Parlamencie Europejskim, a „państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy”. Dalsza część tego zdania podkreśla pośrednie źródło legitymizacji tych instytucji za ich działania na poziomie UE: „szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami”. Omawiany artykuł zawiera także stwierdzenie o tym, że „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”, a „decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela” (art. 10 ust. 3 TUE) oraz że „partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii” (art. 10 ust. 4 TUE). Status tych partii, w szczególności zasady ich finansowania, określone są przez PE i Radę (art. 224 TFUE).

Zupełnie nowym zapisem w prawie unijnym jest przyznanie na mocy art. 11 ust. 4 TUE obywatelom UE (w liczbie nie mniejszej niż milion i mającym obywatelstwo „znacznej liczby państw członkowskich”) prawa zwrócenia się do Komisji Europejskiej, aby ta przedłożyła, w ramach swoich uprawnień, odpowiedni wniosek dotyczący spraw, w odniesieniu do których stosowanie traktatów, wg tej grupy obywateli, wymaga zastosowania aktu prawnego UE. Zgodnie z art. 24 TFUE szczegółowe regulacje dotyczące prawa inicjatywy obywatelskiej przyjęte zostały przez PE i Radę w drodze rozporządzenia<sup>167</sup>.

Rozwiązaniami przyjętymi w TL i mającymi wzmocnić demokratyczną legitymację funkcjonowania UE i jej systemu instytucjonalnego są także kwestie, które będą jeszcze poruszane w następnym rozdziale, tzn. wzmocnienia i podkreślenia roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu UE, zmiany dotychczasowej, bardzo złożonej struktury i charakteru prawnego UE, likwidacji struktury filarowej, przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową i nadania jej osobowości prawnej oraz kwestie pewnych uproszczeń w sprawie procedur stanowienia aktów prawa pochodnego.

---

<sup>167</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 65, 11.03.2011.



Podsumowując krótko reformy dotyczące systemu instytucjonalnego UE w kontekście jego legitymizacji dokonane na mocy TL, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po raz kolejny w traktacie rewizyjnym wprowadzono zmiany dotyczące stanowienia prawa pochodnego oznaczające wzrost znaczenia PE jako instytucji prawodawczej. Wzrost wpływu PE podczas powoływania KE oznacza wzmocnienie funkcji kreacyjnej tej instytucji. Zmiany te, wg np. P. Świeboda, oznaczają „istotny wzrost zdolności PE do sprawowania kontroli demokratycznej w systemie instytucjonalnym UE”<sup>168</sup>. Z kolei prawo, jakim dysponuje PE, do zgłaszania inicjatywy zmiany traktatów oznacza przyznanie Parlamentowi pewnej kompetencji w ramach funkcji ustrojodawczej UE, z czym wcześniej, przynajmniej formalnie, nie mieliśmy do czynienia. Wzmocnienie PE nie jest rewolucyjne, ale oznacza kolejne przesunięcie punktu ciężkości legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w kierunku bezpośredniej legitymizacji demokratycznej.

Także wiele innych zmian zawartych w TL bez wątpienia oznacza redukcję deficytu legitymizacji czy też deficytu demokracji<sup>169</sup>. Chodzi tutaj o takie zmiany, jak uproszczenie całej struktury i charakteru prawnego UE, reforma w sferze procedur stanowienia prawa pochodnego, wprowadzenie możliwości inicjatywy obywatelskiej<sup>170</sup>, modyfikacja definicji większości kwalifikowanej podczas głosowania w Radzie (choć rozłożona na lata), wzrost wpływu i możliwości kontrolowania tego, co dzieje się w UE, przez parlamenty narodowe czy poszerzenie zakresu jawności obrad Rady. Jednakże, na mocy TL nie dokonano jakiegś fundamentalnej zmiany systemu instytucjonalnego UE, która oznaczałaby upodobnienie go do systemów, jakie funkcjonują we współczesnych państwach demokratycznych.

Chociaż więc TL zawiera wiele postanowień bardzo ważnych w kontekście zagadnienia legitymizacji unijnych instytucji i całej UE, szansa na to, że przejdzie do historii jako traktat, który „zdemokratyzował” UE, raczej nie ma. Co więcej, że względu na przynajmniej dwie sprawy, tzn. sposób wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej oraz to, że aby w ogóle TL mógł wejść w życie, konieczne było powtórzenie referendum

<sup>168</sup> P. ŚWIEBODA: *System instytucjonalny...*, s. 108.

<sup>169</sup> Zob. także J. JASKIERNIA: *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*. W: *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*. Red. A. PREISNER. Wrocław 2010, s. 300–303.

<sup>170</sup> W październiku 2013 r. trwało (tzn. zbierano w ich sprawie podpisy) kilkanaście inicjatyw obywatelskich, żadna jeszcze nie doszła do etapu przedłożenia KE ani tym bardziej rozpatrzenia jej przez KE. Kilka inicjatyw zostało wycofanych przez organizatorów. Zob. strona internetowa KE dotycząca inicjatyw obywatelskich – <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> (odczyt: 02.10.2013).

w Irlandii, powszechne odczucie opinii publicznej może być takie, że jak zwykle decydujący wpływ na wszystko i tak miały elity, głos zaś „zwykłego” człowieka nie miał znaczenia.

## **2.9. Ewolucja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) w kontekście jego legitymizacji – próba syntezy**

W ewolucji systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji można wskazać kilka wyraźnych tendencji. Na początku procesu integracji, demokratyczna legitymacja funkcjonowania WE i ich instytucji miała charakter pośredni. Traktaty założycielskie, a w konsekwencji ich treści funkcjonowanie WE i ich systemu instytucjonalnego, stanowiły następstwo decyzji rządów państw członkowskich, odpowiedzialnych przed swoimi parlamentami narodowymi. Posłowie do Parlamentu Europejskiego (Zgromadzenia) wybierani byli przez parlamenty narodowe, co oznaczało, że na poziomie WE nie było żadnej instytucji bezpośrednio reprezentującej obywateli państw członkowskich Wspólnot. O charakterze (ustroju) i funkcjonowaniu WE decydowały rządy państw członkowskich, Rada oraz ponadnarodowa, technokratyczna Komisja (Wysoka Władza w EWWiS). Instytucją, która niejako „po cichu” zyskiwała coraz większy wpływ na charakter WE i rozwój procesu integracji, był Trybunał Sprawiedliwości. Międzyrządowy charakter WE (UE) i tym samym ich legitymację pośrednią wzmacniało powstanie Rady Europejskiej. Chociaż nie stanowiła ona ani nie stanowi prawa w WE (UE), to z racji składu (szefowie państw i rządów) oraz postępującej instytucjonalizacji jej wpływ na charakter i funkcjonowanie WE (UE) wzrastał systematycznie od jej utworzenia do dziś. Należy tutaj także wspomnieć o ewolucji w sposobie stanowienia przez Radę – od dominacji wymogu jednomyślności, wzmocnionego tzw. kompromisem luksemburskim, do głosowania większością kwalifikowaną, która od TL jest podstawowym, domyślnym sposobem stanowienia przez Radę. Oznacza to przejaw ewolucji od międzyrządowości w kierunku ponadnarodowości w funkcjonowaniu UE.

Jednocześnie bardzo wyraźnie widoczne jest przesuwanie się punktu ciężkości legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) od legitymizacji pośredniej w kierunku bezpośredniej. Przeprowadzane od 1979 r. bezpośrednie wybory do PE wzmocniły legitymację tej instytucji. Każdy kolejny traktat rewizyjny oznaczał wzrost kompetencji i znaczenia PE.

Jeśli chodzi o stanowienie prawa w UE (WE), to do wejścia w życie JAE, w pewnym uproszczeniu, można ją zawrzeć w schemacie: Komisja proponuje akt prawny, Rada decyduje o jego ostatecznej treści, PE zaś doradza lub jest konsultowany; Trybunał Sprawiedliwości kontrolował zgodność treści i procedurę przyjęcia aktu prawnego z traktatami. Dziś różnica w tym schemacie jest bardzo wyraźna – w ramach tzw. zwykłej procedury prawodawczej Rada i PE na równi mają wpływ na treść aktu prawnego.

Ze wzrostem roli i znaczenia PE mamy do czynienia także w jego relacjach z KE. Kiedyś pisano w tym kontekście, iż polityczny status PE jest „całkowicie zależny od KE” i że chociaż PE ma prawo zdymisjonować KE, to „w praktyce prawo to ma wartość nie większą niż listek figowy okrywający nagość”<sup>171</sup>. Dziś pozycja PE w relacjach z KE jest wyraźnie mocniejsza, zarówno w trakcie powoływania nowej Komisji, jak i pod względem kontroli PE nad KE, a możliwość odwołania Komisji przez Parlament, mając w pamięci przedstawioną sprawę dymisji KE z roku 1999, nie jest już chyba taka iluzoryczna. Zresztą, jak zauważa np. Zbigniew Czachór, w ogóle znaczenie KE w systemie instytucjonalnym UE zmalało (szczególnie w ostatnich dwóch dekadach) kosztem zarówno PE, jak i państw członkowskich i instytucji międzyrządowych UE – Rady Europejskiej i Rady UE<sup>172</sup>.

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

<sup>171</sup> L.J. BRINKHORST: *European law as a legal reality*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972, s. 309.

<sup>172</sup> Z. CZACHÓR: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa 2013, s. 251–252.

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

Próbę syntetycznego przedstawienia charakteru i poziomu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) od ustanowienia trzech WE w latach pięćdziesiątych XX w. do wejścia w życie TL stanowi zestawienie zawarte w tabeli 2.2. Aby tabela ta była lepiej zrozumiała, konieczne jest przedstawienie kilku założeń przyjętych podczas jej konstruowania. Dla większej spójności z treścią tabeli 2.1. zachowane

Tabela 2.2. Syntetyczna ocena charakteru i poziomu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) czasie (1952–2009)

Czynnik wpływający na charakter i poziom legitymizacji	1950	1958	1987	1993	1999	2003	2009
<b>Instytucje UE</b>							
<b>Parlament Europejski</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	1	2	3	3	3	4
Funkcja ustrojodawcza	0	0	0	0	0	0	1
Funkcja legislacyjna	0	1	2	2	2	2	3
Funkcja kreacyjna	0	0	0	2	2	2	3
Funkcja kontrolna	0	3	3	4	4	4	4
„Przejrzystość” powoływania	0	3	5	5	5	5	5
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	5	5	5	5	5	5
<b>Rada Europejska</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	0	5	5	5	5	5
„Przejrzystość” powoływania	0	0	5	5	5	5	5
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	0	1	2	2	2	3

cd. tab. 2.2

Czynnik wpływający na charakter i poziom legitymacji	1950	1958	1987	1993	1999	2003	2009
<b>Rada</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	5	5	5	5	5	4
„Przejrzystość” powoływania	0	5	5	5	5	5	5
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	1	1	2	2	2	3
<b>Komisja Europejska</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	5	5	5	5	5	5
„Przejrzystość” powoływania	0	1	1	2	2	2	3
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	1	1	3	3	3	3
<b>Trybunał Sprawiedliwości</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	3	4	4	4	4	4
„Przejrzystość” powoływania	0	4	4	4	4	4	4
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	4	4	4	4	4	4
<b>Europejski Bank Centralny</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	0	0	3	3	3	3
„Przejrzystość” powoływania	0	0	0	4	4	4	4
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	0	0	3	3	3	3
<b>Trybunał Obrachunkowy</b>							
„Znaczenie” w systemie	0	0	1	1	1	1	1
„Przejrzystość” powoływania	0	0	4	4	4	4	4
„Przejrzystość” funkcjonowania	0	0	4	4	4	4	4
<b>Inne czynniki</b>							
Partycypacja polityczna obywateli państw UE	0	0	1	2	2	2	3
„Przejrzystość” UE (WE) jako organizacji	0	3	3	1	1	1	3
„Przejrzystość” procesu legislacyjnego w UE (WE)	0	1	1	1	1	1	2

Objaśnienia: 0 – nieistnienie instytucji/brak jej wpływu na proces integracji/niewystępowanie czynnika; 1 – bardzo niewielki wpływ instytucji na proces integracji/bardzo niewielkie znaczenie czynnika/bardzo niska; 2 – niewielki wpływ instytucji na proces integracji/niewielkie znaczenie czynnika/niska; 3 – umiarkowany wpływ instytucji na proces integracji/umiarkowane znaczenie czynnika/umiarkowana; 4 – duży wpływ instytucji na proces integracji/duże znaczenie czynnika/wysoka; 5 – decydujący wpływ instytucji/bardzo duże znaczenie czynnika/bardzo wysoka.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oceny własnej poziomu zaawansowania integracji.

zostały te same lata jako wyznaczniki kolejnych etapów w procesie rozwoju WE (UE), tzn. lata wejścia w życie kolejnych traktatów. Tak, jak było to już podkreślane przy okazji wyjaśniania założeń przyjętych do sporządzenia tabeli 2.1., również i w tym przypadku lata te

mają w znacznym stopniu charakter umowny, gdyż niektóre procesy i wydarzenia mające wpływ na przyjęte oceny poszczególnych zmiennych zachodziły na przestrzeni pewnego okresu czy też sytuowały się niejako „pomiędzy” datami wejścia w życie traktatów. Jako przykłady można tutaj podać chociażby rozwój Rady Europejskiej jako instytucji WE, bezpośrednie wybory do PE w 1979 r., utworzenie Trybunału Obrachunkowego w 1975 r. czy wzrost znaczenia i wpływu na proces integracji Trybunału Sprawiedliwości. Również dla utrzymania spójności z tabelą 2.1. zachowana została sześciostopniowa skala oceny znaczenia poszczególnych czynników, przy czym, siłą rzeczy, znaczenie przypisane poszczególnym stopniom jest inne, niż to sygnalizowano w tabeli 2.1. oraz, ze względu na większą różnorodność charakteru poszczególnych zmiennych, także bardziej zróżnicowane.

Wybrane do oceny czynniki oraz sama ich ocena są wynikiem decyzji autora. O ile, jak wspomniano przy okazji omawiania tabeli 2.1., w odniesieniu do rozwoju procesu integracji w poszczególnych obszarach podejmowane były podobne próby syntetycznej jego oceny, o tyle w przypadku wyboru i oceny charakteru i poziomu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE autorowi nie jest znana podobna próba. Wydaje się jednak, że warto ją podjąć chociażby tylko po to, aby stała się ona ewentualnie punktem wyjścia dla krytyki i prób konstruowania lepszych tego rodzaju zestawień. Oczywiście, zarówno wybór poszczególnych czynników, jak i ich ocena są i zawsze pozostaną kwestią subiektywną, i to chyba w jeszcze większym stopniu niż w przypadku postępu integracji „materialnej” (tabela 2.1.).

Podczas oceny „znaczenia” poszczególnych instytucji UE w całym systemie przyjęto założenie, że możliwy jest jednoczesny wzrost znaczenia jednej, kilku lub wszystkich instytucji; pisząc innymi słowami, chodzi o to, że nie mamy tutaj do czynienia ze swoistą „grą o sumie zerowej”, w której wzrost znaczenia jednej instytucji oznaczać musi automatycznie spadek znaczenia innej, ale że w związku z procesem poszerzenia i pogłębiania integracji „materialnej” (jak to zostało pokazane w tabeli 2.1.) możliwe są zmiany w kompetencjach i relacjach pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE, które oznaczać będą większy ich wpływ na funkcjonowanie UE jednocześnie. Chodzi tutaj przede wszystkim o takie zmiany w relacjach pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE, które oznaczają brak możliwości podejmowania decyzji, przyjmowania aktów prawnych itp. bez udziału i zaangażowania innych instytucji, będącymi również częścią systemu. W odniesieniu do PE wyróżniono dodatkowo znaczenie tej instytucji w odniesieniu do czterech podstawowych funkcji parlamentu w systemie demokratycznym.

W przypadku kryterium określonego mianem „przejrzystość” powoływania wysokie oceny w odniesieniu do tych instytucji UE, które mają charakter międzyrządowy, są następstwem tego, że ich skład powstaje niejako „z automatu”, tzn. ich członkowie tworzą te instytucje w konsekwencji piastowania danego stanowiska na poziomie krajowym.

## Rozdział 3

# Legitymizacja w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

### 3.1. Specyfika kompetencji i relacji pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Europejską, Radą i Komisją Europejską Wybrane aspekty

Jak wskazano w rozdziale pierwszym, bardzo często poglądy o deficycie legitymizacji, a zwłaszcza deficycie demokracji w UE, formułowane są z powodu specyficznych kompetencji i relacji pomiędzy czterema instytucjami UE – Parlamentem Europejskim, Radą Europejską, Radą i Komisją Europejską. Dzieje się tak ze względu na szczególny, odmienny w porównaniu do stanu rzeczy z jakim mamy do czynienia na poziomie państw członkowskich UE, zakres kompetencji przyznany tym instytucjom oraz relacje pomiędzy nimi.

W państwach członkowskich UE (i w ogóle w państwach demokratycznych) – pisząc w największym skrócie i pomijając oczywiście analizę rozwiązań szczegółowych (których znaczenie w kontekście tematu niniejszego opracowania jest drugorzędne), funkcjonujących w poszczególnych krajach – pochodzący z bezpośrednich, powszechnych wyborów parlament jest najważniejszą instytucją określającą ustrój i stanowiącą prawo. Ugrupowania polityczne, które (pojedynczo lub w koalicji) zdobyły większość miejsc w parlamencie (w przypadku parlamentów dwuizbowych zazwyczaj w jego tzw. izbie niższej), stanowią polityczne zaplecze rządu. Rząd ten, jako organ kolegialny, oraz jego poszczególni członkowie sprawują władzę wykonawczą, a za swoje działania są politycznie odpowiedzialni przed parlamentem, który pełni wobec władzy wykonawczej funkcję kontrolną. Kontrola przestrzegania prawa jest zadaniem systemu niezależnego sądownictwa. Takie rozwiązania stanowią kanon we współczesnych pań-



stwach o demokratycznych systemach politycznych i uważa się, że w ten sposób zapewniona jest demokratyczna legitymacja sprawowanej władzy.

W UE sytuacja jest bardzo wyraźnie odmienna. Od 1979 r. jednoizbowy PE, mający charakter instytucji ponadnarodowej, wybierany jest bezpośrednio w wyborach powszechnych. Zaczynając analizę od funkcji ustrojodawczej – czyli w przypadku UE (a wcześniej WE) od wpływu na charakter tej organizacji, zakres integracji dokonujący się w jej ramach itp., co określone jest w traktatach założycielskich zmienianych tzw. traktatami rewizyjnymi, to formalne znaczenie PE i jego wpływ jest tutaj niewielki. Traktaty te mają charakter umów międzynarodowych zawieranych przez rządy państw członkowskich. Zgodnie z art. 48 ust. 2 TUE<sup>1</sup>, PE jest jednym z podmiotów (obok rządu każdego państwa członkowskiego i KE) mających prawo przedłożenia propozycji zmiany traktatów. Są one przekazywane Radzie Europejskiej (oraz notyfikowane parlamentom narodowym), która po konsultacji z PE i KE może podjąć decyzję o rozpatrzeniu proponowanych zmian. Jeśli tak się stanie, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent, w którego skład wchodzi m.in. także przedstawiciele PE. Jeśli zakres proponowanych zmian jest niewielki, Rada Europejska po uzyskaniu zgody PE może podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu – wtedy określa mandat konferencji międzyrządowej państw członkowskich, na której forum uchwała się zmiany, które mają zostać dokonane w traktatach (art. 48 ust. 3 i 4 TUE). Wchodzi one w życie po ich ratyfikowaniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 4 TUE). PE może także przedłożyć propozycję w ramach uproszczonej procedury zmiany, która może mieć zastosowanie do postanowień części trzeciej TFUE (dotyczy ona polityk i działań wewnętrznych UE). Decyzja o zmianach należy tutaj do Rady Europejskiej po konsultacji z PE i KE (oraz EBC w przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej). Aby weszły w życie, zmiany te również muszą być zatwierdzone przez państwa członkowskie (art. 48 ust. 6 TUE). Podsumowując, formalny wpływ PE na treść traktatów i tym samym na coś, co można by określić mianem ustroju UE, jest ograniczony. PE ma w tym zakresie znacznie mniejsze kompetencje, niż mają w tej sferze parlamenty w państwach demokratycznych, a decydujące znaczenie ma instytucja międzyrządowa, jaką jest Rada Europejska.

Jeśli chodzi o funkcję prawodawczą, to należy podkreślić, że PE pozbawiony jest kompetencji inicjatywy prawodawczej, co w fundamentalny sposób odróżnia go od parlamentów w państwach demokratycznych.

---

<sup>1</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

Ponadto władza stanowienia prawa nie spoczywa tylko w ręku PE, ale jest podzielona – od wejścia w życie TL funkcję prawodawczą pełni PE i Rada (art. 14 ust. 1 TUE). Rada zaś jest instytucją międzyrządową, w której skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich szczebla ministerialnego (art. 16 ust. 2 TUE), a więc osoby sprawujące na poziomie krajowym władzę wykonawczą. Wreszcie współudział w stanowieniu przez PE prawa nie dotyczy wszystkich polityk UE – szczególnym zasadom podlega Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE, która jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę (art. 24 ust. 1 TUE). Oprócz stanowienia prawa w ramach zwykłej procedury prawodawczej, w której akty prawne są przyjmowane przez PE i Radę na wniosek KE (art. 289 ust. 1 TFUE<sup>2</sup>), w niektórych przypadkach przewidzianych w traktatach akty prawne przyjmowane są w drodze szczególnej procedury prawodawczej, czyli przez PE z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem PE (art. 289 ust. 2 TFUE), co oznacza, że wpływ PE na treść przyjmowanych aktów prawnych może być mniejszy niż w ramach zwykłej procedury prawodawczej. Co więcej, w traktatach przewiduje się także przyjmowanie aktów prawnych przez Radę na wniosek KE (art. 292 TFUE), a więc zupełnie bez udziału PE. Zatem PE ma wpływ na treść stanowionego prawa, ale generalnie jego znaczenie jako instytucji prawodawczej jest mniejsze niż znaczenie w tym kontekście Rady. Jak zauważa tutaj np. Vivien A. Schmidt, to państwa członkowskie UE kontrolują legislację na poziomie UE – zarówno jeśli chodzi o przyjmowanie aktów prawnych (Rada Europejska i Rada), jak i o ich wprowadzanie w życie<sup>3</sup>. Oczywiście także w porównaniu do parlamentów narodowych pozycja PE jako instytucji prawodawczej jest wyraźnie słabsza. W efekcie, w odniesieniu do kompetencji PE formułowane są np. takie opinie: „jedyną pracą PE na pełny etat (oprócz ochrony swoich przywilejów) jest kreowanie wyborców [ang. *constituencies*] dla samego siebie”<sup>4</sup>. Należy jednak tutaj przypomnieć, że jak to zostało pokazane w rozdziale drugim, znaczenie PE jako instytucji prawodawczej (i w ogóle zakres kompetencji PE) systematycznie wzrasta – zawarte w przyjętych traktatach rewizyjnych postanowienia oznaczały wzrost kompetencji prawodawczych PE.

Odmienne w porównaniu do typowych rozwiązań funkcjonujących w państwach demokratycznych wyglądają także relacje pomiędzy PE jako organem pochodzącym z wyborów bezpośrednich a instytucjami pełni-

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>3</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe. The EU and national politics*. Oxford 2006, s. 48.

<sup>4</sup> J. GILLINGHAM: *Design for a new Europe*. Cambridge 2006, s. 42.

cymi funkcje wykonawcze, w tym szczególnie polityczna odpowiedzialność tych ostatnich przed PE. Jak to zostało wspomniane, międzyrządowa Rada – kluczowa instytucja stanowiąca prawo na poziomie UE – tworzona jest przez osoby, które na poziomie krajowym pełnią funkcje władzy wykonawczej i których demokratyczna legitymacja jest pośrednia (są oni politycznie odpowiedzialni przed parlamentami krajowymi). Natomiast na poziomie unijnym Rada – ani jako instytucja, ani jako jej poszczególni członkowie – nie jest politycznie odpowiedzialna ani przed pochodzącym z wyborów bezpośrednich PE, ani przed żadną inną instytucją.

Również zależności pomiędzy PE a innym organem ponadnarodowym – Komisją Europejską – są wyraźnie odmienne od relacji zachodzących pomiędzy parlamentami a rządami w państwach demokratycznych. Znaczenie PE podczas powoływania KE jest wyraźnie mniejsze w porównaniu z wpływem parlamentów na skład rządów w państwach członkowskich UE. Zgodnie z art. 17 ust. 7 TUE kandydata na przewodniczącego KE przedstawia Parlamentowi Rada Europejska (ciało o charakterze międzyrządowym) – „uwzględniając wybory do PE i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji”. Jest on wybierany przez PE, a w przypadku nieuzyskania wymaganej większości procedura jest powtarzana. Pozostali kandydaci na członków KE przyjmowani są przez Radę w porozumieniu z przewodniczącym KE, a następnie kolegialnie zatwierdzani przez PE, co jest podstawą do mianowania ich przez Radę Europejską. Oznacza to, że wpływ PE na skład KE jest ograniczony – PE może nie zaakceptować czy to kandydata na przewodniczącego KE, czy też całej KE, ale traktaty nie dają Parlamentowi, przynajmniej oficjalnie, możliwości aktywnego wpływania na skład KE, tzn. wysuwania kandydatów na przewodniczącego lub członków KE.

Komisja ponosi przed PE odpowiedzialność (art. 17 ust. 8 TUE), ale jest to odpowiedzialność kolegialna, tzn. PE może uchwalić wobec całej KE wotum nieufności (w takim przypadku jej członkowie kolegialnie rezygnują ze swoich funkcji) zgodnie z art. 234 TFUE. Oznacza to, że odpowiedzialność poszczególnych członków KE przed PE jest mniejsza w porównaniu do odpowiedzialności, z jaką mamy zazwyczaj do czynienia w państwach demokratycznych, w których parlament może odwołać nie tylko cały rząd, ale także jego poszczególnych członków. Zatwierdzanie Komisji oraz możliwość jej odwołania przez PE jest najważniejszym instrumentem kontroli PE nad KE i w ten sposób źródłem demokratycznej legitymacji Komisji. Ze względów politycznych znacznie trudniejsze jest wyrażenie wotum nieufności wobec całego organu w sytuacji, gdy zastrzeżenia są kierowane tylko pod adresem jednego lub kilku jego członków. Oczywiście, teoretycznie można sobie wyobrazić sytuację, w której dochodzi do odwołania całej KE z powodu jednego jej członka,

a następnie do powołania ponownie tych samych osób z wyjątkiem tej jednej, wobec której PE miał jakieś zastrzeżenia. Jednak, po pierwsze, PE samodzielnie nie jest w stanie takiej operacji przeprowadzić i wymagałaby ona współpracy PE z państwami członkowskimi, których reprezentanci tworzą Radę Europejską i Radę. Po drugie, takie działania, niemające podstaw traktatowych i wymagające nieformalnego porozumienia pomiędzy PE a państwami członkowskimi, raczej negatywnie wpłynęłaby na wizerunek unijnych instytucji. Wydaje się, że już chyba łatwiejszym sposobem – chociaż oczywiście także niedającym gwarancji skuteczności – byłaby jakaś forma nieoficjalnego nacisku na tego członka KE, który z jakichś powodów przestał cieszyć się zaufaniem PE.

Konstrukcja prawna, w której inne instytucje mają decydujący wpływ na skład KE (Rada Europejska i Rada), a inna (PE) ma prawo do zdymisjonowania Komisji, wzmacnia jej niezależność. Biorąc pod uwagę to, że prawo odwołania Komisji przez PE nie towarzyszy prawo do jej mianowania, J.H.H. Weiler taką możliwość określa mianem „iluzorycznej”<sup>5</sup>.

Tak określone kompetencje PE w trzech podstawowych funkcjach, jakie spełniają parlamenty w państwach demokratycznych – ustrojodawczej, prawodawczej oraz kontroli politycznej nad rządem – pociągają za sobą jeszcze inne konsekwencje mające kluczowe znaczenie w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Współcześnie, w państwach demokratycznych za suwerena, czyli podmiot, któremu przypisuje się atrybut władzy zwierzchniej w państwie, uważany jest podmiot zbiorowy – *demos* (lud, naród, społeczeństwo). Głosując na swoich przedstawicieli sprawujących w jego imieniu władzę, *demos*, przynajmniej teoretycznie, określa w ten sposób m.in. najważniejsze kierunki, zgodnie z którymi rządzący powinni, znowu przynajmniej teoretycznie, sprawować tę władzę i podejmować decyzje polityczne. Mówiąc innymi słowami, głosujący wybierają pomiędzy różnymi rozwiązaniami politycznymi sformułowanymi przez rywalizujące z sobą ugrupowania polityczne. To ugrupowanie (lub ich koalicja), które uzyska większość miejsc w parlamencie, tworzy rząd oraz ma decydujący wpływ na treść stanowionego prawa. Podchodząc w ten sposób do sprawy, wybory do PE nie spełniają tych podstawowych funkcji – biorąc w nich udział, głosujący nie mają żadnego wpływu ani na kształt i charakter ustrojowy UE, ani na skład egzekutywy działającej na poziomie UE, nie decydują też o najważniejszych kierunkach politycznych działań PE czy w ogóle UE. Jest tak pomimo, wskazanego w rozdziale pierwszym, olbrzymiego znaczenia i bezpośredniego wpływu, jaki wywie-

---

<sup>5</sup> J.H.H. WEILER: *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge 1999, s. 78–79.

rają decyzje i działania unijnych instytucji na mieszkańców UE. Można w tym miejscu postawić pytanie w rodzaju: Jaki wpływ mają preferencje wyborców na unijną egzekutywę w sytuacji, w której uczestniczą oni w wyborach do organu przedstawicielskiego, który ma bardzo ograniczone możliwości kontroli nad instytucjami sprawującymi władzę wykonawczą w UE, w którym nie ma ani rządzącej większości, ani opozycji oraz gdy większość stanowisk politycznych obsadzana jest na zasadzie konsensu, a nie obejmowana przez zwycięzców? W wyborach krajowych, które – ze względu na znaczenie instytucji międzyrządowych, czyli Rady i Rady Europejskiej, są bardzo ważne także w kontekście europejskim, sprawy dotyczące UE, jej funkcjonowania i rozwoju mają raczej małe znaczenie i podejmowane są relatywnie rzadko. Z kolei wybory do PE i organizowane przy ich okazji kampanie wyborcze zdominowane są przez sprawy krajowe, a same wybory bardzo często traktuje się jako swoisty plebiscyt „za” rządzącymi lub „przeciw” nim w danym momencie.

Podstawowymi dla funkcjonowania demokracji organizacjami są partie polityczne. Te działające na forum UE nazywane są „niedorozwiniętymi” (ang. *underdeveloped*); stanowią one amalgamat różnych partii narodowych i charakteryzują się niską dyscypliną i spójnością, chociaż wzrastają od lat dziewięćdziesiątych XX w.<sup>6</sup> Między innymi ta słabość partii politycznych funkcjonujących na poziomie unijnym powoduje, że inaczej wygląda rywalizacja polityczna na tym szczeblu; temat ten będzie jeszcze szerzej poruszony w następnym rozdziale. Według V.A. Schmidt członkowie Rady UE przemawiają raczej w imieniu reprezentowanych państw, a nie danej większości rządowej, z której się wywodzą. Z kolei członkowie PE reprezentują raczej interesy UE jako całości, a nie danej grupy wyborców. Znaczenie zaś w UE zorganizowanych grup interesu powoduje, że skuteczniejsze jest wywieranie wpływu i nacisków w Brukseli niż głosowanie lub protestowanie w stolicach narodowych<sup>7</sup>. Wraz z tym, że KE jest zorientowana raczej na dążenie do konsensu i na „techniczne” podejście do prowadzenia polityki, mamy w UE do czynienia przede wszystkim z zarządzaniem (ang. *governance*). Przedstawiciele władzy wykonawczej stanowią silną, ale pośrednią reprezentację w Radzie, natomiast PE, chociaż stanowi bezpośrednią reprezentację obywateli państw UE i w ten sposób posiada najsilniejszą bezpośrednią legitymację demokratyczną, to pozostaje instytucją najsłabszą, w której mamy do czynienia ze słabą polityką rywalizacji (ang. *partisan politics*) w porównaniu do instytucji krajowych<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy...*, s. 160.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 158.

Jeśli zaś chodzi o funkcję kreacyjną PE, to jej najważniejszym przejawem jest wspomniany wpływ na powoływanie KE. Oprócz tego PE powołuje jeszcze tylko europejskiego rzecznika praw obywatela (art. 228 TFUE).

Wskazana uprzednio kluczowa rola Rady podczas stanowienia prawa w UE oraz w ogóle jej pozycja polityczno-prawna w systemie instytucjonalnym UE nastrocza jeszcze innych komplikacji w kontekście demokratycznej legitymizacji tej instytucji. Po pierwsze to, że jak wskazano, członkami Rady są przedstawiciele państw członkowskich szczebla ministerialnego, oznacza, że osoby sprawujące władzę wykonawczą na poziomie krajowym – na szczeblu unijnym sprawują władzę prawodawczą. Oprócz prawodawczych Rada ma też kompetencje o charakterze wykonawczym (np. art. 16 ust. 1 TUE stanowi, że Rada „pełni funkcje określania polityki i koordynacji” czy też, jak już wspomniano, wspólnie z Radą Europejską określa i realizuje Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE – art. 24 ust. 1 TUE). Pisząc ogólnie, na poziomie UE władza wykonawcza jest dzielona przez KE i Radę – KE jest odpowiedzialna za bieżącą realizację unijnych polityk, Rada zaś – za funkcjonowanie UE w średnim i długim okresie<sup>9</sup>.

Po drugie, za swoje działania członkowie Rady odpowiedzialni są tylko na poziomie krajowym – przed parlamentami narodowymi – chociaż przecież Rada jest instytucją UE (art. 13 ust. 1 TUE). Jak pisał np. pierwszy przewodniczący Komisji EWG Walter Hallstein „Rada nie jest konferencją rządów, ale instytucją Wspólnoty”<sup>10</sup>; podobną opinię, tzn. że Rada jest przede wszystkim instytucją wspólnotową, a nie międzyrządową, wyraża też np. Spyros A. Pappas<sup>11</sup>. Oznacza to pośrednią kontrolę polityczną członków Rady za ich działania na poziomie UE. Ma to bardzo duże znaczenie, np. w kontekście podejmowania decyzji przez Radę, której podstawowym sposobem stanowienia jest większość kwalifikowana (art. 16 ust. 3 TUE), co oznacza, że przedstawiciel jakiegoś państwa może zostać przegłosowany, a kraj ten będzie zmuszony podporządkować się jakiejś decyzji wbrew swojej woli lub też określone rozwiązanie nie zostanie przez Radę przyjęte pomimo takiej woli przedstawiciela jakiegoś

---

<sup>9</sup> S. PANEBIANCO: *Relations between interest groups and party groups in the European Union*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998, s. 158.

<sup>10</sup> W. HALLSTEIN: *L'Europe Inachevée*. Paris 1970, s. 77. Cyt. za: D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998, s. 63.

<sup>11</sup> *Citizens' Europe: EU Constitution and the question of Union's legitimacy*, głos S.A. PAPPAS. In: *Convention on EU reform and enlargement*. Ed. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2003, s. 41.

państwa członkowskiego UE. Biorąc ponadto pod uwagę sposób pracy oraz podejmowania decyzji przez Radę, Roberto Gargarella pisze, że ludzie bardzo niewiele wiedzą o swoich przedstawicielach i ich pracy, i mają małe możliwości ich nagrodzenia lub ukarania, oraz zauważa, że wejście w życie TA oznaczało, że sytuacja się poprawiła, chociaż nie zasadniczo. Poza tym bardzo często w istocie odpowiedzialny za ostateczne decyzje Rady jest COREPER określany mianem jednego z „najbardziej niejasnych” podmiotów w strukturze instytucjonalnej UE<sup>12</sup>. W rezultacie, można spotkać się z opinią, że brak odpowiedzialności egzekutywy przed elektoratem jest „najpoważniejszym aspektem deficytu demokracji w UE, który jest podkreślany przez to, że Rada UE pełni jednocześnie funkcję wykonawczą oraz reprezentuje państwa członkowskie”<sup>13</sup>.

Instytucją UE, której pozycja polityczno-prawna powoduje, że jest najbardziej zbliżona do rządu z poziomu krajowego, jest Komisja Europejska. Jednak i w tym przypadku wiele czynników bardzo poważnie odróżnia KE od rządu w państwach demokratycznych, co z kolei oznacza, że trudno mówić o jej demokratycznej legitymacji, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku rządów w państwach członkowskich UE. Kwestia politycznej odpowiedzialności KE przed organem przedstawicielskim, czyli PE, została już poruszona. Jak pisał D. Marquand, „nie może być demokracji bez odpowiedzialności”, tzn. podejmujący decyzje muszą być za nie odpowiedzialni i musi być możliwość ich usunięcia przez tych, w imieniu których podejmują decyzje<sup>14</sup>. Odnosząc to do KE, zdaniem np. D. Beethama raczej trudno mówić, że funkcjonowanie KE jako swobodnego rządu UE odpowiada wymogom otwartego i odpowiedzialnego rządu tak, jak to jest w demokracjach<sup>15</sup>.

Złożoność sytuacji w kontekście legitymizacji w odniesieniu do KE potęguje to, że określenie KE jako organu wykonawczego byłoby bardzo nieprecyzyjne. Po pierwsze bowiem, kompetencje wykonawcze KE nie dotyczą wszystkich polityk UE – jak to już było sygnalizowane, wyjątek dotyczy WPZiB, która ma charakter międzyrządowy i jest wykonywana przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki

---

<sup>12</sup> R. GARGARELLA: *Demanding public deliberation. The Council of Ministers: Some lessons from the Anglo-American history*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 194–195.

<sup>13</sup> F. ATTINÀ: *Party fragmentation and discontinuity in the European Union*. In: *Transnational parties...*, s. 12.

<sup>14</sup> D. MARQUAND: *Parliament for Europe*. London 1979, s. 64.

<sup>15</sup> D. BEETHAM: *Key principles and indices for a democratic audit*. In: *Defining and measuring democracy*. Ed. D. BEETHAM. London–Thousand Oaks–New Delhi 1994, s. 29–30.

bezpieczeństwa oraz przez państwa członkowskie (art. 24 ust. 1 TUE)<sup>16</sup>. Po drugie, KE posiada też bardzo istotne uprawnienia charakterystyczne dla władzy prawodawczej. Jak już sygnalizowano, z zasady, jeśli traktaty nie stanowią w poszczególnych przypadkach inaczej, akty prawodawcze w UE mogą być przyjmowane wyłącznie na wniosek KE (art. 17 ust. 2 TUE). KE uczestniczy też w procesie stanowienia prawa (przede wszystkim w trakcie zwykłej procedury prawodawczej – art. 294 TFUE). KE może też, na mocy aktów prawodawczych, uzyskać uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nieprawodawczym (delegowanych), które „uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego” (art. 290 ust. 1 TFUE).

Po trzecie, w TUE stwierdza się, że KE pełni także funkcje „koordynacyjne” i „zarządzające” (art. 17 ust. 1 TUE). Razem oznacza to, że KE, chociaż jest organem tak różnym od rządów na poziomie krajowym, to pełni pewne funkcje charakterystyczne dla przywódców politycznych w państwach demokratycznych, tzn. definiuje cele polityczne, określa sposoby ich osiągnięcia, inicjuje w tym zakresie określone działania, a później, jako organ wykonawczy, realizuje je.

Po czwarte, KE posiada też bardzo istotną kompetencję charakterystyczną dla organów władzy sądowniczej – czuwa nad stosowaniem postanowień traktatów i „środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie”. Pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości nadzoruje stosowanie prawa UE (art. 17 ust. 1 TUE). W celu wykonywania tych zadań, KE „może zbierać wszelkie informacje i dokonywać wszelkich niezbędnych weryfikacji w granicach i na warunkach określonych przez Radę” (art. 337 TFUE). W przypadku uznania przez KE, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim zobowiązaniu, może uruchomić stosowną procedurę w trybie art. 258 TFUE. Jeśli po wydaniu przez TS wyroku stwierdzającego naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie nie podjęło ono działań mających na celu wykonanie wyroku, KE może ponownie wszcząć odpowiednią procedurę (art. 260 TFUE).

KE, tak jak państwo członkowskie, PE oraz Rada (a także TO, EBC i KR w celu ochrony ich prerogatyw) ma także prawo wniesienia skargi do TS w przypadku uznania „braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy” (art. 263 TFUE). Państwa członkowskie oraz instytucje UE mogą także wnieść do

---

<sup>16</sup> Międzyrządowy charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE podkreśla nie tylko to, że PE i KE są w istocie wyłączone z jej określania i realizowania ale także to, że Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w zakresie dotyczących jej postanowień. Zob. art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 275 TFUE.



TS tzw. skargę na zaniechanie przeciwko PE, Radzie Europejskiej, Radzie, Komisji lub EBC oraz organom i jednostkom organizacyjnym UE (art. 265 TFUE).

KE nie jest typową instytucją polityczną, jak rząd, którego członkami w państwie demokratycznym są zazwyczaj przywódcy polityczni, których ugrupowania z kolei zwyciężyły w powszechnych wyborach i którzy dzięki temu cieszą się legitymacją demokratyczną. KE nie jest też klasycznym organem administracyjnym – ma bowiem zarówno pewne cechy „polityczne”, jak i „biurokratyczne”<sup>17</sup>. Jej członkowie są mianowani, a nie wybierani – ale, jak zostało to wskazane, zgodnie z traktatami podczas wyboru przewodniczącego KE należy uwzględnić wynik wyborów do PE; dokonują tego przywódcy polityczni, a następnie cały skład KE musi być zatwierdzony przez PE. KE nie jest też bezpośrednio odpowiedzialna przez elektoratem i jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich działań – „Komisja wspiera ogólny interes Unii” (art. 17 ust. 1 TUE), jest „całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań”, a jej członkowie nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od jakiegokolwiek podmiotu (art. 17 ust. 3 TUE). To ostatnie zdanie jest powtórzone w art. 245 TFUE, w którym czytamy także, że „Państwa członkowskie szanują ich [członków KE – T.K.] niezależność i nie dążą do wywierania na nich wpływu przy wykonywaniu przez nich swoich zadań. Członkowie Komisji nie mogą, podczas pełnienia swych funkcji, wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej”. W przypadku naruszenia tych zobowiązań przez członka KE o jego dymisji („lub o pozbawieniu go prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści”) może orzec Trybunał Sprawiedliwości, co czyni na wniosek Rady (stanowiącej zwykłą większością) lub samej Komisji (art. 245 TFUE). Przyczyną dymisji członka KE orzeczonej przez TS może być także „poważne uchybienie” (art. 247 TFUE).

Traktaty nie zawierają żadnych precyzyjnych kryteriów, które musi spełniać kandydat na członka KE poza tym, że musi mieć „ogólne kwalifikacje” i być „zaangażowany w sprawy europejskie”, a jego „niezależność jest niekwestionowana” (art. 17 ust. 3). Jednakże w praktyce, jak pisze np. Simon Hix, „na poziomie politycznym rządy państw członkowskich wybierają »swoich« komisarzy. Większość polityków jest silnie związana z partiami, które ich wybierają, i starają się wrócić do polityki krajowej po zakończeniu swojej kariery w Komisji. Stąd komisarze raczej oddają preferencje partii i rządów, które ich nomino-

---

<sup>17</sup> D. COOMBES: *The organization of the commission*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972, s. 237.

wały”<sup>18</sup>. Oznacza to, że w istocie decyzja o składzie KE ma charakter polityczny, co oczywiście nie musi oznaczać braku bardzo wysokich kwalifikacji merytorycznych, dzięki czemu legitymacja KE może być wywodzona także ze źródeł takich, jak fachowość, specjalistyczna wiedza itp., tym bardziej że, jak pisał np. David Coombes, członkowie KE są liderami instytucji, powołującymi własny zespół ludzi przeważnie na podstawie otwartych, konkurencyjnych egzaminów i testów kwalifikacji. Ta „hybrydowość” KE nie jest przypadkowa czy nieracjonalna, ale stanowi następstwo poglądów funkcjonalistycznych w podejściu do integracji, gdzie ustanowienie tego rodzaju ponadnarodowej instytucji było szczególnie atrakcyjne. KE miała chronić i rozwijać ideę europejską, do czego potrzebne było zaangażowanie i działania niezależnie od rządów państw członkowskich. Jednakże, instytucja bezpośrednio reprezentatywna była niepożądana, gdyż mogłaby stanowić wyzwanie dla suwerenności państw członkowskich<sup>19</sup>.

W kontekście specyfiki KE, jej kompetencji wykonawczych oraz relacji z Radą UE należy wspomnieć także o komitologii, którą A. Føllesdal nazywa „najbardziej kłopotliwym, a pod pewnymi względami niepokojącym zjawiskiem, związanym z instytucjami europejskimi”<sup>20</sup>. Pisząc w skrócie, jest to rozbudowany i złożony system różnego rodzaju komitetów, w których zasiadają przedstawiciele rządów państw członkowskich UE i których zadaniem jest przede wszystkim kontrola działań wykonawczych KE, co oznacza ograniczenie swobody tej instytucji w sferze jej kompetencji wykonawczych. W prawie pierwotnym UE nie ma ani nie było mowy w tym kontekście o „komitetach” czy też „komitologii”. Obecnie, po zmianach wprowadzonych na podstawie TL, najistotniejsze znaczenie dla komitologii mają art. 290 i 291 TFUE<sup>21</sup>. Artykuł 290 ust. 1 TFUE stanowi, że „akt prawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego”. Te „istotne elementy” danej dziedziny zastrzeżone są dla aktu prawodawczego. Akty prawodawcze „wyraźnie” określają „cel,

<sup>18</sup> S. HIX: *The European Union as a polity (I)*. In: *Handbook of European Union politics*. Eds. K.E. JØRGENSEN, M.A. POLLACK, B. ROSAMOND. London–Thousand Oaks–New Delhi 2007, s. 146.

<sup>19</sup> D. COOMBES: *The Organization...*, s. 238–239.

<sup>20</sup> A. FØLLESDAL: *Legitymizacja regulacyjnej komitologii*. W: *Komitety i komitologia*. Red. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2005, s. 198.

<sup>21</sup> Przed wejściem w życie TL stosowne regulacje zawarte były w art. 202 TWE oraz 211 TWE. Wcześniej, w Traktacie ustanawiającym EWG, był to art. 155 a po zmianach wprowadzonych do tego traktatu na mocy JAE także art. 145 TEWG oraz art. 124 TEWEA.

treść, zakres oraz czas obowiązywania” przekazanych uprawnień. Z kolei art. 291 TFUE stanowi, że „wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów” UE przyjmują państwa członkowskie (art. 291 ust. 1 TFUE), jednak „jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz przypadkach określonych w artykułach 24 i 26 TUE, Radzie” (art. 291 ust. 2 TFUE; art. 24 i 26 TUE dotyczą WPZiB UE). I do celów tego postanowienia PE i Rada przyjmując rozporządzenia zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają „przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję” (art. 291 ust. 3 TFUE). W prawie pochodnym regulacje dotyczące komitologii zawarte zostały w kolejnych decyzjach Rady – pierwszej przyjętej w 1987 r.<sup>22</sup>, zmienionej w 1999 r.<sup>23</sup>, która z kolei została zmieniona w roku 2006<sup>24</sup>. Obecnie, w związku z postanowieniami wprowadzonymi na mocy TL (art. 291 ust. 2 i 3 TFUE), komitologia funkcjonuje na podstawie rozporządzenia PE i Rady z 2011 r.<sup>25</sup> Warto dodać, że legalność procedur w ramach komitologii była kwestionowana, jednak Trybunał Sprawiedliwości potwierdził jej zgodność z prawem<sup>26</sup>. PE wniósł także pozew o unieważnienie pierwszej decyzji Rady w sprawie komitologii z 1987 r., ale został on przez Trybunał oddalony<sup>27</sup>.

Jak twierdzi się w literaturze przedmiotu, znaczenie komitetów i komitologii w funkcjonowaniu UE jest duże – zarządzanie UE odbywa się

---

<sup>22</sup> *Council Decision 87/373/EEC of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission.* “Official Journal” L 197, 18.07.1987.

<sup>23</sup> *Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC).* “Official Journal” L 184, 17.07.1999.

<sup>24</sup> *Decyzja Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.* „Dziennik Urzędowy” L 200, 22.07.2006.

<sup>25</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 55, 28.02.2011.

<sup>26</sup> *Sprawa 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel przeciwko Köster i Berodt & Co.* Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r. Zbiór Orzeczeń 1970, s. 01161.

<sup>27</sup> *Sprawa 302/87, Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.* Wyrok Trybunału z dnia 27 września 1988 r. Zbiór Orzeczeń 1988, s. 05615.

poprzez komitety; „komitologia dominuje”<sup>28</sup>. Komitety odgrywają rolę podczas ustalania agendy, podejmowania decyzji oraz podczas wprowadzania ich w życie. Komitety pełnią funkcje doradcze, opiniodawcze, zarządzające, regulacyjne, kontrolne i nadzorcze; wpływają na to, co jest przedmiotem zainteresowania instytucji UE<sup>29</sup>. „Komitety są wszędzie, a zakres ich obowiązków waha się od drobnych szczegółów dotyczących regulacji o charakterze technicznym do fundamentalnych kwestii, przed którymi stoi UE w danym momencie i w przyszłości”<sup>30</sup>.

Jednocześnie ocena roli i charakteru komitetów jest trudna. Z jednej strony komitologia, która jest wynalazkiem UE (choć zdaniem S. Hixa, „wbrew [...] tezie o wyjątkowości systemu, zaangażowanie ekspertów dysponujących specjalistyczną wiedzą i przedstawicieli prywatnych grup interesu w proces wykonywania i regulacji polityk jest stałą cechą większości administracji publicznej”<sup>31</sup>), może być postrzegana jako „instytucjonalna odpowiedź na wymagania efektywności i legitymizacji”. Jako „nowy polityczny porządek, który może przyczynić się do naprawy deficytu demokracji dzięki temu, że państwa członkowskie i niepaństwowe grupy interesu włączone są w proces podejmowania decyzji, i dlatego przyczynia się do deliberatywnej ponadpaństwowości” (ang. *deliberative supranationalism*)<sup>32</sup>. Z drugiej strony komitety są przejawem renacjonalizacji polityk unijnych; zgodnie z jeszcze innym stanowiskiem – „technokratycznej” i „nieodpowiedzialnej” biurokratycznej maszyny brukselskiej<sup>33</sup>. S. Hix pisze, że „od momentu stworzenia systemu [komitologii – T.K.] PE twierdził, że z powodu tajności postępowania komitetów jest on nietransparentny. Ponadto przyznając rządów państw członkowskich prawo kontroli zadań wykonawczych Komisji, system komitologii podważył, według PE, zasadę podziału władzy pomiędzy legislatywę UE (Rada i Komisja) a władzę wykonawczą (Komisja)”<sup>34</sup>. W kontekście legitymizacji, jak pisze A. Føllesdal,

---

<sup>28</sup> B. KOHLER-KOCH: *Organized interests in European integration: The evolution of a new type of governance?* In: *Participation and policy-making in the European Union*. Eds. H. WALLACE, A.R. YOUNG. Oxford 1997, s. 54.

<sup>29</sup> T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER: *Introduction*. In: *Committee governance in the European Union*. Eds. T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER. Manchester–New York 2000, s. 4–6.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>31</sup> S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Warszawa 2010, s. 90.

<sup>32</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism in the EU*. In: *Democracy in...*, s. 60.

<sup>33</sup> T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER: *Introduction...*, s. 1.

<sup>34</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 89. Szerzej na temat komitologii zob. np.: P. TOSIEK: *Komitologia: szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*. Lublin 2007; *Komitety i komitologia*. Red. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2005; M.A. POLLACK: *The engines of European integration. Delegation, agency and agenda setting in the EU*. Oxford

„problemy” z komitologią dotyczą politycznej odpowiedzialności, równego dostępu, przejrzystości jej prac oraz przedstawicielstwa. Jest ona poza kontrolą instytucji pochodzących z wyborów czy to bezpośrednich, czy to pośrednich, co oznacza brak politycznej odpowiedzialności. Prace komitetów mają charakter nieformalny i są nieprzejrzyste, ich członkowie często są aktorami systemu rynkowego i reprezentują samych siebie i z tych powodów możliwości zawierania różnego rodzaju „tajnych układów” są duże<sup>35</sup>.

Chociaż, jak to zostało pokazane w rozdziale pierwszym, sformułowane poglądy o deficycie legitymizacji czy demokracji w UE raczej nie odnoszą się do Rady Europejskiej, dla porządku warto poświęcić tej instytucji również trochę miejsca. Może się ona zajmować wszystkimi sprawami dotyczącymi UE – w art. 15 TUE ust. 1 stwierdzono, że „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”. Nie ma ona kompetencji stanowienia wiążących aktów prawnych – następne zdanie cytowanego przepisu mówi, że „Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”. W praktyce, chociażby ze względu na to, że Radę Europejską tworzą szefowie państw i rządów, a więc politycy najwyższego szczebla, znaczenie i wpływ tej instytucji na przyjmowane później przez KE, Radę i PE akty prawne są bardzo duże. Pod względem demokratycznej legitymacji sytuacja Rady Europejskiej wygląda w istocie bardzo podobnie do sytuacji Rady. W przypadku szefów rządów ich demokratyczna legitymacja jest taka sama jak w przypadku przedstawicieli państw członkowskich szczebla ministerialnego tworzących Radę. Natomiast jeśli jakieś państwo UE jest reprezentowane przez szefa państwa, to albo także tutaj sytuacja jest taka sama – jeśli jest on wybierany przez parlament, albo jego legitymacja opiera się na wyborze bezpośrednim dokonany przez suwerena. Warto także zwrócić uwagę na to, że jak się wskazuje, od pewnego czasu mamy do czynienia z dążeniami do odwrócenia dotychczasowej praktyki w zakresie legislacji w UE w relacjach Rady Europejskiej z Radą UE. Określone to zostało „zmianą podejścia z *bottom up* na *top down*”; w skrócie polega to na tym, że o ile wcześniej działalność legislacyjna w UE zaczynała się na poziomie grup roboczych Rady UE, a koniec negocjacji miał miejsce, jeśli było to niezbędne, na poziomie Rady Europejskiej, o tyle po wejściu w życie TL można zauważyć tendencję

---

2003, s. 114–145; P. SOLARZ: *Komitologia. W: System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005, s. 93–98.

<sup>35</sup> A. FØLLESDAL: *Legitymizacja regulacyjnej...*, s. 200–202.

Hermana van Rompuya do tego, aby to z Rady Europejskiej wypływały zadania dla Rady UE<sup>36</sup>.

Na mocy TL utworzone zostało zupełnie nowe stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej (art. 15 ust. 5 TUE). Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej<sup>37</sup>, jako pierwszy urząd ten sprawował belgijski polityk H. van Rompuy. W kontekście zagadnienia legitymizacji można w odniesieniu do ustanowienia tego stanowiska sformułować kilka uwag. Po pierwsze, zgodnie z postanowieniem zawartym we wspomnianym ustępie art. 15 TUE, przewodniczący Rady Europejskiej powoływany jest przez samą Radę Europejską (większością kwalifikowaną), co oznacza, że jego demokratyczna legitymacja jest tylko pośrednia. Obywatele państw UE wpływu na obsadę tego stanowiska, które może chyba być porównane do stanowiska głowy państwa, nie mają żadnego. Należy jednak w tym miejscu zauważyć, że kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej (określone w art. 15 ust. 6 TUE) są stosunkowo skromne i mają charakter organizacyjny oraz reprezentacyjny, a w sytuacji, gdy kompetencje głowy państwa ograniczają się do tego rodzaju funkcji, także w wielu krajach głowa państwa pochodzi z wyborów pośrednich. Po drugie, przewodniczący Rady Europejskiej za swoje działania odpowiada tylko przed Radą Europejską – „w przypadku przeszkody lub poważnego uchybienia Rada Europejska może pozbawić przewodniczącego mandatu zgodnie z tą samą procedurą” (tzn. większością kwalifikowaną). Mandat przewodniczącego Rady Europejskiej może być jednokrotnie odnowiony – oczywiście przez Radę Europejską, co oznacza, że ocena sprawowania swojej funkcji przez osobę pełniącą funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej należy tylko i wyłącznie do tej instytucji. Bez względu na to, jak przewodniczący Rady Europejskiej postrzegany jest przez obywateli państw UE i jak oceniają oni styl sprawowania przez niego swojego urzędu, nie ma to formalnie żadnego wpływu na decyzję Rady Europejskiej o odnowieniu lub nieodnowieniu mandatu. Po trzecie, brak formalnych, precyzyjnych reguł określających tryb wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej powoduje, że wybór ten będzie odbywał się zapewne także w przyszłości mniej więcej tak, jak to miało miejsce w przypadku H. van Rompuya. A trudno procedurę tę nazwać jasną i przejrzystą – kluczowe znaczenie miały zakulisowe negocjacje i porozumienia, z których zapewne większość

---

<sup>36</sup> T. HUSAK: *Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony*. W: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*. Red. T. HUSAK, F. JASIŃSKI. Warszawa 2010, s. 13–14.

<sup>37</sup> *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej (2009/879/UE)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 02.12.2009.

nigdy nie zostanie ujawniona szerszej publiczności i które pozostaną dla niej niezrozumiałe. Po czwarte, kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej mają charakter dosyć ogólny i nieprecyzyjny. Oznacza to, że rzeczywista rola osoby sprawującej ten urząd i jej znaczenie w systemie instytucjonalnym UE w przeważającym stopniu zależą będą nie tyle od postanowień traktatowych, ile od tak zmiennych i subiektywnych kwestii, jak np. jej prestiż, zajmowane wcześniej stanowiska, charakter, doświadczenie czy temperament. Czynniki te oczywiście zawsze w jakimś stopniu mają znaczenie podczas pełnienia funkcji publicznych, zwłaszcza jednoosobowych, jednak im mniejsza precyzja w określeniu ich kompetencji, tym znaczenie tego typu indywidualnych cech rośnie. Bez wątplenia bardzo duże znaczenie dla dalszego znaczenia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej będzie miało to, w jaki sposób urząd ten będzie pełniony przez H. van Rompuya. Pełniąc to stanowisko jako pierwszy, siłą rzeczy określa on pewien „sposób” czy też „schemat” jego sprawowania, który oczywiście nie będzie niemożliwy do zmiany, ale też i nie będzie chyba zupełnie bez znaczenia dla jego następców.

Podobnie wygląda sytuacja z innym bardzo istotnym stanowiskiem w UE – wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W odróżnieniu od urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, to stanowisko nie jest zupełnie nowe – można powiedzieć, że jest ono efektem „rozwoju” stanowiska wysokiego przedstawiciela do spraw WPZiB, które istniało przed wejściem w życie TL. Jednak na mocy TL urząd ten zyskał bardzo wyraźnie na znaczeniu, stąd też sposób jego obsadzania jest warty wspomnienia w kontekście zagadnienia legitymizacji.

Przed wejściem w życie TL urząd wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB połączony był ze stanowiskiem sekretarza generalnego Rady, mianowanego przez tę instytucję większością kwalifikowaną (art. 207 ust. 2 TWE). Natomiast zgodnie z TL, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa mianowany jest większością kwalifikowaną przez Radę Europejską za zgodą przewodniczącego Komisji. Kadencja osoby pełniącej ten urząd może być zakończona w ten sam sposób (art. 18 ust. 1 TUE)<sup>38</sup>. Osobą, która jako pierwsza została

<sup>38</sup> Taki zapis oznacza, że wysoki przedstawiciel pozostawałby na stanowisku bezterminowo – pozostawałby członkiem Komisji niezależnie od upływu jej kadencji i nawet w przypadku, w którym PE wyraziłby wobec Komisji wotum nieufności. Kwestia ta „częściowo” została rozwiązana w dołączonej do TL 12. Deklaracji odnoszącej się do artykułu 9e (nowego art. 18) TUE, gdzie stwierdzono (ust. 1), że „kadencja wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa rozpocznie się tego samego dnia, a zakończy w dniu wygaśnięcia kadencji urzędującej w tym czasie Komisji”. Chociaż jak zauważa J. Barcz zapis ten dotyczy włączenia wysokiego przedstawiciela do składu Komisji z chwilą wejścia w życie TL (zgodnie z art. 5 dołączonego do

mianowana na to stanowisko, jest baronessa Catherine Margaret Ashton of Upholland<sup>39</sup>.

Chociaż więc formalnie rzecz biorąc różnica w sposobie obsadzenia przywoływanych dwóch stanowisk jest niezbyt wielka, to jednak ze względu na wspomniane bardzo istotne wzmocnienie urzędu wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa tryb wyboru na ten urząd także staje się ważniejszy. Wysoki przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma za zadanie prowadzić i przyczyniać się do opracowywania WPZiB UE i z upoważnienia Rady realizować ją (art. 18 ust. 2 TUE). Jest także jednym z wiceprzewodniczących Komisji i czuwa nad spójnością działań zewnętrznych UE (art. 18 ust. 4 TUE). Podlegają mu delegatury UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (art. 221 ust. 2 TFUE), mających być czymś ma kształt służby dyplomatycznej UE. W związku z tym osoba pełniąca urząd wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa będzie, obok przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji i PE, jedną z „twarzy” UE. Tym większego znaczenia nabiera to, w jaki sposób urząd ten jest obsadzany, i to, jak silna jest legitymacja osoby zajmującej to stanowisko.

Podsumowując ten fragment, kompetencje poszczególnych instytucji UE, ich pozycja polityczno-prawna i charakter relacji pomiędzy nimi są bardzo specyficzne i wyraźnie odmienne od tego, z czym mamy do czynienia na poziomie krajowym. Brak jest tutaj zachowanego tradycyjnego podziału pomiędzy organami sprawującymi władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – już np. sama tylko KE jest instytucją, która łączy kompetencje charakterystyczne dla tych trzech rodzajów władzy. Stąd też zapewne pogląd, że „mówiąc o równowadze pomiędzy instytucjami – nigdy nie było równowagi. Przez 45 lat Komisja była wyraźnie przynajmniej *primus inter pares*; teraz sytuacja jest niejasna”<sup>40</sup>. Inaczej wyglądają relacje pomiędzy instytucjami UE, kwestie ich wzajemnej kontroli i odpowiedzialności. Jest to jednym z kluczowych czynników powodujących, że zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE

---

TL 11. Protokołu w sprawie postanowień przejściowych) to „można jednak zakładać, iż będzie to ważny element praktyki określenia momentu powoływania i odwoływania wysokiego przedstawiciela”. J. BARCZ: *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*. Warszawa 2008, s. 76.

<sup>39</sup> Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą Przewodniczącego Komisji z dnia 1 grudnia 2009 w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2009/880/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 02.12.2009.

<sup>40</sup> *Citizens' Europe: EU Constitution...*, s. 41.



jest problemem bardziej złożonym w porównaniu do instytucji funkcjonujących na poziomie państw członkowskich UE.

Taki stan rzeczy jest konsekwencją specyfiki UE, która, w sferze instytucjonalnej, nie stanowi ani typowej organizacji międzyrządowej, ani federalnej. Modelowo reprezentacja w tych dwóch typach organizacji wygląda tak jak na schematach 3.1. i 3.2.

Schemat 3.1. Model reprezentacji w UE jako organizacji międzyrządowej



Źródło: J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999, s. 18.

Schemat 3.2. Model reprezentacji w UE jako organizacji federalnej



Źródło: Jak schemat 3.1.

W przypadku UE, w sferze instytucjonalnej, mamy do czynienia z rozwiązaniami charakterystycznymi dla obu tych typów organizacji. Jak to było już podkreślane, UE nie jest ani typową organizacją międzyrządową ani też państwem. To połączenie międzyrządowego i ponadnarodowego modelu integracji powinno być uwzględniane podczas analizy zagadnienia legitymizacji w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE i w ogóle UE. Jak piszą np. Jacques Thomassen i Hermann Schmitt, w ramach reżimu międzyrządowego decyzje podejmowane są nie w imieniu ludu europejskiego, ale ludów Europy (podkr. w oryginale). Są one reprezentowane przez ministrów swoich rządów, którzy są kontrolowani przez parlamenty narodowe, stanowiące repre-

zentację ludzi. Właściwym poziomem politycznej kontroli i reprezentacji jest poziom krajowy, a PE w tym układzie stanowi „anomalie”. Jednak przyjmując, że w UE decyzje podejmowane są w ramach reżimu ponadnarodowego, czyli w sytuacji, gdy poszczególne państwa członkowskie UE nie dysponują prawem weta, pośrednia polityczna kontrola i reprezentacja nie mogą być efektywne – a powinny mieć miejsce także na poziomie ponadnarodowym. Wtedy rola PE jest unikatowa i nie może być zastąpiona przez parlamenty krajowe<sup>41</sup>.

Złożoność interesującego nas zagadnienia jest doskonale widoczna, gdy przeanalizuje się kwestię legitymizacji w odniesieniu do trzech aspektów – autoryzacji przywództwa politycznego, reprezentatywności i odpowiedzialności w funkcjonowaniu UE w międzyrządowym i ponadnarodowym modelu integracji. Rzut oka na zestawienie sporządzone przez D. Beethama i Ch. Lorda (tabela 3.1.), pozwala zauważyć, że w przy-

Tabela 3.1. Legitymacja instytucji UE w międzyrządowym i ponadnarodowym modelu integracji

Model integracji	Najlepsze środki autoryzacji przywództwa politycznego	Najlepszy sposób zapewnienia reprezentatywności w funkcjonowaniu UE	Najlepsze środki zapewnienia odpowiedzialności w funkcjonowaniu UE
Międzyrządowy	ratyfikacja traktatów  wybory na poziomie krajowym członków Rady Europejskiej oraz Rady UE	reprezentacja rządów narodowych za pośrednictwem Rady Europejskiej i Rady UE  mianowanie członków Komisji oraz PE na poziomie narodowym	odpowiedzialność członków Rady Europejskiej i Rady UE przed narodowymi parlamentami i elektoratami
Ponadnarodowy	bezpośrednie lub pośrednie wybory politycznych przywódców UE przez ogół elektoratu UE	niezależna Komisja posiadająca paneuropejską autoryzację pochodzący z wyborów bezpośrednich PE, zorganizowany na podstawie przynależności ideologicznej	odpowiedzialność KE i Rady UE przed PE oraz przed elektorem paneuropejskim

Źródło: D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998, s. 60

<sup>41</sup> J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *In conclusion: Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999, s. 256.

padku UE mamy do czynienia z legitymizacją systemu instytucjonalnego charakterystyczną dla obu tych modeli integracji.

Taki specyficzny charakter systemu instytucjonalnego, kompetencji poszczególnych instytucji i relacji pomiędzy nimi jest chyba przede wszystkim wynikiem tego, że brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to, czym ma być UE, tzn. strukturą o jakim charakterze. Jak pisze np. V.A. Schmidt, twórcy Wspólnot Europejskich (Paul-Henri Spaak, A. Spinelli, J. Monnet) nie sprecyzowali dokładnie, czym te Wspólnoty mają być, a koncentrowali się na samym procesie ich tworzenia i rozwoju<sup>42</sup>. Odpowiedź na tak postawiony problem nie została ostatecznie udzielona do dziś, w rezultacie czego kształt i charakter systemu instytucjonalnego UE jest swoistą hybrydą będącą wypadkową modyfikacji i reform wprowadzonych na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania WE (UE).

### **3.2. Podział głosów ważonych w Radzie oraz miejsc w Parlamencie Europejskim**

Na równi z przedstawionym w poprzednim podrozdziale zarysem kompetencji i pozycji polityczno-prawnej instytucji UE, zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem dwóch z nich – Rady i PE – i istotnym w kontekście ich legitymizacji jest liczba przyznanych poszczególnym państwom głosów ważonych w Radzie oraz miejsc w PE.

Od wejścia w życie TL głosowanie większością kwalifikowaną jest podstawowym, domyślnym sposobem stanowienia przez Radę, tzn. Rada stanowi w ten sposób, o ile w traktatach nie przewidziano inaczej (art. 16 ust. 3 TUE). Ta okoliczność powoduje, że kwestia podziału głosów ważonych nabrała tym większego znaczenia. Jednakże, zgodnie z postanowieniami TL, definiowanie większości kwalifikowanej poprzez „potrójną” większość docelowo zostanie zastąpione większością „podwójną”, w której zrezygnuje się z głosów ważonych (pozostanie tylko liczba członków Rady oraz liczba ludności zamieszkującej w poszczególnych państwach UE). Więc ta z kolei okoliczność powoduje, że w przyszłości kwestia głosów ważonych po prostu przestanie istnieć (oczywiście, nie można wykluczyć, że kiedyś pojawi się pomysł powrotu do niej). Ze względu jednak na to, że głosy ważne w Radzie istniały od początku istnienia Wspólnot, w pewnym okresie wprowadzania reform UE była to sprawa

<sup>42</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy...*, s. 48.

wzbudzająca duże kontrowersje i aktualnie ciągle większość „potrójna” obowiązuje (jak wynika z przedstawionych w dalszej partii tekstu postanowień, może być wykorzystywana do 31 marca 2017 r.), wydaje się, że warto zagadnienie to poruszyć.

Zmiany w definiowaniu większości kwalifikowanej podczas głosowania w Radzie wyglądają następująco. Zgodnie z art. 16 ust. 4 TUE od 1 listopada 2014 r. większość kwalifikowana ma być tzw. większością podwójną i ma stanowić „co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii”. W następnym zdaniu zastrzeżono, że mniejszość blokująca musi liczyć przynajmniej cztery państwa UE (sens tego zastrzeżenia jest taki, że gdyby nie ono, teoretycznie mogłoby dojść do sytuacji, w której jakaś decyzja zostałaby zablokowana przez trzy najludniejsze państwa UE, mające razem powyżej 35% liczby ludności UE).

Co do pozostałych zasad głosowania większością kwalifikowaną w Radzie to następne zdanie cytowanego art. 16 ust. 4 TUE odsyła do art. 238 TFUE. I tak, zgodnie z art. 238 ust. 2 TFUE, od 1 listopada 2014 r., jeśli Rada nie będzie stanowiła na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, to większość kwalifikowaną stanowi przynajmniej „72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii”. Tak więc w przypadku głosowania przez Radę nad aktem prawnym niezaproponowanym ani przez Komisję, ani przez wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, minimalna liczba państw UE potrzebna do przyjęcia aktu prawnego została podniesiona z 55% do 72% członków Rady.

Zgodnie z art. 238 ust. 3 TFUE, jeśli nie wszyscy członkowie Rady biorą udział w głosowaniu, progi określające odpowiednią liczbę członków Rady reprezentujących państwa mające odpowiednią liczbę ludności są takie same, jak przedstawione uprzednio, przy czym dotyczą członków Rady reprezentujących uczestniczące w głosowaniu państwa członkowskie UE.

Pozostałe kwestie dotyczące większości kwalifikowanej w Radzie uregulowane zostały w aktach dołączonych do TL „Protokół w sprawie postanowień przejściowych” w tytule II („Postanowienia dotyczące większości kwalifikowanej”) w art. 3 ust. 2 stanowi, iż w okresie pomiędzy „1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., jeżeli przyjęcie uchwały wymaga większości kwalifikowanej, członek Rady może zażądać, by uchwała ta została przyjęta większością kwalifikowaną określoną w ust. 3”. Z kolei w tym ustępie definiuje się większość kwalifikowaną tak, jak to zostało

ujęte w traktacie z Nicei<sup>43</sup>. Stwierdza się w tym miejscu także, że taki sposób definiowania większości kwalifikowanej będzie obowiązywał do 31 października 2014 r. Do przyjęcia aktu przez Radę Europejską lub Radę, gdy wymagana jest większość kwalifikowana, konieczne jest spełnienie trzech warunków:

1. Odpowiednia liczba członków Rady, tzn. ich większość, gdy głosuje się nad uchwałą zaproponowaną przez Komisję Europejską, lub co najmniej dwie trzecie członków Rady, gdy propozycja przyjęcia danego aktu nie została przedłożona przez Komisję;

2. Odpowiednia liczba głosów ważonych, czyli, po przystąpieniu do UE Chorwacji, razem przynajmniej 260 spośród 352 głosów ważonych<sup>44</sup>. Przy czym podział głosów ważonych jest następujący: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania – po 29, Hiszpania, Polska – po 27, Rumunia – 14, Holandia – 13, Belgia, Czechy, Grecja, Węgry, Portugalia – po 12, Bułgaria, Austria, Szwecja – po 10, Dania, Irlandia, Litwa, Słowacja, Finlandia, Chorwacja – po 7, Estonia, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Słowenia – po 4, Malta – 3;

3. Członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy w państwach stanowiących większość kwalifikowaną zamieszkuje odpowiednia liczba ludności, która musi wynosić przynajmniej 62% ogółu ludności UE<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> *Treaty of Nice amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European communities and certain related acts*. "Official Journal" C 80, 10.03.2001.

<sup>44</sup> Art. 20 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 112, 24.04.2012.

<sup>45</sup> Liczba mieszkańców poszczególnych państw UE, liczba mieszkańców UE ogółem oraz próg 62% na potrzeby głosowania większością kwalifikowaną zawarte są w załączniku do regulaminu Rady i odpowiednio aktualizowane. Regulamin ten stanowi także, że ze skutkiem od 1 stycznia każdego roku, Rada dostosowuje ww. dane liczbowe (Załącznik III, art. 2 ust. 2). *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 325, 11.12.2009. Zgodnie z decyzją Rady, po wejściu Chorwacji do UE, ogólna liczba mieszkańców UE wynosi 508 077,9 tys., z kolei próg 62% – 315 008,3 tys. *Decyzja Rady z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady (2013/345/UE)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 183, 02.07.2013.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 omawianego protokołu, analogicznie do regulacji przedstawionej uprzednio, jeśli nie wszyscy członkowie Rady biorą udział w głosowaniu, „większość kwalifikowana jest określona jako taki sam udział głosów ważonych i taki sam udział liczby członków Rady oraz, w stosownym przypadku, taki sam udział procentowy ludności danych państw członkowskich”.

Bardzo duże znaczenie dla omawianego zagadnienia większości kwalifikowanej w Radzie ma oznaczona numerem 7 deklaracja odnosząca się do art. 16 ust. 4 TUE i art. 238 ust. 2 TFUE, stanowiąca jedną z dołączonych do TL deklaracji odnoszących się do postanowień traktatów. Został w niej przedstawiony projekt decyzji Rady dotyczącej wykonania art. 16 TUE i art. 238 ust. 2 TFUE w okresie między 1 listopada 2014 r., a 31 marca 2017 r. oraz od 1 kwietnia 2017 r. Decyzja ta miała zostać przyjęta przez Radę w dniu podpisania TL<sup>46</sup> i obowiązywać od dnia wejścia w życie tego traktatu (art. 7 przyjętej decyzji).

Zgodnie z art. 1 tej decyzji, jeżeli w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. członkowie Rady reprezentujący przynajmniej trzy czwarte ludności lub trzy czwarte liczby państw UE niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej podczas głosowania większością kwalifikowaną przez Radę zgłoszą swój sprzeciw wobec przyjęcia aktu prawnego, będącego przedmiotem głosowania Rady, „kwestia ta trafi pod obrady Rady”. I jak stanowi art. 2, „podczas tych obrad Rada czyni wszystko, co leży w granicach jej uprawnień, aby w rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla wiążących terminów określonych przez prawo Unii osiągnąć zadowalające rozwiązanie wątpliwości podniesionych przez członków Rady, o których mowa w art. 1”. Aby osiągnąć ten cel, „przewodniczący Rady, wspierany przez Komisję i z poszanowaniem regulaminu wewnętrznego Rady, podejmuje wszelkie inicjatywy, aby ułatwić stworzenie szerszej podstawy do osiągnięcia porozumienia w Radzie. Członkowie Rady udzielają przewodniczącemu wsparcia w wykonaniu tego zadania” (art. 3).

Druga sekcja wskazanej decyzji dotyczy okresu po 1 kwietnia 2017 r. Zgodnie z art. 4, jeżeli w okresie tym członkowie Rady reprezentujący przynajmniej 55% ludności lub 55% liczby państw UE niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej podczas głosowania większością kwalifikowaną przez Radę zgłoszą swój sprzeciw wobec przyjęcia aktu

---

<sup>46</sup> Decyzja ta została przyjęta: *Decyzja Rady z 13 grudnia 2007 r. odnosząca się do wykonania art. 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między dniem 1 listopada 2014 r. a dniem 31 marca 2017 r. i od dnia 1 kwietnia 2017 r. (2009/857WE)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 314, 01.12.2009. Różnice w numeracji artykułów TUE i TFUE wynikają z tego, że w całym opracowaniu stosowana jest nowa ich numeracja.

prawnego, będącego przedmiotem głosowania Rady, to na podstawie art. 5 i 6 postępowanie w takim przypadku jest takie, o jakim mowa w przytoczonych art. 2 i 3. Warto dodać, iż takie regulacje wzorowane są na tzw. kompromisie z Joaniny<sup>47</sup>.

Pisząc ogólnie, głosowanie większościowe może być okolicznością wpływającą negatywnie na postrzeganie prawomocności podejmowanych w taki sposób decyzji przez tych, którzy zostali przegłosowani. W odniesieniu do Rady chodzi o to, że nawet gdyby uznać pośrednią odpowiedzialność poszczególnych członków Rady za wystarczającą (są oni odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi i te mogą wyrazić wobec nich wotum nieufności także za ich działania podejmowane na forum unijnym), to jednak reprezentant danego państwa w Radzie może zostać przegłosowany. Tym samym jakiś akt prawny będzie obowiązywał oczywiście także w państwie członkowskim UE, którego reprezentant w Radzie sprzeciwił się jego przyjęciu, co może być przyczyną formułowania zarzutu o braku wystarczającej legitymacji demokratycznej. Oczy-

---

<sup>47</sup> Polegał on na tym, że na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw UE w tym greckim mieście 29 marca 1994 r. osiągnięto m.in. porozumienie w sprawie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE w związku z rozszerzeniem składu członkowskiego UE w 1995 r. z 12 do 15 państw. Zmieniała się bowiem m.in. suma głosów ważonych przyznanych państwom członkowskim UE, a wskutek tego także wzrastała liczba głosów ważonych potrzebnych do zablokowania decyzji Rady – z 23 do 26 (suma głosów ważonych w Radzie wzrosła wtedy z 76 do 87 głosów; większość konieczna do podjęcia decyzji wzrosła z 54 do 62 głosów). Podniesienie minimalnej liczby głosów ważonych koniecznych do zablokowania decyzji Rady siłą rzeczy oznaczało relatywne zmniejszenie możliwości zablokowania decyzji na forum Rady przez wszystkie państwa członkowskie UE. Sprzeciwiała się temu Wielka Brytania, której ówczesny premier John Major chciał, aby także po rozszerzeniu UE mniejszość blokująca wynosiła nadal 23 głosy. Inne państwa widziały w tym zagrożenie dla skuteczności podejmowania decyzji przez Radę UE. Ponieważ Wielka Brytania zagroziła zablokowaniem rozszerzenia UE, jakiś kompromis był konieczny. Zob. F. EMMERT, M. MORAWIECKI: *Prawo europejskie*. Warszawa–Wrocław 2002, s. 76. Formalnym rezultatem porozumienia osiągniętego w Joaninie była decyzja Rady, w której stwierdzono, że „jeśli członkowie Rady reprezentujący od 23 do 26 głosów mają zamiar sprzeciwić się podjęciu przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, Rada zrobi wszystko, co w jej mocy, aby osiągnąć, w rozsądnym czasie i bez uszczerbku dla terminów wynikających z Traktatów lub aktów prawa pochodnego [...] satysfakcjonujące rozwiązanie, które będzie mogło zostać przyjęte przynajmniej 68 głosami. W tym czasie, przestrzegając postanowień Regulaminu Rady, jej Przewodniczący podejmie, z pomocą Komisji, wszelkie konieczne działania mające pozwolić na znalezienie szerszego porozumienia w Radzie. Członkowie Rady udzielą mu w tym swojej pomocy”. Zob. *Council decision of 29 March 1994 concerning the taking of decision by qualified majority by the Council*. “Official Journal” C 105, 13.04.1994. Szerzej na ten temat zob. np.: T. KUBIN: *Głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 4 (44), s. 82–84.

wiście, najważniejsze decyzje zapadające nie tylko w Radzie, ale w ogóle w UE, wymagają jednomyślności przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Jednak, jak wspomniano, obecnie głosowanie większością kwalifikowaną jest podstawowym sposobem stanowienia przez Radę.

Jakie ma znaczenie kwestia podziału głosów ważonych podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE oraz podziału miejsc w PE w kontekście legitymizacji funkcjonowania tych instytucji? Otóż w obydwu tych przypadkach mamy do czynienia z bardzo wyraźną „nad-reprezentacją” państw „małych” (pod względem liczby ludności) – mają one przyznane relatywnie znacznie więcej głosów ważonych oraz miejsc w PE w stosunku do liczby mieszkańców w porównaniu do państw „dużych”. Przedstawienie liczby głosów ważonych oraz liczby miejsc w PE, jakie przypadają i przypadały państwom UE (WE) w okresie od początku funkcjonowania Wspólnot Europejskich do chwili obecnej, oraz wyliczenia obrazujące stosunek tych wielkości do liczby ludności krajów UE (WE) zawarte są w tabeli 3.2. (dotyczy liczby głosów ważonych w Radzie) oraz tabeli 3.3. (dotyczy liczby miejsc w PE).

Te proste wyliczenia bardzo wyraźnie wskazują na to, że państwa „małe” od początku funkcjonowania WE dysponowały relatywnie większą liczbą głosów ważonych w Radzie oraz większą liczbą miejsc w PE niż państwa „duże” w stosunku do liczby ludności. Zarówno o odniesieniu do liczby głosów w Radzie, jak i liczby miejsc w PE, od początku istnienia WE funkcjonuje zasada „degresywnej proporcjonalności”<sup>48</sup>, zgodnie z którą im ludniejsze państwo, tym proporcjonalnie mniej ma głosów w Radzie czy miejsc w PE. Warto zwrócić uwagę na to, że zasada ta (w odniesieniu do miejsc w PE) została wpisana do TUE (art. 14 ust. 2) na mocy TL.

Jeśli wyjść z założenia, że w demokracji każdy uprawniony do głosowania powinien mieć tyle samo głosów i głosy te powinny mieć taką samą „wagę”, to w efekcie przyjętych rozwiązań, „siła głosu” podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, która niejako „przypada” na daną liczbę obywateli „małych” państw, jest znacznie większa niż „siła głosu” takiej samej liczby obywateli państw „dużych” (tabela 3.2.). Najbardziej widoczne było to w początkowym okresie funkcjonowania WE, gdy były one tworzone przez sześć państw. Wtedy to, biorąc np. pod uwagę dwa skrajne przypadki, na jeden głos w Radzie posiadany przez RFN „przypadało” 13,3 mln mieszkańców tego państwa, podczas gdy na jeden głos Luksemburga „przypadało” tylko 300 tys. mieszkańców tego

<sup>48</sup> J. BARCZ: *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 2003, s. 46, 73–74.



Tabela 3.2. Liczba głosów w Radzie, liczba ludności oraz stosunek liczby ludności do

Państwo	Głosy w Radzie	Ludność (mln)	Liczba ludności do liczby głosów w Radzie (mln)	Głosy w Radzie	Ludność (mln)	Liczba ludności do liczby głosów w Radzie (mln)	Głosy w Radzie	Ludność (mln)
	1958	1958 <sup>(1)</sup>	1958	1973	1973	1973	1981	1981
RFN	4	53,2	13,3	10	59,9	5,99	10	59,8
Francja	4	45,7	11,425	10	52,2	5,22	10	54,2
Włochy	4	49,6	12,4	10	54,9	5,49	10	57,2
Holandia	2	11,5	5,75	5	13,4	2,68	5	14,3
Belgia	2	9,15	4,575	5	9,8	1,96	5	9,9
Luksemburg	1	0,3 <sup>(2)</sup>	0,3	2	0,35	0,175	2	0,36
Wielka Brytania				10	55,95	5,595	10	55,8
Irlandia				3	3	1	3	3,5
Dania				3	5	1,66	3	5,1
Grecja							5	10
Hiszpania								
Portugalia								
Szwecja								
Austria								
Finlandia								
Polska								
Czechy								
Węgry								
Słowacja								
Litwa								
Łotwa								
Słowenia								
Estonia								
Cypr								
Malta								
Rumunia <sup>(3)</sup>								
Bułgaria <sup>(3)</sup>								
Chorwacja <sup>(4)</sup>								

<sup>(1)</sup> Dane za rok 1960, <sup>(2)</sup> dane za rok 1953, <sup>(3)</sup> dane za rok 2007, <sup>(4)</sup> dane za rok 2012.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie traktatów założycielskich WE, traktatów akcesyjnych, 1996, 2005, 2007, 2013

liczby głosów w Radzie po kolejnych rozszerzeniach WE (UE)

Liczba ludności do liczby głosów w Radzie (mln)	Głosy w Radzie	Ludność (mln)	Liczba ludności do liczby głosów w Radzie (mln)	Głosy w Radzie	Ludność (mln)	Liczba ludności do liczby głosów w Radzie (mln)	Głosy w Radzie	Ludność (mln)	Liczba ludności do liczby głosów w Radzie (mln)
1981	1986	1986	1986	1995	1995	1995	2004 2007 2013	2004 2007 2013	2004 2007 2013
5,98	10	59,2	5,92	10	81,6	8,16	29	82,6	2,85
5,42	10	55,4	5,54	10	58	5,8	29	60	2,06
5,72	10	57,2	5,72	10	57,2	5,72	29	57,5	1,98
2,86	5	14,6	2,92	5	15,45	3,09	13	16,3	1,25
1,98	5	9,9	1,98	5	10,1	2,02	12	10,4	0,86
0,18	2	0,37	0,185	2	0,4	0,2	4	0,45	0,112
5,58	10	56,6	5,66	10	58,3	5,83	29	59,6	2,05
1,16	3	3,55	1,183	3	3,6	1,2	7	4	0,57
1,7	3	5,1	1,7	3	5,2	1,73	7	5,4	0,77
2	5	10	2	5	10,5	2,1	12	11	0,92
	8	38,8	4,85	8	39,2	4,9	27	43,8	1,62
	5	10,3	2,06	5	10,8	2,16	12	10,5	0,875
				4	8,8	2,2	10	9	0,9
				4	8,1	2,025	10	8,1	0,81
				3	5,1	1,7	7	5,2	0,74
							27	38,2	1,41
							12	10,2	0,85
							12	10,1	0,84
							7	5,4	0,77
							7	3,4	0,485
							4	2,3	0,575
							4	2	0,5
							4	1,3	0,325
							4	0,75	0,19
							3	0,4	0,13
							14	21,5	1,53
							10	7,65	0,765
							7	4,27	0,61

traktatów rewizyjnych oraz Roczników Statystycznych GUS z lat 1955, 1974, 1975, 1983, 1987,

Tabela 3.3. Liczba miejsc w PE, liczba ludności oraz stosunek liczby ludności do liczby

Państwo	Miejsca w Zgroma- dzeniu (PE)	Lud- ność (mln)	Liczba ludności do liczby miejsc w Zgroma- dzeniu (PE) (mln)	Miejsca w PE	Lud- ność (mln)	Liczba ludności do liczby miejsc w PE (mln)	Miejsca w PE	Lud- ność (mln)
	1958	1958 <sup>(1)</sup>	1958	1973	1973	1973	1981	1981
RFN	36	53,2	1,48	36	59,9	1,66	81	59,8
Francja	36	45,7	1,27	36	52,2	1,45	81	54,2
Włochy	36	49,6	1,38	36	54,9	1,525	81	57,2
Holandia	14	11,5	0,82	14	13,4	0,96	25	14,3
Belgia	14	9,15	0,65	14	9,8	0,7	24	9,9
Luksemburg	6	0,3 <sup>(2)</sup>	0,05	6	0,35	0,06	6	0,36
Wielka Brytania				36	55,95	1,55	81	55,8
Dania				10	3	0,3	16	3,5
Irlandia				10	5	0,5	15	5,1
Grecja							24	10
Hiszpania								
Portugalia								
Szwecja								
Austria								
Finlandia								
Polska								
Czechy								
Węgry								
Słowacja								
Litwa								
Łotwa								
Słowenia								
Estonia								
Cypr								
Malta								
Rumunia <sup>(3)</sup>								
Bułgaria <sup>(3)</sup>								
Chorwacja <sup>(4)</sup>								

<sup>(1)</sup> Dane za rok 1960, <sup>(2)</sup> dane za rok 1953, <sup>(3)</sup> dane za rok 2007, <sup>(4)</sup> dane za rok 2012.

Źródło: Jak tabela 3.2

miejsc w PE po kolejnych rozszerzeniach WE (UE)

Liczba ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1981	Miejsca w PE 1986	Ludność (mln) 1986	Liczba ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1986	Miejsca w PE 1995	Ludność (mln) 1995	Liczba ludności do liczby miejsc w PE (mln) 1995	Miejsca w PE		Liczba ludności do liczby miejsc w PE (mln) 2004 2007 2013
							2004 2007 2013	Ludność (mln) 2004 2007 2013	
0,74	81	59,2	0,73	99	81,6	0,82	99	82,6	0,83
0,67	81	55,4	0,68	87	58	0,67	78	60	0,77
0,7	81	57,2	0,7	87	57,2	0,66	78	57,5	0,73
0,57	25	14,6	0,58	31	15,45	0,5	27	16,3	0,6
0,41	24	9,9	0,41	25	10,1	0,4	24	10,4	0,43
0,06	6	0,37	0,06	6	0,4	0,07	6	0,45	0,075
0,67	81	56,6	0,7	87	58,3	0,67	78	59,6	0,76
0,22	16	3,55	0,22	16	3,6	0,225	14	4	0,285
0,34	15	5,1	0,34	16	5,2	0,325	13	5,4	0,415
0,47	24	10	0,47	25	10,5	0,42	24	11	0,46
	60	38,8	0,65	64	39,2	0,61	54	43,8	0,81
	24	10,3	0,43	25	10,8	0,43	24	10,5	0,44
				22	8,8	0,4	19	9	0,47
				21	8,1	0,385	18	8,1	0,45
				15	5,1	0,34	14	5,2	0,37
							54	38,2	0,7
							24	10,2	0,425
							24	10,1	0,42
							14	5,4	0,385
							13	3,4	0,26
							9	2,3	0,255
							7	2	0,285
							6	1,3	0,22
							6	0,75	0,125
							5	0,4	0,08
							33	21,5	0,65
							17	7,65	0,45
							12	4,27	0,355

kraju. Rzut oka na tabelę 3.2. pozwala także zauważyć tendencję, zgodnie z którą wraz z kolejnymi rozszerzeniami składu członkowskiego UE (WE) różnice te malały – mieliśmy więc do czynienia ze „spłaszczaniem” różnic w liczbie ludności państw UE (WE) w stosunku do liczby posiadanych głosów ważonych w Radzie.

Takie samo zjawisko dotyczyło (i nadal dotyczy) PE. Ponownie różnice w liczbie deputowanych do PE (Zgromadzenia) były największe w początkowym okresie funkcjonowania WE (np. po rozszerzeniu w 1973 r. jeden deputowany z RFN „przypadał” na 1,66 mln mieszkańców tego kraju, podczas gdy deputowany z Luksemburga tylko na 60 tys.) i ponownie wraz z kolejnymi rozszerzeniami różnice te malały (tabela 3.3.). Biorąc pod uwagę wskazaną tendencję, można twierdzić, że „deficyt demokracji” w tym właśnie aspekcie jest systematycznie redukowany. Jednak różnice zarówno w odniesieniu do liczby głosów ważonych przyznanych danemu państwu UE (WE), jak i miejsc w PE w stosunku do liczby mieszkańców, ciągle pozostają bardzo wyraźne na korzyść państw „małych”.

Czy zatem przyznawanie głosów ważonych i miejsc w PE zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności jest przejawem „deficytu demokracji”? Chociaż do głosowania w Radzie dochodzi bardzo rzadko, to jednak liczba posiadanych głosów ważonych jest oznaką wpływu państwa na proces podejmowania decyzji w UE – zarówno ich popierania oraz przyjmowania, jak i blokowania<sup>49</sup>. Na „obronę” zasady degresywnej proporcjonalności można przedstawić kilka argumentów. Najpierw jednak należałoby chyba podnieść następujący problem: Czy w ogóle należy w jakikolwiek sposób odnosić liczbę głosów ważonych podczas głosowania w Radzie i miejsc w PE do liczby ludności państw UE (WE)? Wydaje się, że tak. Innymi w miarę obiektywnymi kryteriami, jakie mogłyby być w tym kontekście uwzględnione, to np. wartość wpłacanych do budżetu UE środków finansowych (podobnie jak to ma miejsce w przypadku Międzynarodowego Funduszu Walutowego, gdzie liczba głosów uzależniona jest od udziału w kapitale zakładowym) czy też potencjał gospodarczy danego państwa ujmowany w jego PKB. Jednak, po pierwsze, uwzględnianie liczby obywateli, a nie wskaźników ekonomicznych, bardziej odpowiada współczesnym standardom demokracji. Kierowanie się przede wszystkim wymienionymi przesłankami ekonomicznymi przypominałoby nieco stosowanie cenzusu majątkowego, gdzie prawo głosu uzależnione jest od tego, ile ktoś płaci podatków. We współczesnych systemach demokratycz-

<sup>49</sup> R. TRZASKOWSKI: *Ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej – analiza historyczno-politologiczna*. W: J. BARCZ, R. TRZASKOWSKI: *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*. Warszawa 2004, s. 8–9.

nych kanonem jest zasada „jeden wyborca – jeden głos – jednej wagi” bez względu na jego status majątkowy i – przynajmniej teoretycznie – rządy reprezentujących większość elektoratu, a nie wyborców najbogatszych.

Po drugie, przełożenie takich kryteriów na liczbę głosów w Radzie czy miejsc w PE nastęrczałoby trudności (chodzi o to, że np. sytuacja poszczególnych państw, jeśli brać pod uwagę o wielkość wpłacanych przez nie środków do budżetu wspólnotowego, może się dosyć szybko zmieniać, kłopotliwe byłoby też „przekładanie” pozycji państw, które więcej z budżetu otrzymują, niż do niego wpłacają, na liczbę głosów w Radzie czy miejsc w PE, wreszcie wielkość PKB danego państwa oczywiście również jest zmienna i zmiany te mogą być bardzo dynamiczne).

Jeśli zaś chodzi o argumenty przemawiające za zasadą degresywnej proporcjonalności podczas przydziału liczby głosów ważonych w Radzie i miejsc w PE, to są one następujące. Z uprzywilejowaniem państw relatywnie „małych” mamy do czynienia od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich. Taki stan rzeczy miał im zapewnić wpływ na podejmowane we Wspólnotach decyzje. Gdyby liczba głosów ważonych w Radzie i liczba miejsc w PE dokładnie odpowiadała potencjałowi demograficznemu państw członkowskich UE, „małe” kraje w praktyce zostałyby zdominowane przez „duże”, co w rezultacie mogłoby prowadzić do dekompozycji UE i dezintegracji. Argumentem ściśle z tym związanym jest argument zasadający się na stwierdzeniu, że UE (WE) była i jest strukturą specyficzną, o „podwójnej naturze”<sup>50</sup> – jednoczącą zarówno obywateli, jak i państwa. Dlatego system instytucjonalny i polityczny UE (a wcześniej WE) należy analizować właśnie z uwzględnieniem tej „dwoistości” – jako system, w którym odpowiednia reprezentacja powinna być zapewniona w równej mierze obywatelom i państwom członkowskim. Relatywna „nadreprezentacja” państw „małych” pod względem przyznanych im głosów ważonych w Radzie i miejsc w PE ma właśnie zapewnić odpowiednią reprezentację tym krajom jako państwom członkowskim. Trzeba tutaj pamiętać, że podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie znaczenie ma nie tylko liczba głosów ważonych, ale także liczba państw członkowskich UE opowiadających się za jakąś decyzją (bądź głosująca przeciw) oraz liczba mieszkańców danego państwa.

Po trzecie, warto zwrócić uwagę na to, że jak wskazują dotychczasowe doświadczenia integracji w ramach UE (WE), można chyba zgodzić się z opinią, jaką wyraża np. V.A. Schmidt, która pisze, że polityka w UE bardziej jest skoncentrowana na kompromisie co do jakichś interesów (ang. *interest-based compromise*) niż na rywalizacji stron (ang. *party-based*

<sup>50</sup> J. BARCZ: *Traktat z Nicei...*, s. 48.

*competition*)<sup>51</sup>. Jerzy Kranz pisał, że „w praktyce Wspólnot przeważa metoda konsensu, polegająca na tym, iż nie przechodzi się do formalnego głosowania i prowadzi tak długo negocjacje, aż ustanie ostatni sprzeciw”<sup>52</sup>, L. Hooghe – że nieformalną regułą jest unikanie głosowania jak to tylko możliwe<sup>53</sup>, Dariusz Rosati zaś zwracał uwagę na to, iż przypadki, w których dochodziło do narzucania rozwiązań korzystnych dla jakiejś grupy państw, a niekorzystnych dla innych, są „niesłuchanie rzadkie”<sup>54</sup>. Przykładem praktyki, aby prowadzić negocjacje tak, żeby nikt (ewentualnie, by była to jak najmniejsza liczba stron) nie czuł się „przeegrany”, „pokrzywdzony”, „przegłosowany”, by nie uważał, że inne państwa zupełnie nie wzięły pod uwagę jego interesów itp., są chociażby wspomniane regulacje dotyczące głosowania w Radzie oparte na kompromisie z Joanny. W dłuższej perspektywie działania polegające na rywalizacji, „pokonywaniu przeciwnika” itp. byłyby nie tylko raczej przeciwskuteczne dla państw, które by je podejmowały („przeegrany” prędzej czy później znalazłby okazję do tego, aby się „odegrać”), ale także zagrażające stabilnemu funkcjonowaniu UE. Utrwalające się poczucie jakiegoś państwa o tym, że na forum UE nie jest w stanie skutecznie obronić swoich interesów, a decyzje podejmowane przez unijne instytucje są dla niego szkodliwe, mogłyby oznaczać zakwestionowanie sensu dalszego członkostwa w Unii.

Kolejny argument polega na tym, że z sytuacją, w której określona liczba reprezentantów w jakimś gremium pochodzącym z wyborów nie odpowiada w miarę równej liczbie wyborców, mamy bardzo często do czynienia także w poszczególnych państwach – oczywiście nie tylko będących członkami UE, ale we wszystkich, w których funkcjonują jakieś organy pochodzące z wyborów. Sprawa ta jest bardzo złożona i wieloaspektowa, i zależy przede wszystkim od ordynacji wyborczych i sposobu przeliczania głosów wyborców na mandaty, w czego rezultacie w istocie nie zawsze zachowana bywa zasada równej wagi głosu wszystkich głosujących. Najprostszym obrazującym tę sytuację przykładem jest tutaj wiele izb drugich parlamentów, np. Senat RP czy Senat w Stanach Zjednoczonych. Zresztą także w innych instytucjach UE – np. w KE czy TS UE mamy do czynienia z sytuacją, w której każde państwo, bez względu na jego potencjał demograficzny, ma jednego przedstawiciela.

<sup>51</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy...*, s. 156.

<sup>52</sup> J. KRANZ: *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. KRANZ, J. REITER. Warszawa 1998, s. 25–26.

<sup>53</sup> L. HOOGHE: *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge 2001, s. 174.

<sup>54</sup> D. ROSATI: *Nie brońmy Nicei*. „Gazeta Wyborcza” z 02.06.2004, s. 14.

Po czwarte wreszcie, należy zauważyć jednak wzrost znaczenia potencjału demograficznego podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie. Najpierw czynnik ten został wprowadzony do definicji większości kwalifikowanej na mocy TN (zmieniony na podstawie tego traktatu ówczesny art. 205 ust. 4 TWE), a następnie, jak już wspomniano, docelowo głosy ważne przestaną istnieć.

Jednakże, można wskazać wiele poważnych argumentów podważających zasadność degresywnej proporcjonalności podczas przyznawania głosów ważonych w Radzie i miejsc w PE. Jak zauważa J. Barcz, w efekcie stosowania tej zasady, wraz z kolejnymi rozszerzeniami składu członkowskiego WE „spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie ważonych głosów, koniecznych do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów [...], co zmniejszało legitymację demokratyczną decyzji; spadał również procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie głosów ważonych pozwalających stworzyć mniejszość blokującą [...], co z kolei wpływało destabilizująco na efektywność procesu decyzyjnego”<sup>55</sup>.

Z kolei Miguel Poiares Maduro zwraca uwagę na to, że w interesującym nas w tym miejscu kontekście w przypadku UE mamy do czynienia z dwoma problemami. Pierwszy to transfer władzy od instytucji o charakterze bezpośredniej reprezentacji (parlamenty) do instytucji o reprezentacji pośredniej (Rada, w której reprezentowane są rządy państw członkowskich UE). Natomiast drugi, jeszcze dla nas tutaj ważniejszy, polega na tym, że mamy także do czynienia z transferem władzy z instytucji, w której wszystkie jednostki są w przybliżeniu proporcjonalnie reprezentowane, do instytucji, w której ta proporcjonalność jest niska i w której mniejszości mogą blokować większość<sup>56</sup>.

Wspomniany wzrost znaczenia liczby ludności podczas głosowania większością kwalifikowaną w Radzie od TN może służyć także jako argument potwierdzający to, że można w odniesieniu do tego problemu mówić o deficycie demokracji, a ta właśnie zmiana ma na celu jego redukcję. Gdyby wcześniejsze zasady były uznawane za w pełni właściwe, nie byłoby powodu do ich zmiany. Dalszą zmianą prowadzącą w tym kierunku są wspomniane zmiany o rezygnacji z głosów ważonych.

Można także argumentować, iż brak ścisłego powiązania pomiędzy liczbą wyborców a wybieranymi przez nich reprezentantami w różnych gremiach jest zazwyczaj chyba jednak mniejszy niż w przypadku głosów ważonych w Radzie czy miejsc w PE. Tam zaś, gdzie ta nieproporcjonal-

<sup>55</sup> J. BARCZ: *Traktat z Nicei...*, s. 47.

<sup>56</sup> M.P. MADURO: *Europe and the constitution: What if this is as good as it gets?*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 90.



ność jest również bardzo duża, wynikać to może ze specyfiki takich organów – tak się to dzieje w przypadku wspomnianych izb drugich parlamentów, które bardzo często bywają właśnie organami stanowiącymi przede wszystkim reprezentację jednostek terytorialnych wchodzących w skład danego państwa czy jakichś grup interesu. Natomiast w przypadku tych organów, w rękach których spoczywa największa władza stanowienia prawa, brak proporcjonalności pomiędzy liczbą wyborców w danym okręgu a pochodzącymi z niego przedstawicielami jest relatywnie mniejszy. Jak to zostało już wcześniej wskazane, Rada i PE są głównymi instytucjami prawodawczymi w UE.

W kontekście poruszonej w tym podrozdziale kwestii i problemu legitymizacji warto zwrócić uwagę na jeszcze trzy jej aspekty. Pierwszy to to, że proste porównywanie „siły” poszczególnych państw w instytucjach UE i możliwości ich wpływu na decyzje przez te instytucje podejmowane może być zwodnicze. Skutki bowiem podjęcia pewnych decyzji (bądź ich niepodjęcia) mogą być postrzegane i oceniane jako dobre lub złe, korzystne lub niekorzystne, nie dla danego państwa jako całości czy też dla wszystkich jego obywateli, ale dla pewnych grup interesów w ramach poszczególnych państw. Mówiąc innymi słowy, linie podziałów pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami podjęcia jakiejś decyzji (przyjęcia lub odrzucenia jakiegoś aktu prawnego) mogą często przebiegać nie pomiędzy różnymi państwami członkowskimi UE, ale pomiędzy różnymi grupami wewnątrz tych państw, które mogą być beneficjentami lub „poszkodowanymi” na skutek przyjęcia (lub nieprzyjęcia) jakiegoś rozwiązania, np. pomiędzy producentami a konsumentami, przedsiębiorcami i firmami a pracownikami najemnymi, ludnością zamieszkałą w miastach i na wsi, dłużnikami i wierzycielami.

Druga sprawa: w przypadku Rady stanowiącej prawo może dojść do sytuacji, w której – jeśli w jakimś państwie mamy do czynienia z rządem koalicyjnym – ministrowie z różnych partii mogą mieć różne stanowiska co do treści aktu prawnego będącego przedmiotem zainteresowania Rady. Sytuacja taka jest naturalna i może być następstwem np. tego, że partie wchodzące w skład rządu mają różne elektoraty, popierane są przez różne grupy interesów itp. W efekcie, wypracowanie stanowiska w Radzie działającej jako prawodawca może być przyczyną konfliktu pomiędzy partiami tworzącymi rząd w jakimś państwie, co może przełożyć się na sytuację w parlamencie i powodować kwestionowanie prawomocności decyzji podjętej przez danego reprezentanta (pochodzącego z partii tworzącej rząd koalicyjny) jakiegoś państwa członkowskiego w Radzie.

W kontekście zaś wprowadzonej docelowo zmiany polegającej na rezygnacji z głosów ważonych – kwestia trzecia – to w związku z zagadnieniem legitymizacji systemu instytucjonalnego UE definiowanie większości kwa-

lifikowanej podczas głosowania w Radzie poprzez większość „podwójną” jest prostsze, lepiej zrozumiałe i bardziej przejrzyste. Przez Komisję ta formuła (gdą była proponowana w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy) została uznana za „prostszą i bardziej demokratyczną”<sup>57</sup>.

### 3.3. Zagadnienie „aktywizmu” Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście legitymizacji

Zgodnie z zasadą podziału władz, czuwanie nad przestrzeganiem prawa ustanowionego przez legislatywę oraz jego stosowanie należą do organów sądowych. W przypadku Wspólnot Europejskich organ sądowy istniał od ich zarania, tzn. został utworzony na mocy traktatu powołującego pierwszą ze Wspólnot, czyli EWWiS. Neville March Hunnings uważa, że wraz z ustanowieniem EWWiS i jej Trybunału „weszliśmy na całkiem nową ścieżkę rozwoju sprawiedliwości, na której koncepcje prawa międzynarodowego pozostały w tyle, zastąpione przez nowy zestaw koncepcji szczególnego prawa wspólnotowego, ale mającego cechy bliskie krajowym systemom osądzania”<sup>58</sup>. W większości przypadków sądów międzynarodowych ich stronami są państwa, które wzajemnie się pozywają; natomiast w przypadku UE, TS jest główną instytucją podejmującą działania przeciw państwom członkowskim<sup>59</sup>. Biorąc pod uwagę także inne kompetencje TS UE (państwa członkowskie i podmioty prywatne mogą dążyć do unieważnienia przez TS aktów prawnych albo składać skargi na bezczynność instytucji UE, TS UE udziela także odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych), w rezultacie, jak pisze np. Karen J. Alter, UE jest prawdopodobnie najbardziej „zlegalizowaną” organizacją międzynarodową, jaka kiedykolwiek istniała<sup>60</sup>, TS UE zaś nazywany jest „najpotężniejszą transnarodową instytucją prawną”<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Informacja Komisji Europejskiej – Konstytucja dla Unii Europejskiej. „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 68, s. 54.

<sup>58</sup> N. MARCH HUNNINGS: *The European courts*. London 1996, s. 16.

<sup>59</sup> C.J. CARRUBBA, M. GABEL, Ch. HANKLA: *Judicial behaviour under political constraints: Evidence from the European Court of Justice*. „American Political Science Review” 2008, Vol. 102, No 4, s. 437.

<sup>60</sup> K. ALTER: *The European Union’s legal system and domestic policy: Spillover or backlash?*. „International Organization” 2000, Vol. 54, No 3, s. 490.

<sup>61</sup> J.L. GIBSON, G.A. CALDEIRA: *The legitimacy of transnational legal institutions: Compliance, support and the European Court of Justice*. „American Journal of Political Science” 1995, Vol. 39, No 2, s. 461.

Obecnie w UE organem sądowym jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który, jak wspomniano, zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE, jest jedną z instytucji UE. Artykuł 19 TUE ust. 1 stanowi, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”. Postanowienia dotyczące TS UE zawarte są w art. 19 TUE, art. 251–281 TFUE oraz dołączonym do tych traktatów „Protokole w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”; szczegółowe kwestie proceduralne zawarte są w regulaminach<sup>62</sup>.

James L. Gibson i Gregory A. Caldeira piszą, że „dla instytucji prawnych żaden inny atrybut nie jest ważniejszy niż legitymacja”<sup>63</sup>. Zapewnia ona sądom autorytet i daje im konieczną swobodę do tego, aby podejmować decyzje sprzeczne z doraźnymi interesami wyborców (ang. *constituent*)<sup>64</sup>. Celem postawionym w niniejszym podrozdziale jest poruszenie tematu stosunkowo rzadko podejmowanego w polskiej literaturze politologicznej, a mianowicie kwestii „aktywizmu” TS UE (WE) i wpływu tej instytucji na kształt i charakter WE, a obecnie UE, który można by określić mianem „politycznego”, w kontekście zagadnienia legitymizacji. Według autora obszernej pracy poświęconej zagadnieniu aktywizmu Trybunału Sprawiedliwości – H. Rasmussena, pierwszym badaczem, który zwracał uwagę na zagadnienie rzeczywistego lub potencjalnego aktywizmu Trybunału był Jean-Pierre Collin w pracy z 1966 r. pt. *Gouvernement des Juges dans les Communautés Européennes*<sup>65</sup>. Jak się bowiem wskazuje, TS UE jest bardzo wpływową instytucją w wymiarze nie tylko prawnym, ale także politycznym, która ma wpływ na polityki i funkcjonowanie

---

<sup>62</sup> *Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 265, 29.09.2012. Został on zmieniony w związku z przystąpieniem do UE Chorwacji: *Zmiana regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 26.06.2013. *Regulamin postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r.* „Dziennik Urzędowy” L 136, 30.05.1991. Później do tego regulaminu wprowadzane były zmiany – ostatnia: *Zmiana regulaminu postępowania przed Sądem*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 26.06.2013.

Obecnie funkcjonuje jeden sąd wyspecjalizowany – jest to Sąd do spraw Służby Publicznej, ustanowiony w 2004 r. na mocy decyzji Rady: *Decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej (2004/753/WE, Euratom)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 333, 09.11.2004. *Regulamin postępowania przed Sądem do spraw Służby Publicznej z dnia 25 lipca 2007 r.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 225, 29.08.2007 z późn. zm.

<sup>63</sup> J.L. GIBSON, G.A. CALDEIRA: *The Legitimacy...*, s. 460.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 460.

<sup>65</sup> H. RASMUSSEN: *On law and policy in the European Court of Justice. A comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht 1986, s. 155.

UE i jej instytucji, a także na polityki krajowe państw członkowskich<sup>66</sup>. W swoim orzecznictwie Trybunał wspierał zarówno tzw. negatywną integrację (redukowanie i likwidowanie przeszkód w swobodnym przepływie czynników produkcji), jak i integrację pozytywną – poprzez kreowanie polityk w reakcji na niepowodzenia państw członkowskich i instytucji WE w tym zakresie<sup>67</sup>. Trybunał i jego wyroki oddziałują na agendę polityczną UE (WE) i interesy różnych grup interesu; Trybunał jest także „dostarczycielem” idei w sferze integracji oraz instytucją prowokującą polityczne odpowiedzi na swoje wyroki<sup>68</sup>.

Znaczenie TS UE dla procesu integracji, funkcjonowania UE czy polityk krajowych od jakiegoś czasu jest dostrzegane i podkreślane nie tylko przez prawników, ale również przez przedstawicieli nauk politycznych. Jak piszą np. Walter Mattli i Anne-Marie Slaughter, przedstawiciele nauk politycznych długo ignorowali TS jako instytucję techniczną i niezbyt istotną. Od czasu mniej więcej wejścia w życie JAE, a później formalnego ukończenia budowy wspólnego rynku (1992 r.) sytuacja się zmieniła i przedstawiciele nauk politycznych zauważyli to, co prawnicy widzieli od jakiegoś czasu, tzn. że integracja prawna wyprzedza integrację gospodarczą i polityczną, Trybunał zaś i jego orzecznictwo stały się przejawem żywotności neofunkcjonalizmu jako teorii integracji<sup>69</sup>.

J.H.H. Weiler pisze, że TS „skonstytucjonalnizował” TEWG<sup>70</sup>. W samym orzecznictwie Trybunału określenie takie – „podstawowa karta konstytucyjna” (ang. *the basic constitutional charter*), jaką stanowi TEWG – zostało użyte po raz pierwszy w roku 1986 w orzeczeniu w sprawie 294/83<sup>71</sup> (*Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskie-*

---

<sup>66</sup> K. ALTER: *Explaining national court acceptance of European Court jurisprudence: A critical evaluation of theories of legal integration*. In: *The European Court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context*. Eds. A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER. Oxford 1998, s. 227. Zob. też: K. ALTER: *The European Union's legal...*, s. 491; W. CAIRNS: *Introduction to European Union law*. London–Sydney 1997, s. 300.

<sup>67</sup> K.J. ALTER, S. MEUNIER-AITSAHALIA: *Judicial politics in the European community. European integration and the pathbreaking Cassis de Dijon decision*. “Comparative Political Studies” 1994, Vol. 26, No 4, s. 535–536.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 555–558.

<sup>69</sup> W. MATTLI, A.-M. SLAUGHTER: *The role of national courts in the process of European integration: Accounting for judicial preferences and constraints*. In: *The European court and national...*, s. 253–254.

<sup>70</sup> J.H.H. WEILER: *Transformation of Europe*. “The Yale Law Journal” 1991, Vol. 100, No 8, s. 2407.

<sup>71</sup> *Sprawa 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*. Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986, s. 01357, punkt 23 wyroku.

mu). Alberta Sbragia również używa tego pojęcia i pisze, że rola TS jest znacznie większa niż tylko monitorowanie i egzekwowanie postanowień zawartych w traktatach, a jego postanowienia mają pierwszeństwo w tych obszarach, w których działają UE i rządy narodowe, prawo państw członkowskich zaś musi być zgodne z prawem UE. Trybunał umożliwił też wnoszenie skarg przez tych, którzy uważają się za poszkodowanych tym, że prawo UE nie jest stosowane<sup>72</sup>. I zdaniem tej autorki, TS UE jest „głównym promotorem” integracji za pośrednictwem swoich decyzji, zgodnie z którymi prawo UE ma pierwszeństwo przed prawem krajowym oraz dzięki decyzjom oznaczającym liberalizowanie gospodarek. Jednocześnie zasada pierwszeństwa prawa UE oznaczała także wzmocnienie roli i znaczenia Trybunału, gdyż stał się on ostatecznym arbitrem, jeśli chodzi o prawo UE; „aktywność TS spowodowała erozję zdolności rządu narodowego do sterowania własną gospodarką”, które zostało zastąpione sterowaniem z Brukseli i Luksemburga<sup>73</sup>. O władzy i znaczeniu TS UE<sup>74</sup> dla procesu integracji oraz o tym, że stopniowo rozszerzał on swoją władzę i znaczenie, piszą także inni autorzy<sup>75</sup>.

Zgodnie z art. 19 TUE TS UE orzeka „w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne”, w trybie prejudycjalnym na wniosek sądów państw UE oraz „w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje”. W przypadku uznania przez KE, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim zobowiązaniu, Komisja wydaje „uzasadnioną opinię”, a jeśli w terminie określonym przez KE państwo to nie zastosowało się do tej opinii, Komisja może wnieść sprawę do TS UE (art. 258 TFUE).

---

<sup>72</sup> A. SBRAGIA: *The European Union as coxswain: Governance by steering*. In: *Debating governance*. Ed. J. PIERRE. Oxford 2000, s. 226–227. O przekształceniu TEWG w konstytucję także np.: A.M. BURLEY, W. MATTLI: *Europe before the court: Theory of legal integration*. “International Organization” 1993, No 47(1), s. 41–42; O. POLICINO: *Legal reasoning of the Court of Justice in the context of the principle of equality between judicial activism and self-restraint*. “German Law Journal” 2004, Vol. 5, No 3, s. 284.

<sup>73</sup> A. SBRAGIA: *The European Union...*, s. 228.

<sup>74</sup> P. CRAIG, G. DE BÚRCA: *EU Law. Text, cases and materials*. Oxford 1998, s. 78; G. GARRETT, R.D. KELEMEN, H. SCHULZ: *The European Court of Justice, national governments and legal integration in the European Union*. “International Organization” 1998, Vol. 52, No 1, s. 149; V. SCHMIDT: *Federalism and state governance in the European Union and the United States: An institutional perspective*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003, s. 340.

<sup>75</sup> J.H.H. WEILER: *Transformation of Europe*. “The Yale Law Journal” 1991, Vol. 100, No 8; L.Ch. Blichner: *The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy*. In: *Democracy in...*, s. 143.

Także każde państwo Unii może wnieść do TS UE sprawę, jeśli uzna, że inne państwo UE uchybiło ciążącemu na nim zobowiązaniu (wcześniej sprawa powinna zostać wniesiona do KE; art. 259 TFUE). W przypadku stwierdzenia przez TS UE, że państwo członkowskie uchybiło swojemu zobowiązaniu, państwo to „jest zobowiązane podjąć środki, które zapewniają wykonanie wyroku Trybunału” (art. 260 ust. 1 TFUE). W przypadku, gdy KE uzna, że państwo nie podjęło takich środków, może wnieść sprawę do Trybunału i wskazać „wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności”. Jeśli Trybunał stwierdzi, że państwo UE nie zastosowało się do jego wyroku, „może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną” (art. 260 ust. 2 TFUE). Na podstawie art. 263 TFUE, TS UE kontroluje także legalność aktów prawodawczych Rady, Komisji i EBC innych niż zalecenia i opinie oraz aktów PE i Rady Europejskiej, a także aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii „zmierających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich”. Trybunał jest także właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez TO, EBC i KR „zmierających do zapewnienia ochrony ich prerogatyw”. Skargę na akty, których jest adresatem lub które „dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych”, może wnieść także każda osoba fizyczna lub prawna (art. 263 TFUE). W trybie art. 265 TFUE PE, Rada Europejska, Rada, KE lub EBC mogą wnieść skargę na instytucje UE lub państwa członkowskie, jeśli te „z naruszeniem traktatów zaniechają działania” – w celu stwierdzenia tego naruszenia. Dotyczy to także organów i jednostek organizacyjnych UE, które zaniechają działania. Skarga na zaniechanie jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja, organ lub jednostka organizacyjna została uprzednio wezwana do działania. Każda osoba fizyczna lub prawna może również wnieść skargę do TS UE z zarzutem, że jakaś instytucja, organ lub jednostka organizacyjna UE „zaniechała wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia”.

TS UE orzeka także m.in.: w sporach dotyczących odszkodowań określonych w art. 340 TFUE (art. 268 TFUE), w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę, zgodnie z art. 7 TUE (dotyczącym nałożenia sankcji za naruszenie wartości Unii) wyłącznie na wniosek państwa, którego ten akt dotyczy (art. 269 TFUE), w sporach między UE a jej pracownikami (art. 270 TFUE), w sporach pomiędzy państwami członkowskimi związanych z przedmiotem traktatów, jeśli spór ten jest Trybunałowi „przedłożony na mocy kompromisu” (art. 273 TFUE). Warto dodać, że Trybunał nie jest właściwy w zakresie posta-

nowień dotyczących WPZiB UE ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie (art. 275 TFUE)

Biorąc to pod uwagę, TS UE jest sądem bardzo specyficznym, różnym zarówno od tradycyjnych sądów międzynarodowych, jak i od sądów krajowych. Wykonuje funkcje sądu międzynarodowego, sądu konstytucyjnego, sądu gospodarczego, sądu administracyjnego, sądu pracy, sądu kasacyjnego oraz sądu o charakterze dyscyplinarnym<sup>76</sup>. To, co jest bardzo istotne w kontekście tematu poruszanego w tym podrozdziale, to to, że umocowanie prawne sędziów TS UE mające gwarantować im pełną niezależność jest bardzo mocne. Zgodnie z art. 19 ust. 2 TUE „sędziowie i rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziowie Sądu są wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności”, spełniających warunki określone w artykułach 253 i 254 TFUE. W art. 253 TFUE stwierdzono, że sędziowie i rzecznicy generalni TS są wybierani spośród „osób o niekwestionowanej niezależności i mających kwalifikacje wymagane w ich państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych lub są prawnikami o uznanej kompetencji”. Natomiast w odniesieniu do członków Sądu art. 254 TFUE stanowi, że są oni wybierani spośród „osób o niekwestionowanej niezależności i mogących zajmować wysokie stanowiska sądowe”. Tak sam przepis zawarty jest w art. 257 TFUE w odniesieniu do członków izb sądowych. Zgodnie ze Statutem TS UE, przed objęciem swoich obowiązków każdy sędzia (lub rzecznik generalny) ślubuje wykonywać swe obowiązki „bezstronnie i sumiennie” (art. 2 Statutu). Sędziowie i rzecznicy generalni „nie mogą sprawować żadnych funkcji politycznych ani administracyjnych”, nie mogą też wykonywać żadnej działalności zawodowej (ani zarobkowej, ani niezarobkowej), chyba że Rada zwykłą większością, w drodze wyjątku, zwolni ich od tego zakazu. Obejmując stanowiska, sędziowie i rzecznicy generalni TS UE „uroczyście zobowiązują się szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji”. Wszelkie wątpliwości związane z tą sprawą rozstrzyga sam TS UE (art. 4).

Zwolnienie sędziego (lub rzecznika generalnego) z funkcji (lub pozbawienie prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści) jest możliwe tylko wtedy, gdy sędziowie i rzecznicy generalni TS UE jednomyślnie

---

<sup>76</sup> A. WENTKOWSKA: *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i praktyka w stosowaniu prawa wspólnotowego*. Sosnowiec 2004, s. 24; M.M. KENIG-WITKOWSKA, A. ŁAZOWSKI, R. OSTRIHANSKY: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa 2011, s. 124; J. BARCIK, A. WENTKOWSKA: *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*. Warszawa 2011, s. 144.

(dany sędzia nie bierze wtedy udziału w obradach) wyrażą opinię, że nie spełnia on już „wymaganych warunków lub nie czyni zadość zobowiązaniom wynikającym z jego urzędu” (art. 6). Okolicznością jeszcze bardziej wzmacniającą TS UE jako instytucję, jej sędziów i ich niezależność jest to, że zmiana traktatów oraz statutu wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich UE oraz przeprowadzenia całej procedury od przyjęcia tych zmian do ratyfikacji traktatu. Powoduje to, że wszelkie zmiany dotyczące TS UE są znacznie trudniejsze do wprowadzenia, niż dzieje się to w przypadku sądów w państwach członkowskich UE.

Tym, co dodatkowo wzmacnia znaczenie i pozycję prawną i polityczną TS UE, są bardzo ograniczone możliwości odwołania się od orzeczeń tej instytucji, które sprawiają, że są orzeczenia te niemalże ostateczne. Możliwe jest, w ciągu dziesięciu lat od wydania wyroku, złożenie wniosku o rewizję wyroku Trybunału Sprawiedliwości „jedynie w związku z ujawnieniem okoliczności faktycznej, mogącej mieć decydujące znaczenie, nieznaną w chwili wydania wyroku ani Trybunałowi, ani stronie żądającej rewizji” (art. 44 Statutu). W przypadku Sądu od wydanych (na mocy art. 256 ust. 1 TFUE) przez niego orzeczeń przysługuje prawo odwołania do Trybunału Sprawiedliwości (na warunkach i w zakresie określonym przez Statut) ograniczone do kwestii prawnych (art. 256 ust. 1 TFUE), natomiast od orzeczeń sądów wyspecjalizowanych można odwołać się do Sądu, które to odwołanie jest „ograniczone do kwestii prawnych lub – jeżeli jest to przewidziane w rozporządzeniu ustanawiającym sąd wyspecjalizowany – obejmujące również kwestie faktyczne” (art. 257 TFUE).

Pisząc bardzo ogólnie, w przypadku każdego aktu prawnego jest naturalne, że nie można przewidzieć wszystkich potencjalnych sytuacji, okoliczności, uwarunkowań itp., w jakich organy sądowe będą akt ten stosować, i uregulować ich wszystkich. Dlatego też jedną z kluczowych części pracy sędziów jest dokonanie wykładni i interpretacji regulacji prawnych. W odniesieniu do interesującej nas w tym miejscu kwestii „aktywizmu” TS UE chodzi o to, iż nie wypełnia on jedynie luk w prawie UE, ale idzie znacznie dalej i orzeka *contra legem*. Biorąc pod uwagę wyroki Trybunału w wielu sprawach, które bardzo mocno wpłynęły na kształt i charakter Wspólnot (a potem UE), „Trybunał oskarżano często o próby realizowania swojej własnej wizji politycznego kształtu Europy bez oglądania się na postanowienia traktatów tam, gdzie zdają się stać w sprzeczności z pojęciem Trybunału o tym, co dobre dla Europy”<sup>77</sup>. Innymi słowy, chodzi o to, że TS nie tylko stosuje prawo, „ale raczej przechodzi ze świata prawa do świata polityki, daje pierwszeństwo warto-

<sup>77</sup> M. CINI: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa 2007, s. 269.



ściom innym niż prawne, takim jak np. dążenie do wzmocnienia procesu integracyjnego wbrew woli państw. Jest sądem motywowanym politycznie, który w istocie rządzi Europą<sup>78</sup>. Zdaniem np. J. Gillinghama, TS UE utrzymywał „bardzo polityczne podejście”, które powodowało, że miał przede wszystkim na uwadze cele integracji, a nie badał samego tekstu traktatu, co uzasadniał ekspansywnymi doktrynami i jako konieczne, aby osiągnąć te cele<sup>79</sup>. Dlatego też autor ten pisze o TS UE jako o instytucji „wysoce politycznej”<sup>80</sup> (ang. *highly politicized*). Termin, jaki również można w odniesieniu do TS UE spotkać w interesującym nas kontekście, to „agresywny aktywizm” (ang. *aggressive activism*)<sup>81</sup>.

Powodem formułowania tego rodzaju opinii było wiele wyroków Trybunału, których znaczenie w zasadniczy sposób wpłynęło na charakter WE, a później UE. W ten sposób art. 220 TWE (którego istota obecnie jest zawarta w art. 19 TUE) stał się *spiritus movens* dla „tworzenia” przez TS zasad wspólnotowych<sup>82</sup>, które były uznawane za konstytucjonalizujące porządek wspólnotowy<sup>83</sup>. Nie sposób oczywiście w tym miejscu przedstawiać w jakiś wyczerpujący i szczegółowy sposób wszystkich wyroków TS, które stały się powodem formułowania sądów o jego „aktywizmie” (zresztą są one bardzo szeroko i wszechstronnie omawiane w olbrzymiej literaturze przedmiotu poświęconej prawu UE), jednak kilkanaście z takich wyroków należy wymienić.

W wyroku w sprawie 26/62<sup>84</sup> (*NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*) została sformułowana doktryna skutku bezpośredniego niektórych aktów prawa wspólnotowego. Trybunał orzekł m.in., że EWG stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie zredukowały, chociaż w ograniczonym zakresie, swoje

<sup>78</sup> T.T. KONCEWICZ: „Sędziowski aktywizm” czyli wspólnotowe czynienie sprawiedliwości. „Palestra” 2007, nr 1–2, s. 231. W następnym numerze „Palestry” (nr 3–4 z 2007) na s. 224 znajduje się uwaga, że tytuł tego artykułu powinien brzmieć: „Sędziowski aktywizm” czy wspólnotowe czynienie sprawiedliwości.

<sup>79</sup> J. GILLINGHAM: *Design for a new Europe*. Cambridge 2006, s. 46.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>81</sup> L.Ch. Blichner: *The anonymous hand...*, s. 143.

<sup>82</sup> J. Galster: *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*. Toruń 2008, s. 76.

<sup>83</sup> J.H.H. Weiler: *The European Court of Justice: Beyond „beyond doctrine” or the legitimacy crisis of European constitutionalism*. In: *The European Court and national courts doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context*. Eds. A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet, J.H.H. Weiler. Oxford 1998, s. 365.

<sup>84</sup> *Sprawa 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*. Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. Zbiór Orzeczeń 1963, s. 00003.

suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki. I podobnie jak prawo wspólnotowe nakłada na jednostki obowiązki, tak też powinno przyznawać im prawa niezależnie od prawodawstwa państw członkowskich. Znaczenie wyroku Trybunału w tej sprawie dla rozwoju i charakteru UE (WE) było fundamentalne; np. G.F. Mancini i D.T. Keeling pisali, że „jeśli WE będą istnieć za lat 50 albo 100, historycy będą patrzeć na sprawę *van Gend & Loos* jako na unikatowy prawny wkład w stworzenie Europy”<sup>85</sup>. Lisa Conant pisze, że doktryna skutku bezpośredniego przekształciła traktaty, na których opierały się WE oraz prawo pochodne z tradycyjnego prawa międzynarodowego, które regulowało stosunki pomiędzy państwami, w zestaw norm wyższego rzędu (ang. *higher-order legal norms*), które wiążą podmioty zarówno prywatne, jak i publiczne<sup>86</sup>. Państwa naruszające swoje zobowiązania wynikające z członkostwa we Wspólnotach nie mogły przenieść debaty na poziom relacji międzypaństwowych, ale stanęły w obliczu działań prawnych przed sądami krajowymi. Jednostki zaś stały się „strażnikami” integralności prawa wspólnotowego tak, jak obywatele w USA są głównymi podmiotami zapewniającymi efektywność prawa federalnego<sup>87</sup>. Bez doktryny skutku bezpośredniego efektywność praw podstawowych zawartych w traktatach byłaby uzależniona od woli Rady do przyjęcia odpowiednich aktów prawnych albo gotowości KE do pozwania państw członkowskich w trybie art. 169 TEWG<sup>88</sup>. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że rozszerzanie zakresu bezpośredniego obowiązywania prawa WE oznacza „pójście daleko poza to [...], co ojcowie założyciele kiedykolwiek przewidywali”<sup>89</sup>.

Taka linia orzecznictwa TS była kontynuowana. W wyroku w sprawie 6/64<sup>90</sup> (*Flaminio Costa przeciwko ENEL*) Trybunał mówił m.in. o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym państw członkowskich. TS stwierdził, że w odróżnieniu od innych umów międzynarodowych TEWG stworzył własny porządek prawny, który został włączony do porządków prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez ich sądy. Powoduje to, że państwa członkowskie nie mogą jed-

<sup>85</sup> G.F. MANCINI, D.T. KEELING: *Democracy and the European Court of Justice*. “The Modern Law Review”, Vol. 57, No 2, March 1994, s. 183.

<sup>86</sup> L. CONANT: *Judicial Politics*. In: *Handbook of European Union politics*. Eds. K.E. JØRGENSEN, M.A. POLLACK, B. ROSAMOND. London–Thousand Oaks–New Delhi 2007, s. 214.

<sup>87</sup> J.H.H. WEILER: *Transformation...*, s. 2414.

<sup>88</sup> G.F. MANCINI, D.T. KEELING: *Democracy...*, s. 183.

<sup>89</sup> H. RASMUSSEN: *On law and policy...*, s. 250.

<sup>90</sup> *Sprawa 6/64, Flaminio Costa przeciwko ENEL*. Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. Zbiór Orzeczeń 1964, s. 01141.

nostronnie podejmować środków oddziałujących przeciwko przyjętemu przez nie porządkowi prawnemu. Ze względu na specyficzny charakter prawa stanowionego przez TEWG, żadne normy prawa wewnętrznego nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa tak, aby nie podważać podstaw prawnych Wspólnoty.

Warto zauważyć, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego do dziś nie jest zapisana w traktatach. Została ona zawarta w prawie pierwotnym dopiero w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy<sup>91</sup>, który jednak nie wszedł w życie. W TL zrezygnowano z wprowadzania takiego postanowienia do treści samych traktatów, a znalazło się ono tylko w dołączonej do nich „Deklaracji odnoszącej się do pierwszeństwa”. Stwierdza się w niej m.in., że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem” TS UE „traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

Kontynuacją i rozwinięciem tez zawartych w sprawie 6/64 były m.in. wyroki w sprawie 14/68<sup>92</sup> (*Walt Wilhelm i inni przeciwko Bundeskartellamt*) oraz 106/77<sup>93</sup> (*Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal S.p.A.*), w której Trybunał stwierdził m.in., że w przypadku sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym sąd krajowy nie powinien stosować aktu prawa krajowego (nawet późniejszego w stosunku do prawa wspólnotowego), nie orzekając o jego ważności (punkty 13–24 wyroku).

Z kolei zasada skutku bezpośredniego aktów prawa wspólnotowego podejmowana i rozwijana była m.in. w sprawach: 25/62<sup>94</sup> (*Plaumann & Co. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, dotyczyła skutku bezpośredniego decyzji), 34/73<sup>95</sup> (*Fratelli Variola SpA przeciwko Administration des finance Italienne*, dotyczyła skutku bezpośredniego rozporządzenia), 152/84<sup>96</sup> (*M.H. Marshall przeciwko Southampton and South – West Hamp-*

<sup>91</sup> Art. I-6: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 310, 16.12.2004.

<sup>92</sup> *Sprawa 14/68, Walt Wilhelm i inni przeciwko Bundeskartellamt*. Wyrok Trybunału z dnia 13 lutego 1969 r. Zbiór Orzeczeń 1969, s. 00001.

<sup>93</sup> *Sprawa 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal S.p.A.* Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. Zbiór Orzeczeń 1978, s. 00629.

<sup>94</sup> *Sprawa 25/62, Plaumann & Co. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1963 r. Zbiór Orzeczeń 1963, s. 00199.

<sup>95</sup> *Sprawa 34/73, Fratelli Variola SpA przeciwko Administration des finance Italienne*. Wyrok Trybunału z dnia 10 października 1973 r. Zbiór Orzeczeń 1973, s. 00981.

<sup>96</sup> *Sprawa 152/84, M.H. Marshall przeciwko Southampton and South – West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*. Wyrok Trybunału z dnia 6 lutego 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986, s. 00723.

shire Area Health Authority (Teaching)), 103/88<sup>97</sup> (*Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*) i 8/81<sup>98</sup> (*Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*), które dotyczyły skutku bezpośredniego dyrektyw, czy w sprawach 6/90 i 9/90<sup>99</sup> (*Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*), gdzie Trybunał wypowiadał się m.in. na temat odpowiedzialności państwa za niewywiązanie się ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego (brak implementacji dyrektywy), przywołując tutaj m.in. zasadę lojalności.

Dla charakteru i funkcjonowania UE (wcześniej WE) ważne były także orzeczenia Trybunału, w których mówił on m.in. o tym, że sądy krajowe mają obowiązek uwzględniać orzecznictwo Trybunału – tak m.in. w połączonych sprawach 314/81 do 316/81 i 83/82<sup>100</sup> (*Procureur de la Republique i Comité national da Défense contre l'Alcoolisme przeciwko Alex Waterkeyn i innym; Procureur de la Republique przeciwko Jean Cayard i innym*): „jest obowiązkiem sądów krajowych, na podstawie autorytetu przyznanego orzeczeniu Trybunału, wziąć pod uwagę, jeżeli taka jest potrzeba, elementy prawa ustanowione w takim orzeczeniu w celu określenia zakresu przepisów prawa wspólnotowego, które mają obowiązek stosować” (punkt 15. orzeczenia). Zgodnie z treścią wyroków Trybunału sądy krajowe powinny także stosować tzw. wykładnię pronunijną, jak to orzekł Trybunał np. w sprawie 157/86<sup>101</sup> (*Mary Murphy i inni przeciwko Bord Telecom Eireann*): „jest obowiązkiem sądu krajowego, przed którym strona postępowania polega na przepisach traktatowych o bezpośrednim skutku, w zakresie jego władzy dyskrecjonalnej wyznaczonej w prawie krajowym, aby podczas stosowania prawa krajowego przyjąć taką jego interpretację, która jest zgodna z wymogami bezpośrednio skutecznego przepisu prawa wspólnotowego, a w przypadku, gdy nie jest to możliwe, uznać prawo krajowe za niemające zastosowania” (punkt 11. orzeczenia). Zdaniem Trybunału, pronunijna wykładnia powinna mieć także miejsce

---

<sup>97</sup> *Sprawa 103/88, Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*. Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. Zbiór Orzeczeń 1989, s. 01839.

<sup>98</sup> *Sprawa 8/81, Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*. Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. Zbiór Orzeczeń 1982, s. 00053.

<sup>99</sup> *Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*. Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 1991 r. Zbiór Orzeczeń 1991, s. I-05357.

<sup>100</sup> *Sprawy połączone 314/81, 315/81, 316/81 i 83/82, Procureur de la Republique i Comité national de Défense contre l'Alcoolisme przeciwko Alex Waterkeyn i innym; Procureur de la Republique przeciwko Jean Cayard i innym*. Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1982 r. Zbiór Orzeczeń 1982, s. 04338.

<sup>101</sup> *Sprawa 157/86, Mary Murphy i inni przeciwko Bord Telecom Eireann*. Wyrok Trybunału z dnia 4 lutego 1988 r. Zbiór Orzeczeń 1988, s. 00686.

w przypadku dyrektyw, jak orzekł to w sprawie 14/83<sup>102</sup> (*Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*): „stosując prawo krajowe, sąd krajowy jest zobowiązany do interpretacji tego prawa, w zakresie, w jakim jest to możliwe, zgodnie z literą i celem dyrektywy, aby osiągnąć rezultat wyznaczony w dyrektywie, a w związku z tym podporządkować się wymogom art. 189 TWE” (punkt 26. wyroku). Takie stanowisko Trybunału zostało rozwinięte np. w sprawie C-106/89<sup>103</sup> (*Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion S.A.*) czy C-91/92<sup>104</sup> (*Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl*). Jak orzekł Trybunał w sprawie C-334/92<sup>105</sup> (*Teodoro Wagner Miret przeciwko Fondo de Granatía Salarial*), „zasada interpretacji w zgodzie z dyrektywami w szczególności ma być przestrzegana w tych wypadkach, gdy państwo członkowskie uważa, że istniejące przed wydaniem dyrektywy przepisy prawa krajowego spełniają wymogi implementacji dyrektywy” (punkt 21. wyroku). Przy czym, jak orzekł Trybunał np. w sprawie 14/86<sup>106</sup> (*Pretore di Salò przeciwko X*), prounijna wykładnia nie może doprowadzić do nałożenia na jednostki obowiązków wynikających z nieimplementowanej dyrektywy (punkt 20. wyroku). Zgodnie zaś z treścią orzeczenia w sprawie 80/86<sup>107</sup> (*Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV*) prounijna wykładnia nie może prowadzić do wykładni *contra legem* ani też nie może prowadzić do odpowiedzialności karnej jednostki z tytułu naruszenia przepisów dyrektywy (punkty 13. i 14. wyroku). Niektóre z orzeczeń Trybunału miały także fundamentalny wpływ na rozwój budowy wspólnego rynku, jak np. sprawa 120/78<sup>108</sup> (*ReweZentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, tzw. *Cassis de Dijon*) w odniesieniu do swobody przepływu towarów. Przykładowo, Karen J. Alter i Sophie Meunier-Aitsahalia piszą, że „sława” tego wyroku wynika

---

<sup>102</sup> *Sprawa 14/83, Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*. Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1983 r. Zbiór Orzeczeń 1984, s. 01891.

<sup>103</sup> *Sprawa 106/89, Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. Wyrok Trybunału z dnia 13 listopada 1990 r. Zbiór Orzeczeń 1991, s. I-04135.

<sup>104</sup> *Sprawa C-91/92, Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl*. Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1994 r. Zbiór Orzeczeń 1994, s. I-03325.

<sup>105</sup> *Sprawa 334/92, Teodoro Wagner Miret przeciwko Fondo de Granatía Salarial*. Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1993 r. Zbiór Orzeczeń 1993, s. I-06911.

<sup>106</sup> *Sprawa 14/86, Pretore di Salò przeciwko X*. Wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 1987 r. Zbiór Orzeczeń 1987, s. 02545.

<sup>107</sup> *Sprawa 80/86, Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV*. Wyrok Trybunału z dnia 8 października 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1987, s. 03969.

<sup>108</sup> *Sprawa 120/78, Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r. Zbiór Orzeczeń 1979, s. 00649.

nie z powodu jego wydzźwięku prawnego, ale ze względu na jego skutki polityczne, w tym m.in. dla różnych grup interesu<sup>109</sup>.

Przytoczone przykłady wyroków TS UE (WE), sformułowane w nich zasady (szczególnie doktryna skutku bezpośredniego oraz pierwszeństwa prawa UE), które nie są (lub nie były w momencie wydawania przez Trybunał wyroku) *explicite* zawarte w traktatach, oraz ich znaczenie „systemowe” czy też „konstytucyjne”, i w ten sposób możliwość wpływania na charakter integracji w ramach UE (WE), stały się powodem częstego, trwającego już kilka dekad, wspomnianego formułowania opinii o „aktywizmie” Trybunału, wchodzenia w rolę prawodawcy oraz „politycznej” roli TS w procesie integracji. Czynnikiem, który dodatkowo wzmacnia znaczenie Trybunału, który wywarł już do tej pory i nadal wywiera bardzo duży wpływ na integrację, pozycję osób fizycznych i prawnych oraz na systemy sądownicze państw UE, jest wspomniane prawo do orzekania TS UE w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE).

Przykładowo, N. March Hunnings tak przedstawia kontekst orzecznictwa Trybunału: „początkowo Trybunał, złożony z sędziów zajmujących się prawem cywilnym, odrzucił z przerażeniem [ang. *horror*] ideę, że jakiegokolwiek orzeczenie Trybunału mogłoby stanowić prawo. Koncepcja orzeczenia, które miałyby wartość precedensu, była niezgodna z systemami prawnymi, jakie były oparte na zasadzie, zgodnie z którą sądy tylko stosują prawo stanowione przez legislaturę. Jednakże z czasem Trybunał coraz bardziej rozwijał orzecznictwo, które w praktyce było niemożliwe do oddzielenia od systemu prawa precedensowego, chociaż jednocześnie pozwalało sądom odrzucać go, kiedy to było potrzebne. W znaczeniu bardziej praktycznym, Trybunał coraz wyraźniej zdawał sobie sprawę z tego, że jego orzeczenia, szczególnie te wydawane na podstawie art. 177 TEWG, w istocie oznaczają stanowienie prawa dla sądów państw członkowskich. Takie realia zostały zaakceptowane przez większość sądów krajowych [...], które przynajmniej co do zasady uważają orzecznictwo Trybunału za ogólne źródło prawa wspólnotowego”<sup>110</sup>. Autor ten pisze także, że zwłaszcza w gaullistowskich kręgach w Wielkiej Brytanii i we Francji politycy podnosili czasami hałas o poszczególne orzeczenia Trybunału, które piętnowały jakieś działania państw członkowskich<sup>111</sup>. „Trybunał jest w stanie przetrwać takie burze i czyni to, i nie odstrasza go to od podejmowania niepopularnych decyzji. Jednakże nie jest naiwny i ma świadomość politycznych implikacji wielu swoich decyzji. Problem polega na tym, że wiele spośród tych spraw, które stanowią wyzwanie

<sup>109</sup> K.J. ALTER, S. MEUNIER-AITSAHALIA: *Judicial politics...*, s. 541.

<sup>110</sup> N. MARCH HUNNINGS: *The European courts...*, s. 21.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 156.

dla Trybunału i w których formułuje lub umacnia nowe zasady prawa wspólnotowego, w rzeczywistości są związane z kwestiami politycznymi lub społeczno-gospodarczymi opakowanymi w formę prawną<sup>112</sup>.

Bardzo zdecydowanie w interesującym nas kontekście brzmią tutaj słowa np. J. Gillinghama: „prawnicy zgadzają się, że prawo UE opiera się na chwiejnych [ang. *shaky*] podstawach prawnych. Traktat rzymski nie był, jak twierdzi ETS, »specjalny« czy »oryginalny« ale nieróżniący się od innych. Nigdzie nie dawał jednostkom możliwości pozwania przed ETS państwa za naruszenie prawa europejskiego ani też nigdzie nie stwierdzał, że sądy krajowe muszą stosować prawo europejskie przed prawem krajowym. A doktryna supremacji opiera się na obydwu tych założeniach. Podstawowa idea, że traktat rzymski stworzył »nowy porządek prawny prawa międzynarodowego«, była fikcją<sup>113</sup>. „Aktywizm” czy też „kreatywna wykładnia” TS widoczne są również na przykładzie, przedstawionej w podrozdziale 2.1., zasady równowagi instytucjonalnej<sup>114</sup>. Także zdaniem Zdzisława Brodeckiego „historia zasady równowagi instytucjonalnej potwierdza tezę o kreatywnej roli Trybunału Sprawiedliwości w życiu demokratycznym Unii<sup>115</sup>. Warto dodać, że, jak pisze Walter Cairns, wprowadzie rzadko (autor wypowiedzi się tutaj o „odizolowanym przypadku”), ale w sprawie 41/74<sup>116</sup> (*Yvone Van Duyn przeciwko Home Office*), istniało podejrzenie, że Trybunał w swoim wyroku kierował się okolicznością o charakterze politycznym, tzn. zbliżającym się referendum w Wielkiej Brytanii dotyczącym członkostwa tego państwa we Wspólnotach i dlatego wydał wyrok, który był korzystny dla brytyjskiego rządu, chociaż stał w sprzeczności ze stosowanymi przez Trybunał zasadami interpretacji prawa wspólnotowego<sup>117</sup>.

Jednakże opinie o nadmiernym „aktywizmie” TS UE i jego zbyt „kreatywnej wykładni” nie są akceptowane powszechnie. P. Craig i G. de Búrca piszą, że Trybunał czasami jest „reakcyjny” (ang. *reactive*), czasami „proaktywny” (ang. *proactive*), a czasami jest „mieszanką” obu tych podejść i nie realizował własnego projektu integracyjnego, będąc mniej czy bardziej „aktywistycznym” cały czas<sup>118</sup>. Opinię, zgodnie z którą Trybunał wychodził w niektórych przypadkach „poza granice funkcji prawnej”,

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> J. GILLINGHAM: *Design...*, s. 46.

<sup>114</sup> *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Red. J. GALSTER. Toruń 2010, s. 141.

<sup>115</sup> Z. BRODECKI: *Prawo integracji w Europie*. Warszawa 2006, s. 39.

<sup>116</sup> *Sprawa 41/74, Yvone Van Duyn przeciwko Home Office*. Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. Zbiór Orzeczeń 1974, s. 01337.

<sup>117</sup> W. CAIRNS: *Introduction to European Union law*. London–Sydney 1997, s. 39, 300.

<sup>118</sup> P. CRAIG, G. DE BÚRCA: *EU law. Text, cases and materials*. Oxford 1998, s. 78–79.

wyraża H. Rasmussen<sup>119</sup>. Broni orzecznictwa TS np. T.T. Koncewicz i zwraca uwagę na to, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy orzekaniem przez TS „w celu ochrony nadrzędnych zasad od orzekania i kierowania się względami politycznymi”<sup>120</sup>. Autor ten przywołuje także słowa Dominique’a Berlina: „krytycy Trybunału wyrażają obawę o istnienie »sędziowskiego rządu«. Jednak w rzeczywistości Trybunał nigdy nie wyszedł poza powierzoną mu funkcję, a obawy wywołane jego orzecznictwem pochodzą tak naprawdę od tych, którzy zapominają lub odmawiają przyznania, że Wspólnota [...] opiera się także na założeniu o »wspólnocie prawa«”<sup>121</sup>. Zdaniem M. Cini „duża część zarzutów wysuwanych wobec Trybunału brzmi nieprzekonująco, ponieważ wynika z niezrozumienia roli, jaką wyznaczono Trybunałowi, oraz z kwestii, które musiał rozstrzygnąć, a także z ograniczonego i niereprezentatywnego wyboru orzeczeń”. M. Cini uważa, że w niektórych sprawach Trybunał wykazał „powściągliwość”, niektóre zaś mogą być oceniane różnie w zależności od podejścia oceniającego, a „ogólną postawę Trybunału należałoby raczej określić jako radykalnie konserwatywną”. Takie zasady zaś sformułowane przez Trybunał w jego orzeczeniach, jak bezpośrednia skuteczność, supremacja prawa wspólnotowego czy odpowiedzialność finansowa państw członkowskich za poniesione szkody, są „zgodne z duchem traktatu i sprzyjają osiągnięciu jego celów”<sup>122</sup>. Stephen Weatherill i Paul Beaumont piszą w kontekście metod wykładni TS o wielojęzyczności UE oraz otwartym charakterze tekstu traktatów jako o przyczynach trudności w stosowaniu wykładni literalnej i historycznej, i stosowaniu przede wszystkim metody kontekstualnej i celowościowej<sup>123</sup>. Bogate orzecznictwo Trybunału dowodzi, że trudności z wykładnią postanowień traktatów występowały od początku funkcjonowania WE<sup>124</sup>. Andreas Grimmel w odniesieniu do „aktywizmu” TS UE, czego przejawem miałyby być wyroki Trybunału m.in. w przywołanych sprawach, pisze, że jest „mitem”, który nie uwzględnia kontekstu, okoliczności i uwarunkowań, jakie miały miejsce w momencie orzekania

<sup>119</sup> H. RASMUSSEN: *On law and policy...*, s. 31.

<sup>120</sup> T.T. KONCEWICZ: „Sędziowski aktywizm”..., s. 239.

<sup>121</sup> D. BERLIN: *Interactions between the lawmaker and the judiciary within the EC*. „Legal Issues of European Integration” 1992, No 17, s. 36. Cyt. za: ibidem, s. 230.

<sup>122</sup> M. CINI: *Unia Europejska...*, s. 269.

<sup>123</sup> S. WEATHERILL, P. BEAUMONT: *EU law*. London 1999, s. 185–192. Zob. też: P.S.R.F. MATHIJSEN: *A guide to European Union law*. London 1995, s. 84. O znaczeniu wielojęzyczności w UE w kontekście orzeczeń TS UE także: H. DE WEALE: *The role of the European Court of Justice in the integration process: A contemporary and normative assessment*. „Hanse Law Review” 2010, Vol. 6, No 1, s. 9–10.

<sup>124</sup> A. WENTKOWSKA: *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i praktyka w stosowaniu prawa wspólnotowego*. Sosnowiec 2004, s. 50.



przez Trybunał<sup>125</sup>. A to, że Trybunał wpływa na proces integracji i jej charakter, niekoniecznie oznacza, że czynił to z motywów politycznych<sup>126</sup>. Henri de Weale wskazuje także na argument, że gdyby zarzuty wobec TS UE o nadmierny aktywizm były uzasadnione, to państwa członkowskie zapewne dążyłyby do tego, aby ich skutki odwrócić, a miało to miejsce rzadko<sup>127</sup>. Zdaniem Oreste Pollicina pogląd, jakoby istniała wyraźna i jasna granica pomiędzy interpretacją prawa a prawnym aktywizmem, jest błędny. Opiera się on na starej koncepcji, zgodnie z którą sędzia jest tylko „bezdusznym” wyrazicielem prawa, i zgodnie z którą sędzia tylko potwierdza prawo bez osobistej odpowiedzialności. Zdaniem tego autora funkcją sądów jest nie tylko interpretacja prawa, ale także jego kreowanie. Według O. Pollicina obawy przed potencjalnymi skutkami „kreatywności” sądów wynikają z różnych podejść do metod interpretacji prawa oraz radykalnego przekształcenia znaczenia prawa i rządu w nowoczesnych społeczeństwach „dobrobytu”. Jeśli chodzi o ten pierwszy powód, to używa tutaj pojęcia „rewolta przeciwko formalizmowi” jako nazwy nowego sposobu interpretacji prawa, w którym uwzględnia się pozycję i znaczenie danego przepisu prawnego w kontekście wszystkich innych regulacji prawnych oraz dyskrecyjnego „wyboru” (uwzględniającego nie tylko argumenty logiczne, ale także kontekst polityczny, ekonomiczny, psychologiczny i etyczny) w trakcie procesu sądowego. Natomiast pisząc o zmianach znaczenia prawa i rządu w państwach „dobrobytu”, O. Pollicino ma na myśli wzrost zakresu ingerencji państwa w dziedziny, które dawniej należały do sfery prywatnej, z czym wiąże się rosnąca aktywność prawna<sup>128</sup>. Kolejny podnoszony argument mający uzasadniać „kreatywność” Trybunału to konieczność wypełniania luk w prawie unijnym pozostawionym przez instytucje stanowiące prawo<sup>129</sup>, czyli swoista inercja, która legitymizuje „aktywizm” TS<sup>130</sup>. Jeszcze inny powód to charakter traktatów, które są efektem kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi, które nawet jeśli podzielają ogólne cele, to różnią się co do szczegółów w ramach poszczególnych polityk. Traktaty zawierają tylko ogólne pojęcia polityczne bez precyzyjnych definicji. Także wielojęzyczność Unii i prawa europejskiego ma w tym kontekście

<sup>125</sup> A. GRIMMEL: *Integration and the context of law: Why the European Court of Justice is not a political actor*. „Les Cahiers européens de Sciences Po.” 2011, No 3, s. 13.

<sup>126</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>127</sup> H. DE WEALE: *The role of the European Court of Justice...*, s. 15.

<sup>128</sup> O. POLLICINO: *Legal reasoning of the Court of Justice in the context of the principle of equality between judicial activism and self-restraint*. „German Law Journal” 2004, Vol. 5, No 3, s. 285–287.

<sup>129</sup> H. RASMUSSEN: *On law and policy...*, s. 28.

<sup>130</sup> Ibidem, s. 63.

znaczenie. W rezultacie, „ulubioną” metodą interpretacji TS UE jest metoda teleologiczna<sup>131</sup>, a podejście, o jakim można mówić na podstawie orzecznictwa – prowsólnotowe czy też prointegracyjne<sup>132</sup>.

Bardzo podobnie pisze na ten temat Aleksandra Wentkowska, wskazując na przyczyny takiego orzekania przez Trybunał i najczęstszego używania przez tę instytucję metody wykładni kontekstualnej i celowościowej „swoistą konstrukcję traktatów, jak i prawa pochodnego, które posługują się często niedookreślonymi sformułowaniami”<sup>133</sup>. Na to, że postanowienia prawa UE są bardzo ogólne i szerokie, wskazuje także np. W. Cairns<sup>134</sup>. Innym powodem stosowania przez TS UE wspomnianych metod wykładni prawa unijnego „jest specyfika samego porządku prawnego” UE. „Jest to konsekwencją tego, że traktaty zostały wykreowane wspólnymi działaniami państw członkowskich w drodze negocjacji, co powoduje, że nie sposób było wypracować jednoznacznych oraz posiadających wąski zakres znaczeniowy przepisów satysfakcjonujących wszystkie negocjujące państwa”<sup>135</sup>. I zdaniem tej autorki „generalne założenia wspólnotowego porządku prawnego, wbrew temu, co się Trybunałowi zarzuca, nie są przez niego bezpodstawnie kreowane, lecz opierają się na konkretnych przesłankach traktatowych”<sup>136</sup>. Wskazuje się także, że art. 19 TUE (a dawniej art. 220 TWE) daje Trybunałowi bardzo szeroki mandat do dokonywania wykładni prawa zgodnie ze swoimi preferencjami<sup>137</sup>.

Warto w tym miejscu zauważyć, że Trybunał przyznał, iż nie może rozszerzać swoich uprawnień poza ramy traktatowe – tak np. w sprawie 12/63<sup>138</sup> (*Marga Schlieker, Diepenbruck przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*), oraz że jest związany tekstem tych traktatów – np. w sprawie C-66/76<sup>139</sup> (*Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, punkt 8. wyroku).

<sup>131</sup> O. POLLICINO: *Legal reasoning...*, s. 288–289.

<sup>132</sup> H. RASMUSSEN: *On law and policy...*, s. 3. Zob. na ten temat np.: M.A. POLLACK: *The engines...*, s. 155–202.

<sup>133</sup> A. WENTKOWSKA: *Europejski Trybunał...*, s. 64.

<sup>134</sup> W. CAIRNS: *Introduction to European...*, s. 39.

<sup>135</sup> A. WENTKOWSKA: *Europejski Trybunał...*, s. 64–65.

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>137</sup> H. DE WEALE: *The Role of the European Court of Justice...*, s. 9.

<sup>138</sup> *Sprawa 12/63, Marga Schlieker, Diepenbruck przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*. Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 1963 r. Zbiór Orzeczeń 1963, s. 00085.

<sup>139</sup> *Sprawa 66/76, Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*. Wyrok Trybunału z dnia 17 lutego 1977 r. Zbiór Orzeczeń 1977, s. 00305.

Kilka wyroków TS UE (wymienionych uprzednio), które bardzo często przez zwolenników tezy o „aktywizmie” TS podawane są jako przykłady mające dowodzić takiej opinii, analizuje cytowany już T.T. Koncewicz. W odniesieniu do wspomnianych spraw połączonych C-6/90 i 9/90<sup>140</sup> (*Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*) oraz spraw połączonych 46/93 i 48/93<sup>141</sup> (*Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*) autor ten pisze, że pamiętając o tym, że WE jest „wspólnotą prawa”, Trybunał nie dokonał ingerencji w rolę prawodawcy, a „kryteria, według których Trybunał uznał istnienie odpowiedzialności odszkodowawczej, miały charakter prawny, a nie polityczny”<sup>142</sup>. Z kolei w odniesieniu do wymienionych w podrozdziale 2.1. spraw 294/83<sup>143</sup> oraz 70/88<sup>144</sup> argumentuje, że TS nie zawsze może stosować wykładnię językową, a poszczególne postanowienia traktatów nie mogą być traktowane w oderwaniu i izolacji od całości traktatów oraz zasad i wartości, na których opierają się WE<sup>145</sup> (obecnie UE).

Biorąc pod uwagę zarysowany problem i stanowiska wobec kwestii „aktywizmu” TS UE i jego znaczenia dla politycznego i prawnego charakteru UE, widać wyraźnie, że spektrum opinii w tej sprawie jest bardzo szerokie. Na jednym biegunie mamy poglądy, zgodnie z którymi TS UE co najwyżej orzeka zgodnie z „duchem” traktatów, co jest konieczne do osiągnięcia celów UE (WE) i ochrony pewnych fundamentalnych praw, oraz wynika z ogólności tekstu aktów prawnych, które stanowią podstawę wyroków Trybunału itp. Z kolei jako przykład opinii „umiarkowanej” można przywołać zdanie, że utworzenie EWG (wspólnota integracyjna o zasięgu ogólnym) z jej znacznie szerszymi kompetencjami w porównaniu do EWWiS (wspólnota integracyjna o zasięgu sektorowym) stało się katalizatorem, który przekształcił Trybunał EWG z organu rozstrzygającego spory w „instytucję wiążącą” całą Wspólnotę<sup>146</sup>. Postępująca zaś „ekspansja” Trybunału oznaczała „jakościową zmianę” w jego charakterze i potencjale, która stała się zarówno podstawą, jak i czynnikiem zachęcającym do dalszego rozwoju przez Trybunał prawa WE jako systemu

<sup>140</sup> Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich...*

<sup>141</sup> Sprawy połączone 46/93 i 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*. Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. Zbiór Orzeczeń 1996, s. I-01131.

<sup>142</sup> T.T. KONCEWICZ: „Sędziowski aktywizm”..., s. 233–234.

<sup>143</sup> Sprawa 294/83, *Parti écologiste „Les Verts”...*

<sup>144</sup> Sprawa C-70/88, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*. Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 r. Zbiór Orzeczeń 1990, s. I-02041.

<sup>145</sup> T.T. KONCEWICZ: „Sędziowski aktywizm”..., s. 235–237.

<sup>146</sup> N. MARCH HUNNINGS: *The European courts...*, s. 17.

swoistego<sup>147</sup>. Wreszcie funkcjonują także takie zdecydowane opinie, jak ta, że chociaż TS UE jest teoretycznie podległy instytucjom politycznym UE oraz państwom członkowskim i ma kompetencje tylko do interpretowania prawa, które one stanowią, to w rzeczywistości ma nad nimi prymat<sup>148</sup>; władza TS UE jest efektem decyzji samego Trybunału, a nie państw członkowskich<sup>149</sup>.

Wskazane „warianty” oceny „aktywizmu” TS UE można spróbować usytuować na tle teoretycznym<sup>150</sup>. Zgodnie z podejściem legalistycznym, TS UE w swoim orzecznictwie kieruje się tylko prawem, odrzucając jakiegokolwiek przesłanki ideologiczne; wyroki Trybunału to tylko efekt „rządów prawa”. W ujęciu kontekstualnym mamy do czynienia z uwzględnianiem przez Trybunał okoliczności politycznych i wzajemnych uwarunkowań i oddziaływań prawa i polityki. Przeciwnieństwem w tym kontekście legalizmu jest teoria (neo)realistyczna, która w odniesieniu do interesującej nas kwestii oznacza, że cały proces integracji został wszczęty przez państwa i wszystko, co w jego ramach się dzieje, jest konsekwencją ich świadomych decyzji, działań czy zaniechań. W tym ujęciu instytucje UE, w tym także TS UE, są instrumentem w rękach państw dążących do realizacji swoich interesów. Zgodnie z neoracjonalizmem, państwa członkowskie akceptują rolę i znaczenie instytucji na podstawie teoretycznych założeń teorii racjonalnego wyboru i teorii gier. Zdaniem natomiast Anne-Marie Burley i Waltera Mattiego integracja w ramach WE w sferze prawnej, w której Trybunał miał kluczowy udział, była zgodna z modelem neofunkcjonalistycznym oraz kluczową dla niego koncepcją *spillover*<sup>151</sup>.

W kontekście legitymizacji orzecznictwa TS UE chodzi o to, że, jak pisze np. Lisa Conant, podobnie jak ma to miejsce w przypadku sądów konstytucyjnych w państwach członkowskich, orzeczenia TS UE tworzą i rozszerzają prawa europejskie daleko poza pierwotne intencje twórców traktatów. Ponadto teksty traktatów, które TS UE wykorzystuje do przyznawania praw, wywodzą się z mniej inkluzywnego i transparentnego procesu demokratycznego niż teksty narodowe, gdyż w procesie legislacyjnym na poziomie UE dominują przedstawiciele egzekutywy w Radzie UE<sup>152</sup>. Jednakże „w doktrynie uznaje się działalność interpretacyjną

<sup>147</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>148</sup> J. GILLINGHAM: *Design...*, s. 47.

<sup>149</sup> K. ALTER: *The European Union's legal...*, s. 491.

<sup>150</sup> A.M. BURLEY, W. MATTI: *Europe before the court...*, s. 45–51.

<sup>151</sup> Ibidem, s. 43, 52–73.

<sup>152</sup> L. CONANT: *Justice contained. Law and politics in the European Union*. Ithaca–London 2002, s. 5.

Trybunału za najbardziej efektywną procedurę ochrony prawa. [...] Trybunał dokonując wykładni obowiązującego prawa UE, tworzy jednocześnie nowe normy, wzbogacając jego zakres”<sup>153</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się także znaczenie orzecznictwa Trybunału dla postępu procesu integracji – gdyby nie ono, proces ten popadłby w stagnację<sup>154</sup>.

Sytuując ten problem w szerszej perspektywie – w dotyczącej procesu integracji – zdaniem L. Conant zazwyczaj nie dostrzega się implikacji władzy sądowej w odniesieniu do procesu demokratycznego dlatego, że uwaga koncentruje się prawie wyłącznie na perspektywach ponadnarodowej kontroli nad państwami członkowskimi. W dwóch rywalizujących tutaj poglądach podkreśla się albo rolę TS UE, albo rolę państw w określaniu efektów debaty dotyczącej europejskich zobowiązań prawnych. Zgodnie z jednym z nich TS UE ma prawo poddawać państwa członkowskie kontroli pod kątem kryterium rządów prawa, a to, w jakim stopniu demokratyczny jest charakter tych praw, nie jest tutaj najistotniejsze. W drugim poglądzie, zgodnym z tzw. realistyczną teorią stosunków międzynarodowych, akcentuje się ostateczny prymat państw i odmawia instytucjom UE i prawu europejskiemu wykonywania rzeczywistej kontroli nad procesem politycznym<sup>155</sup>. Richard T. Griffiths uważa, iż „jest jasne, że rosnące znaczenie ETS nie było przewidziane przez jego politycznych twórców. W rzeczywistości, początkowo politycznym wyborem było stworzenie trybunału europejskiego, który byłby relatywnie słaby. [...] Rosnąca rola ETS była następstwem jego własnej jurysprudencji, a nie efektem politycznych decyzji państw członkowskich”<sup>156</sup>.

N. March Hunnings pisze, że TS UE jest świadom politycznego i społeczno-gospodarczego wymiaru swoich decyzji<sup>157</sup>. Biorąc więc pod uwagę orzecznictwo TS UE, warto w tym kontekście postawić pytania: Czy skoro w orzeczeniach Trybunału jest mowa o tym, że Wspólnoty tworzą niezależny porządek prawny, to czy to oznacza, że WE (UE) są wspólnotą polityczną? Czy może istnieć niezależny porządek prawny bez wspólnoty politycznej, bez państwa? A może możliwe jest mówienie o wspólnocie politycznej, która nie byłaby państwem? Może UE to właśnie jakiś nowy typ takiej wspólnoty – zgodnie z poglądem, że „państwo narodowe jest tylko jedną z form politycznej jedności, a nie po prostu polityczną jed-

<sup>153</sup> M. WITKOWSKA: *Europejski Trybunał...*, s. 283.

<sup>154</sup> H. DE WEALE: *The role of the European Court of Justice...*, s. 12.

<sup>155</sup> L. CONANT: *Justice contained...*, s. 5.

<sup>156</sup> R.T. GRIFFITHS: *A dismal decade? European integration in the 1970's*. In: *Origins and evolution of the European Union*. Ed. D. DINAN. Oxford 2006, s. 171.

<sup>157</sup> N. MARCH HUNNINGS: *The European courts...*, s. 159.

nością”<sup>158</sup>? Z kolei np. zasada pierwszeństwa prawa UE przed krajowym rodzi inną bardzo interesującą sytuację, w której instytucje UE nie mają kompetencji samodzielnej zmiany tej części prawa UE, jaką jest prawo pierwotne – w istocie mogą to zrobić tylko państwa, które są temu prawu „podległe”. Taki stan rzeczy oznacza sytuację odmienną od tej, z jaką mamy do czynienia w państwie federalnym, w którym konstytucja zazwyczaj może być zmieniana na poziomie federalnym, części składowe zaś federacji mają zazwyczaj kompetencje co najwyżej doradcze i/lub konsultacyjne. W UE, której niektóre instytucje (PE i Komisja; takie prawo ma też rząd każdego państwa członkowskiego – art. 48 ust. 2 TUE) mają prawo wystąpienia z inicjatywą wprowadzenia zmian do traktatów oraz tylko pewien wpływ na treść tych zmian, oznacza to w istocie odwrócenie tego, z czym mamy do czynienia zazwyczaj w przypadku federacji. Warto dodać, że brak na poziomie UE podmiotu, który miałby prawo określania swoich kompetencji. Tymi podmiotami są ciągle państwa członkowskie UE, to one mają tzw. *Kompetenz-Kompetenz*.

Geoffrey Garrett, R. Daniel Kelemen i Heiner Schulz piszą, że ostatecznie legitymacja TS UE opiera się na poparciu ze strony rządów państw członkowskich Unii i stąd na funkcjonowaniu Trybunału jako bezstronnego interpretatora unijnego prawa. I aby tę legitymację utrzymać, Trybunał będzie starał się unikać podejmowania decyzji, o których będzie uważał, że mogą stanowić wyzwanie dla rządów. Aby jednocześnie utrzymać status niezależnego arbitra, Trybunał musi starać się dążyć do tego, aby być postrzeganym jako instytucja kierująca się tylko prawem i aby nie być postrzeganym jako instytucja działająca pod polityczną presją zainteresowanych stron<sup>159</sup>. Zdaniem T.T. Koncewicz, „to, co tak naprawdę się liczy i ma znaczenie, to sposób, w jaki sędziowie są w stanie przekonać świat zewnętrzny do swoich rozstrzygnięć i wizji prawa europejskiego. [...] Żaden bowiem sąd nie może uznawać się za bezbłędny i wolny od krytycznej oceny swoich audytoriów prawniczych. Jest tak, gdyż każdy akt sądenia przez sędziów jest jednocześnie poddaniem tych samych sędziów pod osąd świata zewnętrznego”<sup>160</sup>. Jednak taki pogląd, być może do przyjęcia w wymiarze „teoretycznym”, rodzi pytanie o to,

<sup>158</sup> H. LINDAHL, B. VAN ROERMUND: *Law without a state? On representing the common market*. In: *The European Union and its order: The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford–Malden 2000, s. 4.

<sup>159</sup> G. GARRETT, R.D. KELEMEN, H. SCHULZ: *The European Court of Justice, national governments and legal integration in the European Union*. “International Organization” 1998, Vol. 52, No 1, s. 151; R.D. KELEMEN: *The limits of judicial powers. Trade-environment disputes in the GATT/WTO and the EU*. “Comparative Political Studies” 2001, Vol. 34, No 6, s. 623.

<sup>160</sup> T.T. KONCEWICZ: „Sędziowski aktywizm”..., s. 240.

na czym ten „osąd świata zewnętrznego” polega od strony „praktycznej”? To znaczy, kto jest tym, który takiej oceny dokonuje, oraz co miałyby się stać w przypadku, w którym ta ocena byłaby negatywna? W ten sposób dochodzimy do pytania „ostatecznego”: Kto i w jaki sposób kontroluje sędziów?

Sam Trybunał np. w przywoływanej w podrozdziale 2.2. w kontekście zasady równowagi instytucjonalnej sprawie 70/88<sup>161</sup> (*Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, tzw. sprawa „Chernobyl”) mówił o sankcjach za naruszenie tej zasady. Zatem można by zadać kolejne pytania w rodzaju: Co by było, gdyby to TS UE naruszył tę zasadę? Kto w takiej sytuacji miałby to stwierdzić? Kto „kontroluje” chociażby tylko pod tym względem TS UE? Czy jeśli nikt, to brak takiego podmiotu oznacza, że TS UE jest „bezkarny”? I czy brak takiego podmiotu „kontrolującego” TS UE nie oznacza, przynajmniej w jakimś stopniu, naruszenia zasady równowagi instytucjonalnej? Bo przecież inne instytucje UE oraz rządy państw członkowskich takiej kontroli są poddane, tzn. mogą być pozywane przed TS UE za swoje działania lub zaniechania. Cytowany już T.T. Koncewicz pisze w tej sprawie, że „Trybunał występuje jako podmiot kontrolujący, ale powinien być także, zgodnie z logiką zasady równowagi instytucjonalnej, podmiotem kontrolowanym”<sup>162</sup>. I zdaniem tego autora usytuowanie TS jest tutaj „wyjątkowe”, tzn. polega na tym, że „tylko sam Trybunał jest władny kontrolować przestrzeganie przez siebie zasady równowagi instytucjonalnej”<sup>163</sup>. Na pytanie zaś o to, kto w UE kontroluje kontrolującego, odpowiada, że państwa, tzn. w przypadku, gdyby orzeczenie TS nie było aprobowane przez państwa członkowskie, to mogą one dążyć do zmiany traktatów tak, aby odwrócić skutki takiego orzeczenia. Chociaż, jak wiadomo, nie jest to proste – wymaga bowiem jednomyślności wszystkich państw członkowskich UE, co zdaniem T.T. Koncewicza, „gwarantuje Trybunałowi trwałe przetrwanie” – to jednak TS UE nie powinien tylko z tego powodu wywodzić swojego przekonania o „bezpiecznej i niezagrożonej pozycji”, ale powinien „odczytywać sygnały płynące ze strony państw i na tej podstawie umiejętnie kształtować intensywność ingerencji orzeczniczej”, gdyż „państwa bacznie obserwują poczynania sędziów i częściej niż dawniej są gotowe sprawdzać wspólnotowy rachunek zysków i strat wynikający dla nich z orzecznictwa”<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> *Sprawa C-70/88, Parlament Europejski...*

<sup>162</sup> T.T. KONCEWICZ: *Równowaga instytucjonalna i Parlament Europejski. Wspólnotowy hard case w Trybunale Sprawiedliwości*. „Palestra” 2007, nr 3–4, s. 227.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> *Ibidem*, s. 227–228.

Także np. R.D. Kelemen pisze, że wszystkie sądy muszą brać pod uwagę polityczne skutki swoich decyzji. W skrajnym przypadku sąd, którego orzecznictwo odbiega zbyt daleko od preferencji instytucji politycznych, może być zlikwidowany. Przywoływany autor zastrzega, że jest to bardzo mało prawdopodobne, a inne instytucje mogą zareagować w sposób bardziej wyważony, np. ignorując wyroki sądu, uchylać się od ich wykonania itp., lub dążąc do zmiany podstaw prawnych danego sądu tak, aby osłabić jego pozycję. Wszystkie tego rodzaju działania osłabiają legitymację sądu. Osłabia ją jednak również uleganie przez sąd presji politycznej, gdyż traci on wtedy autorytet neutralnego, niezależnego arbitra<sup>165</sup>. Warto wskazać tutaj definicję legitymacji sądów, jaką przedstawiają np. W. Mattli i A.-M. Slaughter – sądy muszą postrzegać się oraz być postrzegane przez innych jako „fundamentalnie niepolityczni aktorzy”<sup>166</sup>. Badania empiryczne, jakie przeprowadzili Clifford J. Carrubba, Matthew Gabel i Charles Hankla, zdaniem tych autorów dowodzą, że sędziowie TS UE są „wrażliwi” na polityczne uwarunkowania, które autorzy ci wzięli pod uwagę w swoich badaniach (możliwość zmiany aktu prawnego, tak, aby odwrócić skutki wyroku Trybunału oraz tego, że im silniejsza opozycja wobec pozwanego państwa ze strony innych członków UE, tym TS UE jest bardziej skłonny do orzekania przeciw pozwanemu rządowi; badania obejmowały lata 1987–1997 i wykorzystano w nich 3176 orzeczeń Trybunału)<sup>167</sup>. Sprawa chyba jednak jest bardzo „delikatna” i złożona, przynajmniej na poziomie teoretycznym. Po pierwsze bowiem, czy „odczytywanie” przez sędziów TS UE „sygnałów płynących ze strony państw” nie byłoby uznane za niezgodne z ich niezależnością? Czy jakiś sędzia przyznałby, że w swoim wyroku brał pod uwagę takie „sygnały”? Z pewnością zawsze będzie kwestią dyskusyjną to, gdzie leży granica pomiędzy naruszeniem niezależności a „odczytywaniem sygnałów” i zawsze będzie to różnie oceniane. Po drugie zaś, zmiana traktatów nie tylko wymaga jedności wszystkich państw członkowskich UE, ale jest także długotrwąca. Poza tym, propozycja zmiany jednej kwestii raczej pociąga za sobą inne pomysły, w efekcie czego dochodzi do procesu „targowania się”, co jeszcze bardziej wydłuża czas przygotowania i wynegocjowania zmian. Ta jedność jest tym trudniejsza do osiągnięcia, że chyba niełatwo sobie wyobrazić propozycję zmian traktatów motywowaną orzeczeniem TS UE, która zyskałaby jednogłośnie akceptację wszystkich państw, jeśli

<sup>165</sup> R.D. KELEMEN: *The limits...*, s. 624.

<sup>166</sup> W. MATTLI, A.-M. SLAUGHTER: *Revisiting the European...*, s. 196.

<sup>167</sup> C.J. CARRUBBA, M. GABEL, Ch. HANKLA: *Judicial behaviour under political constraints: Evidence from the European Court of Justice*. „American Political Science Review” 2008, Vol. 102, No 4, s. 449.



nawet wśród osób niezaangażowanych politycznie, zajmujących się naukowo integracją europejską i prawem UE, mamy często do czynienia z tak rozbieżnymi opiniami co do charakteru poszczególnych orzeczeń TS UE.

Jeszcze innym aspektem interesującej nas sprawy jest to, że zapewne w niejednym przypadku wyroki Trybunału są „wygodne” dla państw członkowskich UE i/lub instytucji UE, gdyż mogą one być niepopularne politycznie, a odpowiedzialnością za ich konsekwencje można obarczyć niezależny Trybunał. Niejednokrotnie także wyroki Trybunału są korzystne dla różnych grup interesu. Poza tym, jak wiadomo, traktat rewizyjny musi być ratyfikowany zgodnie z wymogami konstytucyjnymi każdego z państw UE. Czas pomiędzy podpisaniem traktatu a jego ratyfikacją bardzo często oznacza zmianę większości rządzącej w danym państwie, co może tę ratyfikację utrudniać. Zawsze też może w jakimś państwie UE dojść do referendum dotyczącego ratyfikacji, co, jak wiadomo z doświadczenia, jest ryzykowne. Chyba trudno byłoby także ze względu na jakieś orzeczenie trybunału występować z UE – więc jeśli już jest mowa o rachunku zysków i strat, to w praktyce chyba ewentualne „niechciane” czy „negatywnie oceniane” wyroki TS UE byłby zaliczone do „ogólnych” kosztów (negatywnych konsekwencji) członkostwa w UE. Poza tym chyba niełatwo sobie ze względów politycznych wyobrazić, że jakiś kraj miałby wyjść z UE ze względu na orzeczenie TS UE.

Biorąc te wszystkie okoliczności pod uwagę, wydaje się, że powodują one to, iż pozycja TS UE jest jeszcze mocniejsza, kontrola sędziów ze strony państw słabsza, a sam TS UE niejako, jak pisze np. K. Alter, wymknął się spod kontroli państw członkowskich UE. Zdaniem tej autorki, było to możliwe dzięki temu, że po pierwsze, politycy i sądy (w tym przypadku TS UE) działają w innej perspektywie czasu, dzięki czemu Trybunał mógł stopniowo rozwijać swój sposób orzekania i interpretacji postanowień traktatów bez prowokowania gwałtownych reakcji polityków; po drugie, poprzez system pytań prejudycjalnych do stosowania prawa UE (WE) włączone zostały sądy krajowe, co ograniczyło politykom możliwości działań niezgodnych z prawem UE (WE); po trzecie, ze względu na różnice w ocenie wyroków Trybunału przez państwa członkowskie UE<sup>168</sup>. W rezultacie powoduje to także, że pytanie o to, kto „kontroluje kontrolującego”, czyli w naszym wypadku TS UE, chyba nadal nie znajduje satysfakcjonującej odpowiedzi. Wydaje się, że tak, jak i w przypadku ogólnych teorii dotyczących stosunków międzynarodowych czy integracji europejskiej, tak też i w tej kwestii trudno oczekiwać powszechnej akceptacji dla jednego

---

<sup>168</sup> K. ALTER: *Who are the “masters of the treaty”?*. “International Organization” 1998, Vol. 52, No 1, s. 121–147.

poglądu, a w każdej z linii argumentacji tkwią argumenty logiczne i takie, które mogą być poparte dowodami z praktyki funkcjonowania TS UE i w ogóle UE.

Sytuując ten z kolei problem w perspektywie teoretycznej, zgodnie z podejściem legalistycznym (czyli takim, że TS UE w swoim orzecznictwie kieruje się tylko prawem, odrzucając jakiegokolwiek przesłanki ideologiczne) i koncepcjami dotyczącymi podziału władz, prawo i legitymacja TS UE do tego, aby podejmować decyzje niezależnie od państw członkowskich – co oznacza również, że mogą być one sprzeczne z ich interesami – wynika właśnie z podziału władz i niezależności władz sądowych. Dla zwolenników neofunkcjonalizmu TS UE jest instytucją, która funkcjonuje niezależnie i samodzielnie, a skutki orzecznictwa Trybunału i jego wpływ na postęp procesu integracji potwierdzają tę teorię i koncepcję *spillover*. W ujęciu (neo)realistycznym, w którym UE byłaby strukturą przede wszystkim o charakterze międzyrządowym, w „ostatecznym rozrachunku” to państwa członkowskie kontrolują TS UE<sup>169</sup>. W „skrajnym” wariantcie takiego podejścia pozostaje jeszcze problem tego mianowicie, czy jakieś państwo członkowskie UE może jednostronnie ignorować wyroki TS UE i jakie pociągałoby to za sobą konsekwencje. W wymiarze teoretycznym problem poruszył np. C.J. Carrubba, którego zdaniem system prawny UE (w tym TS UE) może stanowić instrument demokratycznej kontroli nad rządami państw członkowskich, jeśli tylko europejska opinia publiczna będzie skłonna poprzeć ten system przeciw swoim rządóm. Natomiast bez groźby „sankcji publicznej” jedynym bodźcem dla rządów UE skłaniającym je do podporządkowania się unijnemu prawu jest groźba „odwetu” ze strony innych państw<sup>170</sup>.

Należy także dodać, że po kilkuletniej debacie pomiędzy zwolennikami podejścia neofunkcjonalistycznego i międzyrządowego w odniesieniu do pozycji w systemie instytucjonalnym UE i znaczenia dla procesu integracji Trybunału Sprawiedliwości UE, W. Mattli i A.-M. Slaughter stwierdzili, że „debata dotarła do granic swojej użyteczności”<sup>171</sup>. Także np. H. de Weale stwierdził, że dyskusja ta pozostaje bez ostatecznych konkluzji<sup>172</sup>. G. Garrett, R.D. Kelemen i H. Schulz prezentują pogląd, że

<sup>169</sup> Na temat roli i znaczenia TS UE w kontekście podejścia neofunkcjonalistycznego i międzyrządowego zob. np. W. MATTILI, A.-M. SLAUGHTER: *Revisiting the European...*, przy czym zdaniem tych autorów, dla w pełni satysfakcjonującego wyjaśnienia integracji prawnej w UE konieczne jest przeprowadzenie badań wychodzących poza te koncepcje i obejmujących także sądy krajowe oraz strony postępowania przed TS UE.

<sup>170</sup> C.J. CARRUBBA: *The European Court of Justice, democracy and enlargement*. „European Union Politics” 2003, Vol. 4(1), s. 94–95.

<sup>171</sup> W. MATTILI, A.-M. SLAUGHTER: *Revisiting the European...*, s. 178.

<sup>172</sup> H. DE WEALE: *The role of the European Court of Justice...*, s. 3.

teoretyczne debaty dotyczące TS UE w kontekście teorii integracji, np. neofunkcjonalizmu i podejścia międzyrządowego, są „bezproduktywne”. Zdaniem tych autorów, należy skoncentrować się na założeniach możliwych do weryfikacji empirycznej, będących wynikiem logicznych argumentów teoretycznych, i systematycznej ocenie tych założeń w kontekście danych empirycznych<sup>173</sup>.

Poruszona została także kwestia znaczenia opinii publicznej w kontekście legitymizacji TS UE. W wymiarze „społecznym” czy też „subiektywistycznym” legitymizacji, na podstawie danych empirycznych Gregory A. Caldeira i James L. Gibson pisali, że biorąc pod uwagę specyfikę takiej instytucji, jak TS UE, o której działaniu ludzie wiedzą bardzo mało, postreganie Trybunału w kontekście jego legitymizacji wynika z tego, że jest on instytucją UE oraz z przywiązania do takich wartości, jak rządy prawa czy wolności osobiste. Innymi słowy, ludzie formułują opinie na temat takich instytucji, jak TS UE na podstawie „ogólnych wartości i preferencji”<sup>174</sup>. Jeśli przyjąć takie założenie, to oczekiwanie, że społeczeństwo w jakimś państwie UE poparłoby TS UE przeciw rządowi tego państwa, byłoby chyba ryzykowne.

#### 3.4. Legitymizacja Europejskiego Banku Centralnego

Europejski Bank Centralny to, zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE, jedna z instytucji UE; prowadzona przez tę instytucję polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich UE, w których walutą jest euro, należy do kompetencji wyłącznych Unii (art. 3 ust. 1 TFUE).

Polityka pieniężna i jej rezultaty są bardzo istotnymi zagadnieniami o charakterze nie tylko „technicznym”, ale również, albo nawet przede wszystkim, politycznym. Ze względu na znaczenie i złożoność zagadnienia legitymizacji EBC w kontekście niezależności, jaką cieszy się ta instytucja, warto i należy przyjrzeć się tej kwestii nieco bliżej.

Status prawny EBC jako kluczowej instytucji Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym szczególnie jego niezależność, był przedmiotem zainteresowania od początku działań mających na celu utworzenie przez państwa członkowskie WE unii walutowej. W trakcie negocjowania

<sup>173</sup> G. GARRETT, R.D. KELEMEN, H. SCHULZ: *The European Court...*, s. 175.

<sup>174</sup> G.A. CALDEIRA, J.L. GIBSON: *The legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of institutional support*. „American Political Science Review” 1995, Vol. 89, No 2, s. 356.

treści traktatu z Maastricht, w którym znalazły się regulacje stanowiące fundamenty UGiW, kwestia niezależności banku centralnego przewidywanej unii walutowej szczególnie mocno była podnoszona przez RFN i urzędników banku centralnego tego państwa – Bundesbanku, co wynikało z silnej tradycji niezależności banku centralnego, antyinflacyjnej polityki pieniężnej w tym kraju po II wojnie światowej<sup>175</sup> i silnej awersji Bundesbanku do inflacji, co z kolei związane jest z „traumą” Niemców dwóch hiperinflacji<sup>176</sup>.

Takie podejście RFN wynikało z tego, że ekonomiści i praktycy zajmujący się polityką pieniężną generalnie uważają, że zakres niezależności banku centralnego od innych instytucji wpływa na poziom podaży pieniądza i za jego pośrednictwem na takie wielkości makroekonomiczne, jak inflacja i poziom deficytu budżetowego<sup>177</sup>. Mówiąc innymi słowami, obecnie dosyć powszechnie uważa się, że niezależność banku centralnego ma kluczowy wpływ na skuteczność polityki pieniężnej, której celem jest stabilność cen<sup>178</sup>. Fabian Amtenbrink pisze, iż na podstawie badań empirycznych powszechnie przyjmuje się, że istnieje negatywna korelacja pomiędzy stopniem niezależności banku centralnego a poziomem inflacji, tzn. wyższa niezależność banku centralnego sprzyja niższej inflacji. Jednocześnie należy dodać, że dane empiryczne nie dostarczają jednoznacznych dowodów potwierdzających założenia teoretyczne, zgodnie z którymi niezależny bank centralny zmniejsza ryzyko zmienności (wahań) inflacji<sup>179</sup>. Alex Cukierman, przeprowadzając badania niezależności banków centralnych 68 państw w okresie 40 lat (1950–1989) i porównując poziom niezależności banku centralnego ze średnią stopą inflacji w dekadzie lat osiemdziesiątych XX w., wyciąga wniosek, że były państwa z wysokim poziomem inflacji i relatywnie wysokim poziomem niezależności banku centralnego oraz kraje, w których bank centralny nie cieszył się wysokim poziomem

---

<sup>175</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank: Exploring institutional independence and the need for reform*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A. VAN DEEMEN, M. WIDGREN. London–New York 2002, s. 204; P.H. LOEDEL: *Multilevel governance and the independence of the European Central Bank*. In: *The euro: European integration theory and economic and monetary union*. Ed. A. VERDUN. Lanham 2002, s. 128.

<sup>176</sup> A. CUKIERMAN: *Central bank strategy, credibility and independence: Theory and evidence*. Cambridge (Mass.)–London 1992, s. 452.

<sup>177</sup> Ibidem, s. 369.

<sup>178</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank. Credibility, transparency and centralization*. Cambridge (Mass.)–London 2005, s. 9; F. AMTENBRINK: *The democratic accountability of central banks. A comparative study of the European Central Bank*. Oxford–Portland 1999, s. 11–12.

<sup>179</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 15.

niezależności, ale w których inflacja była bardzo niska. Te obserwacje sugerują, że prawna niezależność banku centralnego może nie być warunkiem ani koniecznym, ani wystarczającym do tego, aby mieć niską inflację. Jednocześnie autor ten wskazuje, że taki wniosek nie jest sprzeczny z tym, że wyższy poziom niezależności banku centralnego sprzyja niższej inflacji<sup>180</sup>. Poza tym, niższy poziom niezależności banku centralnego związany jest z wyższą zmiennością inflacji, a także z wyższym średnim poziomem inflacji<sup>181</sup>. Przy czym, jak również zauważa A. Cukierman, niezależność banku centralnego nie jest warunkiem koniecznym niskiej inflacji z jeszcze innego powodu. Może być ona bowiem uzyskana także w inny sposób – przykłady takich państw jak Austria, Belgia, Luksemburg, Holandia [przed wprowadzeniem UGiW – T.K.] czy Panama wskazują na to, że stabilność cen może być osiągnięta dzięki związaniu waluty z inną, bardzo stabilną, walutą (jak marka RFN, a w przypadku Panamy – dolar USA) albo w przypadku nieemitowania własnej waluty<sup>182</sup>.

Pogląd, zgodnie z którym niezależność banku centralnego sprzyja większej stabilności cen, wynika generalnie z tego, że chociaż szczegółowe motywacje rządu wpływającego na politykę pieniężną mogą być różne, to wpisują się one w schemat, w którym rząd ma skłonność do kreowania pieniądza do swoich celów politycznych i po to, aby osiągnąć krótkookresowe korzyści ekonomiczne, co ostatecznie prowadzi do wzrostu inflacji. Wniosek płynie z tego taki, że niski poziom inflacji wymaga delegowania polityki pieniężnej niezależnej instytucji tak, aby odsunąć politykę pieniężną od bieżącego wpływu rządzących<sup>183</sup>. Im wyższy jest poziom niezależności banku centralnego, tym mniejszy jest wpływ czynników politycznych na politykę pieniężną<sup>184</sup>. Jak pisze np. Peter H. Loedel, chodzi o to, aby nie dopuścić do ulegania presji różnych grup interesu, których nacisk powodowałby, że politycy podejmowałiby decyzje, mając na uwadze tylko krótką perspektywę czasu, i z kolei nakłaniałiby bank centralny do emisji pieniądza, czyli dostarczania kredytu, gdy to jest potrzebne. Odpowiednia polityka pieniężna może być prowadzona tylko wtedy, kiedy bank centralny jest niezależny. Innym argumentem za niezależnością banku centralnego jest to, że ma ona silny wpływ na wiarygodność jego polityki pieniężnej. Z mocną reputacją wiarygodnej polityki antyinflacyjnej bank centralny może być w stanie opierać się politycznej presji zmian podstaw prawnych banku, co może stanowić

<sup>180</sup> A. CUKIERMAN: *Central bank strategy...*, s. 371–382.

<sup>181</sup> Ibidem, s. 364.

<sup>182</sup> Ibidem, s. 452–453.

<sup>183</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 14.

<sup>184</sup> A. CUKIERMAN: *Central bank strategy...*, s. 43.

zagrożenie dla stabilności cen. Co więcej, wiarygodność ma znaczenie w kontekście tego, czy prowadzący politykę mogą czynić wiarygodne zobowiązania co do jej przyszłości. Zdaniem tego autora, wiarygodność polityki pieniężnej zależy nie tylko od niej samej, ale raczej od tego, jak postrzegana jest spójność całej polityki makroekonomicznej. Niezależność zaś danej instytucji powoduje, że jej przyszłe postępowanie jest bardziej wiarygodne<sup>185</sup>. Wskazuje się także, że polityka pieniężna jest sferą wymagającą wysokich kwalifikacji merytorycznych i specjalistycznej wiedzy, którą posiadają eksperci, czyli w tym przypadku bankierzy centralni<sup>186</sup>.

Jednocześnie należy dodać, że w rzeczywistości, jak pisał np. A. Cukierman, w większości państw polityka pieniężna jest przynajmniej częściowo prowadzona pod wpływem czynników politycznych. Wysoki poziom prawnej niezależności banku centralnego nie odizolowuje go od nacisków politycznych<sup>187</sup>. Nawet bank centralny w USA – Fed, który cieszy się wysokim poziomem formalnej niezależności, nie jest wolny od wpływu legislatywy i egzekutywy. Liczba dowodów potwierdzających to, że polityka pieniężna w USA jest w jakimś stopniu prowadzona zgodnie z życzeniami prezydenta USA, Kongresu, świata finansów i czasami innych, mniej widocznych instytucji i grup interesu, wzrasta. Kanały oddziaływania owych podmiotów na tych, którzy są odpowiedzialni za politykę pieniężną, są trudne do uchwycenia, gdyż wszyscy, tzn. prezydent, Kongres i Fed, mają wspólny interes w tym, aby zachować wizerunek Fed jako niezależnej, apolitycznej instytucji<sup>188</sup>.

Wskazana przez A. Cukierną okoliczność sygnalizuje szerszy problem związany z kwestią niezależności banku centralnego. Chodzi mianowicie o trudności z jej „pomiarą”. Jest ona pochodną wielu czynników o charakterze prawnym, instytucjonalnym, kulturowym czy osobistym, z których wiele jest trudnych do precyzyjnego pomiaru, a niektóre z nich są niemożliwe do zaobserwowania przez opinię publiczną<sup>189</sup>. Na niezależność banku centralnego wpływają także takie czynniki, jak nieformalne porozumienia pomiędzy bankiem a innymi agendami rządowymi, jakość departamentów banku centralnego zajmujących się działalnością badawczą czy osobowość najważniejszych osób dla funkcjonowania banku centralnego<sup>190</sup>.

---

<sup>185</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 204; IDEM: *Multilevel governance...*, s. 128–129.

<sup>186</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 24.

<sup>187</sup> A. CUKIERMAN: *Central bank strategy...*, s. 453.

<sup>188</sup> Ibidem, s. 161.

<sup>189</sup> Ibidem, s. 349.

<sup>190</sup> Ibidem, s. 369.

Bardzo więc subiektywne w swojej istocie pojęcie niezależności banku centralnego jest pochodną wielu czynników o charakterze obiektywnym oraz subiektywnym właśnie. W kontekście zagadnienia legitymizacji banku centralnego w państwach demokratycznych bardzo ważne jest także to, czy możemy mówić o swoistej „wymienności” pomiędzy niezależnością banku centralnego a jego demokratyczną odpowiedzialnością, tzn. czy im wyższy poziom niezależności banku centralnego tym niższa jego demokratyczna odpowiedzialność i odwrotnie, tzn. wyższa demokratyczna odpowiedzialność oznacza w istocie niższą niezależność. F. Amtenbrink pisze, że jest to kwestią dyskusyjną<sup>191</sup>. Wydaje się, że ta „dyskusyjność” jest okolicznością bardzo trudną, a najprawdopodobniej w ogóle niemożliwą do przezwyciężenia. Z jednej bowiem strony, teoretycznie można sobie wyobrazić bank centralny o bardzo niskim poziomie niezależności, a jednocześnie o niewielkiej demokratycznej odpowiedzialności. Może tak być nie tylko ze względu na wspomnianą subiektywność w postrzeganiu i ocenie niezależności banku centralnego, ale przede wszystkim ze względu na to, że wpływ na tę niezależność mają nie tylko obowiązujące regulacje prawne, ale też okoliczności i uwarunkowania o charakterze pozaprawnym, nieformalnym, politycznym, osobistym itp. Teoretycznie możliwa jest więc sytuacja, w której regulacje prawne dotyczące banku centralnego mogą być oceniane jako gwarantujące mu *de jure* niezależność, ale *de facto* bank ten niezależny może nie być. Oczywiście, podobnie wygląda sprawa z demokratyczną odpowiedzialnością – tutaj również w grę wchodzi subiektywizm w jej ocenie. Możemy mieć także do czynienia z rozbieżnością pomiędzy obowiązującymi regulacjami prawnymi a praktyką. Z drugiej strony, przyjmując, iż w związku z powyższym nie można mówić o istnieniu „prostego” i „automatycznego” mechanizmu „wymienności” pomiędzy niezależnością a odpowiedzialnością banku centralnego, to jednak wydaje się, że nie sposób zaprzeczyć możliwości istnienia pomiędzy tymi dwiema kwestiami wyraźnej i silnej zależności. Odwracając bowiem sytuację, chyba trudno sobie wyobrazić okoliczność, w której bank centralny cieszyłby się bardzo wysoką niezależnością formalną, uznawaną i szanowaną również w praktyce przez inne podmioty polityczne, a jednocześnie jego demokratyczna odpowiedzialność byłaby również bardzo wysoka. Kwestia ta staje się lepiej zrozumiała podczas analizy konkretnego przypadku, jak to zostanie przeprowadzone w dalszej partii tekstu w odniesieniu do EBC.

By sprecyzować terminologię, za F. Amtenbrinkiem należy jeszcze zauważyć, że w interesującym nas kontekście używane są pojęcia „odpowie-

<sup>191</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 60.

działność demokratyczna”, „kontrola demokratyczna”, „odpowiedzialność polityczna”, „kontrola polityczna”. Powstaje pytanie: Czy wszystkie te pojęcia mają takie samo znaczenie, tzn. czy „odpowiedzialność” znaczy to samo, co „kontrola”, a pojęcie „kontrola polityczna” może być używane zamiennie z pojęciem „kontrola demokratyczna”? Jak pisze F. Amtenbrink, terminy te są stosowane niekonsekwentnie i dlatego brak jest powszechnie przyjmowanej definicji demokratycznej odpowiedzialności banku centralnego. Rezygnując z rozważań na temat różnic pomiędzy pojęciami „odpowiedzialność” i „kontrola”, na potrzeby niniejszego podrozdziału przyjmujemy za przywoływanym autorem, że pojęcie „polityczna odpowiedzialność” jest węższe od pojęcia „demokratyczna odpowiedzialność”. Ta pierwsza jest bowiem najczęściej wiązana z relacjami pomiędzy legislatywą a egzekutywą, w której rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem. Ta druga natomiast dotyczy zazwyczaj relacji pomiędzy wybierającymi a wybranymi. Odnosząc to do banku centralnego, nie musi być on bezpośrednio odpowiedzialny przed elektoratem, aby być demokratycznie odpowiedzialnym, bo może być odpowiedzialny przed organem pochodzącym z demokratycznych wyborów<sup>192</sup>.

F. Amtenbrink wskazuje na osiem kryteriów, pod których kątem można analizować i oceniać demokratyczną odpowiedzialność banku centralnego:

- 1) podstawy prawne,
- 2) cele polityki pieniężnej,
- 3) relacje z władzą wykonawczą,
- 4) procedury mianowania, ponownego mianowania i dymisji,
- 5) instrumenty, które pozwalają na aprobatę, zawieszenie, anulowania czy odkładania w czasie decyzji banku centralnego (ang. *override mechanism*),
- 6) relacje z parlamentem,
- 7) przejrzystość,
- 8) odpowiedzialność budżetowa<sup>193</sup>.

Wydaje się, że stanowią one w miarę pełną listę najważniejszych czynników, które mogą służyć jako punkt odniesienia dla krótkiej analizy demokratycznej odpowiedzialności i legitymacji EBC.

EBC, który wraz z bankami centralnymi państw członkowskich UE stanowi ESBC (art. 282 ust. 1 TFUE), został ustanowiony na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r.<sup>194</sup> (art. G ust. 7 na mocy którego do TWE dodano art. 4a). Zgodnie z tym artykułem, EBC i ESBC działały

<sup>192</sup> Ibidem, s. 37–39.

<sup>193</sup> Ibidem, s. 40–59.

<sup>194</sup> *Treaty on European Union*. “Official Journal” C 191, 29.07.1992.



w granicach uprawnień przyznanych im przez TWE oraz przez dołączony do tego traktatu „Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego”. Obecnie, po ostatnich zmianach wprowadzonych na mocy TL, podstawy prawne funkcjonowania EBC i ESBC znajdują się w TFUE oraz dołączonym do niego „Protokole w sprawie Statutu ESBC i EBC”<sup>195</sup>. Taki stan rzeczy, wraz z tym, że jak wspomniano, EBC jest jedną z instytucji UE, powoduje, że umocowanie prawne EBC i ESBC jest zasadniczo różne od tego, z czym mamy do czynienia w państwach. W przypadku tych ostatnich, podstawami prawnymi funkcjonowania banków centralnych są zazwyczaj konstytucje oraz ustawy, które określają status banku centralnego, a więc m.in. sposób powoływania jego organów, strukturę, zadania, kompetencje, relacje z innymi instytucjami itp., i które mogą zostać zmienione zgodnie z obowiązującymi w danym państwie procedurami. W ten sposób raz określony status banku centralnego, w tym to, co wpływa na poziom jego niezależności, może być zmieniony. Natomiast EBC funkcjonuje na podstawie wielostronnych umów międzynarodowych, jakimi są TUE i TFUE, i których zmiana jest oczywiście możliwa (art. 48 ust. 1 TUE), ale znacznie trudniejsza. Zgodnie z art. 48 ust. 2 TUE m.in. rząd każdego państwa członkowskiego może przedłożyć Radzie propozycje zmiany traktatów, ale ostatecznie jakiegokolwiek zmiany wchodzą w życie po ich ratyfikacji przez wszystkie państwa UE zgodnie z ich wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 4). Jeśli propozycje zmian dotyczą „zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej”, EBC jest konsultowany (art. 48 ust. 3). W odniesieniu do postanowień części trzeciej TFUE, dotyczących polityk i działań wewnętrznych UE, a więc także polityki pieniężnej, możliwe jest wprowadzenie zmian zgodnie z procedurą uproszczoną (art. 48 ust. 6). Jednak i tutaj wymagane jest zatwierdzenie decyzji Rady Europejskiej (podjętej jednomyślnie i po konsultacji z PE i Komisją oraz EBC w przypadku propozycji zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej) o tych zmianach przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Warto zwrócić uwagę na to, że takie postanowienia oznaczają, iż jakiegokolwiek zmiany dotyczące EBC i ESBC czy też polityki pieniężnej UE wymagają akceptacji także ze strony państw UE spoza strefy euro. Zmiany regulacji dotyczących ESBC i EBC, które można przeprowadzić zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą na zalecenie EBC i po konsultacji z Komisją albo na wniosek Komisji i po konsultacji z EBC, zawarte są w Statucie i dotyczą tylko kilku kwestii o charakterze

---

<sup>195</sup> *Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu...*

technicznym związanym z działalnością EBC (art. 129 ust. 3 TFUE). Ponadto, Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na zalecenie EBC i po konsultacji z PE i KE albo na zalecenie KE i po konsultacji z PE i EBC, może zmienić art. 10 ust. 2 Statutu, który reguluje sposób głosowania przez Radę Prezesów EBC. Jednak i w tym wypadku zmiany te wchodzi w życie po zatwierdzeniu ich przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. 40 ust. 2 Statutu).

Konieczność rewizji traktatów i akceptacji ze strony wszystkich państw UE oznacza nie tylko, że pozycja PE w relacjach z EBC jest słabsza niż parlamentów krajowych w ich relacjach z krajowymi bankami centralnymi – parlament zawsze może zmienić podstawy prawne funkcjonowania banku centralnego, ale także to, iż zmiany wpływające na status EBC są znacznie bardziej czasochłonne i o wiele trudniejsze do wprowadzenia w porównaniu do tego, z czym mamy do czynienia w państwie. Podjęcie działań mających na celu zmianę traktatów wiąże się m.in. z ryzykiem tego, że modyfikacje te nie wejdą ostatecznie w życie, a wcześniej, na etapie ich negocjowania, jak pisze np. F. Amtenbrink, mogą być przedmiotem „końskiego targu”, zwłaszcza ze strony państw spoza UGiW, które nie mają żywotnych interesów, jeśli chodzi o funkcjonowanie ESBC. W zamian za zgodę na zmiany kraje te mogą domagać się ustępstw w innych sprawach<sup>196</sup>. W tym kontekście np. Jakob de Haan, Sylvester C. W. Eijffinger, Sandra Waller zajmują stanowisko, zgodnie z którym „PE powinien mieć możliwość ostatecznego głosu w odniesieniu do statutu ESBC i w ten sposób działać jak prawdziwy parlament”<sup>197</sup>.

Generalnie, cel lub cele polityki pieniężnej banku centralnego mogą być ustalane przez sam bank centralny lub też przez jakieś inne podmioty, np. organy władzy prawodawczej lub wykonawczej. Znaczenie określenia tego celu polega na tym, że stanowi kryterium oceny efektywności prowadzonej przez bank centralny polityki pieniężnej, co z kolei powinno mieć, przynajmniej teoretycznie, wpływ na legitymizację funkcjonowania banku centralnego. W dokumencie przyjętym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pt. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles* pierwszą wymienioną w nim zasadą jest to, że ostateczny cel (cele) polityki pieniężnej powinien (powinny) być jasno zdefiniowany (zdefiniowane) w odpowiednich aktach prawnych<sup>198</sup>. W przypadku ESBC jego główny cel zdefiniowany jest

<sup>196</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 165–166.

<sup>197</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 110.

<sup>198</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Code of good practices on transparency in monetary and financial policies*. Adopted by the Interim Committee on September 26, 1999 – <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm> (odczyt: 03.02.2013).

w prawie pierwotnym UE – zgodnie z art. 127 ust. 1 TFUE stanowi go „utrzymanie stabilności cen” (cel ten został powtórzony w art. 282 ust. 2 TFUE oraz w art. 2 Statutu ESBC i EBC). Cel ten nie został jednak sprecyzowany ani w traktatach, ani w Statucie ESBC i EBC. Biorąc to pod uwagę, nie mamy w traktatach, zdaniem F. Amtenbrinka, „klarownej definicji celu polityki pieniężnej, którego stopień realizacji można by zmierzyć”, co oznacza, że „EBC jest nie tylko niezależny w realizacji polityki pieniężnej, ale także – do pewnego stopnia – w jej formułowaniu”<sup>199</sup>. Niezależność w realizacji polityki pieniężnej wynika ze Statutu ESBC i EBC – art. 12 ust. 1 stanowi, że „Rada Prezesów ustala politykę pieniężną Unii, włącznie z odpowiednimi decyzjami w sprawach pośrednich celów pieniężnych, podstawowych stóp procentowych i wielkości rezerw w ESBC oraz określa wytyczne konieczne do ich realizacji”. Precyzyjniej cel polityki pieniężnej ESBC został zdefiniowany przez samą Radę Prezesów EBC na kilka tygodni przed inauguracją UGiW, 13 października 1998 r. Zgodnie z decyzją tego organu, stabilność cen została zdefiniowana jako wzrost cen w strefie euro mierzony rok do roku zharmonizowanym indeksem cen konsumpcyjnych (ang. *harmonised index of consumer prices*) poniżej 2%. Przy czym tak rozumiana stabilność cen ma być osiągnięta w średnim terminie<sup>200</sup>.

Sytuacja, w której to sam EBC definiuje cel polityki pieniężnej, bardzo ogólnie określony w TFUE, nasuwa pytanie o demokratyczną legitymację takiej decyzji. Innym problemem wynikającym z przyjętych rozwiązań jest to, czy ocena działalności EBC powinna być dokonywana tylko na podstawie zapisów traktatu – bardzo przecież ogólnych – czy też z uwzględnieniem wspomnianego doprecyzowania celu stabilności cen dokonanego przez Radę Prezesów EBC. W tym pierwszym wariantcie taka ocena byłaby chyba raczej trudna z racji ogólności kryterium; w tym drugim mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której EBC jest oceniany pod kątem kryterium, które sam sprecyzował. J. de Haan, S.C.W. Eijffinger, S. Waller piszą, że w społeczeństwie demokratycznym to do polityków należy zdefiniowanie i ustalenie hierarchii celów polityki pieniężnej. Dlaczego bowiem decyzje dotyczące tej dziedziny polityki gospodarczej powinny być traktowane inaczej niż np. polityka fiskalna? Wszak jest powszechnie akceptowane to, że tylko wybierani reprezentanci powinni

---

<sup>199</sup> F. AMTENBRINK: *O legitymizacji i demokratycznej odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego – rozwiązania prawne i doświadczenia praktyczne*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Warszawa 2007, s. 148.

<sup>200</sup> *A stability-oriented monetary policy strategy for the ESCB*. ECB Press Release, 13 October 1998 – [http://www.ecb.int/press/pr/date/1998/html/pr981013\\_1.en.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/1998/html/pr981013_1.en.html) (odczyt: 02.02.2013).

decydować o sprawach dotyczących podatków i wydatków rządowych. Dlatego też jest kwestionowane to, że polityka pieniężna pozostawiana jest w rękach niezależnej instytucji. Poza tym, pozostawienie EBC operacyjnego określenia podstawowego celu oznacza, że żadna instytucja, przed którą EBC mógłby być odpowiedzialny, nie ma możliwości precyzyjnej oceny tego, jak EBC wywiązuje się z realizacji tego celu i prowadzonej polityki pieniężnej<sup>201</sup>. W związku z tym, np. zdaniem F. Amtenbrinka, „zasadniczo pożądanym byłby system, w którym wskazani w wyborach politycy, na przykład członkowie Rady złożonej z reprezentantów państw uczestniczących w ESBC, określiliby cel bądź cele operacyjne, które obowiązywałyby EBC w ramach realizacji celu strategicznego, tj. stabilności cenowej”<sup>202</sup>. Przy czym, jak pisze ten autor, nie można winić EBC za taki stan rzeczy wynikający z treści traktatów<sup>203</sup>.

Stabilność cen jest celem głównym ESBC; w TFUE mówi się także, że ESBC „bez uszczerbku dla tego celu wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii” (art. 127 ust. 1 i 282 ust. 2 TFUE, art. 2 Statutu). Mamy więc do czynienia z sytuacją określenia wyraźnej hierarchii celów, w której stabilność cen jest celem najważniejszym, chociaż nie jedynym. Zdaniem J. de Haana, S.C.W. Eijffingera, S. Waller, takie rozwiązanie teoretycznie powinno ułatwiać ocenę działalności ESBC – sytuacja byłaby trudniejsza, gdyby przed EBC postawiono więcej niż jeden cel i byłyby one równorzędne<sup>204</sup>.

Jedynie ograniczenie EBC w niezależnym i samodzielnym osiągnięciu jego celu stanowią postanowienia art. 219 TFUE, dotyczące polityki kursowej UE. Zgodnie z nimi, Rada, na zalecenie EBC albo na zalecenie KE i po konsultacji z EBC, „w celu doprowadzenia do konsensu zgodnego z celem, jakim jest stabilność cen”, może zawrzeć „umowy formalne dotyczące systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich”. Zgodnie z taką samą procedurą Rada może także „przyjąć, zmienić lub zrezygnować z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych” (art. 219 ust. 1 TFUE). Natomiast w przypadku braku systemu kursów walutowych w stosunku do jednej waluty lub większej liczby walut państw trzecich Rada, również zgodnie z przedstawioną procedurą, „może określić ogólne kierunki polityki kursów walutowych w stosunku do tych walut” (art. 219 TFUE ust. 2). Obecnie systemu kursów walutowych, o którym mowa jest w art. 219 ust. 1 TFUE, nie ma. Jednocześnie sygnalizowane postanowienia stanowią bez wątpienia

<sup>201</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 108–109.

<sup>202</sup> F. AMTENBRINK: *O legitymizacji i demokratycznej...*, s. 150.

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 108–109.

znaczące ograniczenie samodzielności działań EBC na rzecz Rady – tak znaczące, jak istotny jest wpływ kursu walutowego na osiągnięcie takiego celu, jakim jest stabilność cen.

Zagadnienie celów ESBC, które mogą stanowić kryteria oceny jego organów, ma znaczenie również w kontekście tego, kto może takiej oceny dokonać i co może nastąpić, gdy określony cel zostanie uznany za nieosiągnięty. Dochodzimy więc w ten sposób do relacji EBC z innymi instytucjami UE.

Obowiązujące regulacje prawne dają EBC i ESBC bardzo daleko idącą niezależność w tym wymiarze. Wynika ona zarówno bezpośrednio z samych postanowień TFUE i Statutu dotyczących tej kwestii, jak i z relacji pomiędzy EBC a innymi instytucjami UE. Zgodnie bowiem z TFUE oraz Statutem, podczas wykonywania uprawnień, zadań i obowiązków nałożonych na ESBC i EBC na podstawie traktatów i Statutu, „ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii rządów państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu”. Jednocześnie instytucje, organy, jednostki organizacyjne UE oraz rządy państw Unii „zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań” (art. 130 TFUE, art. 7 Statutu). Ta niezależność została *explicite* wyrażona w art. 282 ust. 3, który stanowi, że EBC „jest niezależny w wykonywaniu swoich uprawnień oraz w zarządzaniu swoimi finansami. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz rządy państw członkowskich szanują tę niezależność”.

Jeśli natomiast chodzi o relacje z instytucjami UE, to przewodniczący Rady i członek KE (ani TFUE, ani Statut nie mówią nic na temat tego, który członek KE) mogą brać udział, bez prawa głosowania, w posiedzeniach Rady Prezesów EBC. Przewodniczący Rady może także przedłożyć Radzie Prezesów EBC wnioski do rozważenia (art. 284 ust. 1 TFUE). Jednakże Prezes EBC „jest zapraszany do uczestniczenia w posiedzeniach Rady, kiedy dyskutuje ona o sprawach dotyczących celów i zadań ESBC” (art. 284 ust. 2 TFUE). Takie rozwiązania stwarzają formalne forum dyskusji i pozwalają uzyskiwać Radzie i KE informacje dotyczące działalności EBC i zapewniają większą przejrzystość funkcjonowania EBC. Z kolei EBC ma dostęp do informacji o działaniach Rady w sprawach dotyczących ESBC.

EBC jest zobowiązany do składania PE, Radzie, Komisji oraz Radzie Europejskiej rocznych sprawozdań z działalności ESBC i w sprawie polityki pieniężnej (art. 284 ust. 3 TFUE, art. 15 ust. 3 Statutu). Prezes EBC przedstawia to sprawozdanie Radzie i PE, który „może odbyć debatę

generalną na tej podstawie”. Ponadto, „Prezes EBC i inni członkowie Zarządu mogą, na żądanie Parlamentu Europejskiego lub z inicjatywy własnej, być przesłuchani przez właściwe komisje” PE (art. 284 ust. 3 TFUE). Te ostatnie regulacje, dotyczące relacji EBC z PE, zostały doprecyzowane w art. 113 Regulaminu Parlamentu Europejskiego<sup>205</sup>. W art. 113 ust. 2 czytamy, że po wystąpieniu prezesa EBC „następuje ogólna debata”. Oprócz tego Prezes EBC „jest zapraszany do uczestnictwa w posiedzeniach właściwej komisji co najmniej cztery razy w roku w celu złożenia oświadczenia i udzielenia odpowiedzi na pytania” (art. 113 ust. 3 Regulaminu PE), a także „na wniosek” PE lub własny członkowie Zarządu EBC „są zapraszani do uczestnictwa w innych posiedzeniach” (art. 113 ust. 4 Regulaminu PE). Wreszcie zgodnie z art. 118 ust. 1 Regulaminu PE każdy poseł do PE może wnosić do EBC „pytania wymagające odpowiedzi na piśmie”. Takie regulacje F. Amtenbrink interpretuje w ten sposób, że „w rzeczywistości, *de jure* ani prezes, ani żaden inny członek Zarządu nie jest zobowiązany do tego, aby stawiać się przed PE. Chociaż wydaje się nieprawdopodobne, aby prezes EBC w normalnych okolicznościach odmówił stawienia się na żądanie, brak jasnego obowiązku wzmacnia jego pozycję w relacji do PE. PE ma tutaj raczej rolę zwracającego się [ang. *supplicant*] niż władzy”<sup>206</sup>.

W kontekście regulacji dotyczących relacji pomiędzy EBC a PE warto zauważyć, że jak zwraca uwagę F. Amtenbrink, w traktatach nie przewiduje się tego, aby prezesi krajowych banków centralnych zasiadający w Radzie Prezesów EBC występowali przed PE, co oznacza, że „od ponad połowy członków rady polityki pieniężnej nie można nawet żądać, aby pojawili się przed Parlamentem Europejskim i wyjaśnili swoje postępowanie”<sup>207</sup>. Dlatego jego zdaniem byłoby „pożądane” wprowadzenie zapisów, które nakładałyby obowiązek na członków zarządu i prezesów krajowych banków centralnych stawiennictwa przed PE na jego żądanie. To, że są oni mianowani na szczeblu krajowym, nie jest argumentem, gdyż są oni członkami Rady Prezesów EBC i tutaj realizują określone zadania<sup>208</sup>.

Teoretycznie, w państwie demokratycznym parlament – jako organ przedstawicielski – deleguje bankowi centralnemu prowadzenie polityki pieniężnej, a bank centralny w jakiś sposób przed parlamentem odpowiada. W takim modelu ostateczną odpowiedzialność za politykę pieniężną i tak ponosi parlament, który ma możliwość zmiany podstaw prawnych

---

<sup>205</sup> Parlament Europejski, *Regulamin*, Siódma kadencja Parlamentu, marzec 2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 116, 05.05.2011.

<sup>206</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 361.

<sup>207</sup> F. AMTENBRINK: *O legitymizacji i demokratycznej...*, s. 158.

<sup>208</sup> Ibidem.

dotyczących banku centralnego. Według F. Amtenbrinka, relacje banku centralnego z parlamentem to „najważniejszy kontakt instytucjonalny z punktu widzenia demokratycznej odpowiedzialności banku”; przejrzyste prowadzenie polityki pieniężnej ułatwia parlamentowi ocenę działalności banku centralnego, dzięki czemu parlament ma możliwość kontroli banku, a ten może wyjaśniać i uzasadniać swoje decyzje<sup>209</sup>. Jednak wskazane regulacje oznaczają, że w przypadku EBC jest inaczej, ma on zagwarantowaną bardzo daleko idącą niezależność i poza wyrażaniem ocen i opinii na temat funkcjonowania EBC, realizacji celów czy wywiązywania się przez tę instytucję z powierzonych jej zadań ani PE, ani żadna inna instytucja nie ma możliwości wyciągnięcia wobec EBC sankcji. EBC za swoje działania i zaniechania w istocie nie odpowiada przed nikim. Jeszcze inną okolicznością skłaniającą do takiego wniosku jest to, że zasadniczo, jeśli Statut nie przewiduje inaczej, zarówno Rada Prezesów (art. 10 ust. 2 Statutu), jak i Zarząd (art. 11 ust. 5 Statutu) stanowią zwykłą większością głosów członków mających prawo do głosowania. Taki stan rzeczy dodatkowo utrudnia pociąganie do odpowiedzialności poszczególnych członków tych gremiów.

Zgodnie z art. 283 ust. 2 TFUE prezes, wiceprezes oraz pozostali członkowie Zarządu EBC (cztery osoby) mianowani są „przez Radę Europejską, na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Radą Prezesów EBC spośród osób o uznanym autorytecie i doświadczeniu zawodowym w dziedzinie pieniądza lub bankowości” (Radę Prezesów tworzą członkowie Zarządu i prezesi krajowych banków centralnych państw UE – art. 283 ust. 1 TFUE). W ramach tych konsultacji z PE, zgodnie z art. 109 ust. 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego<sup>210</sup>, kandydat na stanowisko prezesa EBC „zostaje poproszony o złożenie oświadczenia przed właściwą komisją parlamentarną i udzielenia odpowiedzi na pytania jej członków”, po czym „właściwa komisja zaleca Parlamentowi przyjęcie lub odrzucenie proponowanej kandydatury” (art. 109 ust. 2 Regulaminu PE). W tym ostatnim przypadku przewodniczący PE „wzywa Radę do wycofania propozycji i przedstawienia Parlamentowi nowej kandydatury (art. 109 ust. 4 Regulaminu PE). Taka sama procedura obowiązuje w wypadku kandydatów na pozostałych członków Zarządu EBC (art. 109 ust. 5 Regulaminu PE). W artykule 11 ust. 2 Statutu zdecydowano, że Rada Europejska stanowi podczas mianowania Zarządu EBC większością kwalifikowaną. Regulacje dotyczące dymisji członków Zarządu i Rady Prezesów EBC bardzo mocno wzmocniają ich niezależność, jak również dowodzą

<sup>209</sup> Ibidem, s. 155.

<sup>210</sup> PARLAMENT EUROPEJSKI: *Regulamin...*

wspomnianego braku odpowiedzialności za działania i zaniechania EBC. Zgodnie bowiem ze Statutem, dymisja członka Zarządu EBC możliwa jest tylko przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Rady Prezesów lub Zarządu w sytuacji, w której „nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia” (art. 11 ust. 4 Statutu). Oznacza to, że nie ma możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności członka Zarządu EBC bez akceptacji pozostałych członków tego gremium lub Rady Prezesów EBC. Także pozostałych jej członków, czyli prezesów krajowych banków centralnych, dotyczą podobne regulacje. Szczegółowe procedury mianowania, dymisji oraz długości ich kadencji określają regulacje prawne w każdym z państw członkowskich UE. Jednakże TFUE oraz Statut zawierają pewne ogólne regulacje w tym zakresie, co jest bardzo ważne ze względu na to, że, zgodnie z art. 131 TFUE i art. 14 ust. 1 Statutu ustawodawstwo krajowe państw UE dotyczące banków centralnych musi być zgodne z traktatami i Statutem ESBC i EBC. Tak więc prezes krajowego banku centralnego może być zwolniony z urzędu w sytuacji analogicznej, jak ma to miejsce w przypadku członków Zarządu EBC, tzn. gdy „nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia”. Co więcej, decyzję w sprawie zwolnienia z urzędu prezes krajowego banku centralnego lub Rada Prezesów EBC mogą zaskarżyć do TS UE „z powodu naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej dotyczącej ich stosowania”. Możliwość zaskarżenia decyzji o zwolnieniu z urzędu prezesa krajowego banku centralnego do TS UE, chociaż są oni mianowani na poziomie krajowym i zgodnie z krajowymi regulacjami prawnymi, jak pisze F. Amtenbrink, ma na celu wzmocnienie niezależności ESBC jako systemu – chodziło o zabezpieczenie prezesów krajowych banków centralnych przed jakimiś politycznymi naciskami<sup>211</sup>. Jeśli więc chodzi o niezależność personalną, to EBC stanowi hybrydę ponadnarodowości i międzyrządowości<sup>212</sup>.

Pod względem prawnym EBC może być kontrolowany przez Trybunał Sprawiedliwości UE, który „może kontrolować działania i zaniechania EBC bądź interpretować je w sprawach i na warunkach określonych Traktatami”. Jednak EBC również ma prawo do „wszczynania postępowania w sprawach i na warunkach” określonych TFUE (art. 35 ust. 1 Statutu).

Kadencja członków Zarządu EBC jest relatywnie długa – trwa osiem lat i nie jest odnawialna (art. 283 ust. 2 TFUE oraz art. 11 ust. 2 Statutu). Zgodnie z art. 14 ust. 2 Statutu kadencja prezesa banku centralnego w państwie UE nie może być krótsza niż pięć lat. W kontekście niez-

<sup>211</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 272.

<sup>212</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 211; IDEM: *Multilevel governance...*, s. 133.



leżności i odpowiedzialności wydaje się, że nie ma tutaj rozwiązań, które nie budziłyby żadnych wątpliwości. Z jednej bowiem strony tak długa, ośmioletnia kadencja członków Zarządu oraz brak możliwości ponownej nominacji bez wątpienia wzmacnia ich niezależność. Eliminuje bowiem przynajmniej teoretyczną możliwość jakiegoś ulegania naciskom nominującego po to, aby uzyskać ponowne mianowanie. Jednocześnie takie rozwiązania mogą być interpretowane jako osłabiające odpowiedzialność członków Zarządu – bo bez względu na ocenę ich pracy nie sposób ich zdymisjonować z powodu tego, jak wywiązują się lub nie wywiązują się ze swoich obowiązków. Z drugiej strony, krótszy okres kadencji i możliwość ponownej nominacji oznaczałoby, że praca członków Zarządu podlegałaby jakiejś ocenie i tym samym wzmacniałoby to ich odpowiedzialność, ale i oznaczałoby osłabienie niezależności.

Jednocześnie należy tutaj wspomnieć o tym, że pomimo sygnalizowanych regulacji prawnych kwestia obsady stanowiska prezesa EBC jest także kwestią polityczną. Wszak pierwszy prezes EBC – Willem Duisenberg – ustąpił w trakcie swojej kadencji i zastąpił go Jean-Claude Trichet, co było następstwem wcześniejszego porozumienia zawartego przez państwa UE.

Jeśli chodzi o możliwość zawieszenia, anulowania czy odkładania w czasie decyzji banku centralnego albo też, w dalszej kolejności, wydawania decyzji dotyczących prowadzenia polityki pieniężnej (ang. *override mechanism*), to mechanizm taki jest postrzegany jako przejaw ostatecznej odpowiedzialności rządu. Jego istnienie oznacza osłabienie pozycji banku centralnego, ale jednocześnie większą demokratyczną odpowiedzialność<sup>213</sup>. W przypadku EBC i ESBC sytuacja jest jasna – takich możliwości nie ma; żadne tego rodzaju regulacje nie są zawarte w TFUE czy w Statucie.

Zagadnieniem bardzo istotnym z punktu widzenia demokratycznej odpowiedzialności każdej instytucji, nie tylko banku centralnego (szerzej na ten temat w podrozdziale 3.7.) jest przejrzystość (otwartość) jej funkcjonowania i dostęp do informacji na ten temat. Trudno sobie bowiem wyobrazić odpowiedzialność danej instytucji bez posiadania odpowiednich informacji dotyczących jej działania – jak pisze np. Otmar Issing, znaczenie przejrzystości jest takie, że odpowiedzialność demokratyczna banków centralnych wymaga otwartości. Nawet jeśli inne warunki związane z odpowiedzialnością demokratyczną są spełnione, jej zakres jest ograniczony bez odpowiedniej informacji dotyczącej działań banku centralnego, co jest kluczowe dla oceny prowadzonej przez niego polityki<sup>214</sup>.

<sup>213</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 51–52.

<sup>214</sup> O. ISSING: *The euro area and the single monetary policy*. Oesterreichische Nationalbank, Working Paper 44/2001. Cyt za: J. DE HAAN, S.C.W. EIJFFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 84.

W przypadku banku centralnego przejrzystość może być również elementem wzmacniającym jego wiarygodność na rynkach finansowych<sup>215</sup>, co ma znaczenie także w kontekście skuteczności prowadzonej przez ten bank polityki pieniężnej i tym samym tego, na ile jest on w stanie osiągać swój cel (lub cele). W innym miejscu F. Amtenbrink pisze, że nawet „nadzwyczaj sumienna” realizacja polityki pieniężnej banku centralnego ma „ograniczoną wartość”, jeśli nie informuje on społeczeństwa o swojej strategii, co leży też w interesie samego banku. Poza tym, informacje na ten temat są „podstawą odpowiedzialności o autentycznym znaczeniu”<sup>216</sup>.

Takie samo stanowisko jest prezentowane także przez MFW w przywoływanym już dokumencie – czytamy tam m.in., że „zagadnienie przejrzystości polityki pieniężnej i finansowej opiera się na dwóch głównych przesłankach. Pierwsza – efektywność polityki pieniężnej i finansowej może być wzmocniona, jeśli ich cele i instrumenty są znane publicznie i jeśli władze mogą się w wiarygodny sposób zaangażować w ich osiągnięcie. W udostępnianiu informacji na temat polityki pieniężnej i finansowej, wysoka przejrzystość wspiera potencjalną efektywność rynków. Druga – dobre zarządzanie [ang. *good governance*] wymaga od banków centralnych i instytucji finansowych, aby były odpowiedzialne; szczególnie, gdy władze pieniężne i finansowe cieszą się wysokim stopniem niezależności”<sup>217</sup>.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w tej sprawie można spotkać się z poglądem odmiennym. Na przykład wg Daniela L. Thorntona, otwartość banku centralnego nie jest ani konieczna, ani wystarczająca dla jego odpowiedzialności. Banki centralne są bowiem odpowiedzialne przed opinią publiczną za pośrednictwem wybieranych urzędników. W rezultacie, bankierzy centralni są odpowiedzialni przed tymi urzędnikami nie tylko za osiąganie wyznaczonych przez nich celów, ale także za to, w jaki sposób te cele są osiąganе. Tajność zaś, jeśli ma pozwolić zwiększyć skuteczność banków centralnych, nie narusza zasady demokratycznej odpowiedzialności – wg D.L. Thorntona, jeśli otwartość powoduje mniejszą skuteczność banku centralnego, to odpowiedzialność nie jest usprawiedliwieniem dla otwartości<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 56.

<sup>216</sup> F. AMTENBRINK: *O legitymizacji i demokratycznej...*, s. 150.

<sup>217</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Code of good practices on transparency...*

<sup>218</sup> D. THORNTON: *Monetary policy transparency: Transparent about what?*. Paper prepared for the IMF Monetary Policy Transparency Conference, May 10, 2002, Bank of England, London. Cyt. za: J. DE HAAN, S.C.W. EIJFFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 233.

Tak jak i w przypadku wielu innych zagadnień podnoszonych w niniejszej pracy, tak też i pojęcie „przejrzystość (otwartość) banku centralnego” jest pojęciem, które może być różnie rozumiane. Najogólniej, może chodzić tutaj o „aktywność banku centralnego w dostarczaniu informacji” oraz „publicznego zrozumienia polityki pieniężnej” prowadzonej przez dany bank centralny<sup>219</sup>. Za Petrą M. Geraats<sup>220</sup>, J. de Haan, S.C.W. Eijffinger i S. Waller wyróżniają pięć rodzajów otwartości w odniesieniu do polityki banku centralnego: otwartość polityczna – (ang. *political openness*; dotyczy celów prowadzonej polityki oraz jej priorytetów w przypadku, gdy cele te mogą być z sobą potencjalnie sprzeczne), otwartość ekonomiczna (dotyczy informacji ekonomicznych, jakie są wykorzystywane do prowadzenia polityki pieniężnej, np. dane ekonomiczne wykorzystywane przez bank centralny, modele wykorzystywane do konstruowania prognoz lub ocen skutków decyzji, wewnętrzne prognozy wykorzystywane przez bank centralny), otwartość proceduralna (w jaki sposób podejmowane są decyzje w zakresie polityki pieniężnej), otwartość dotycząca prowadzenia polityki pieniężnej (ang. *policy openness*; chodzi tutaj o to, w jaki sposób ogłaszane są decyzje w zakresie polityki pieniężnej oraz wyjaśnienia tych decyzji czy też prawdopodobne przyszłe działania) oraz otwartość operacyjna (dotyczy wprowadzania w życie podejmowanych decyzji i zawiera dyskusję dotyczącą błędów w osiąganiu celów operacyjnych polityki pieniężnej i przyszłych zaburzeń makroekonomicznych, które mogą wpływać na politykę pieniężną)<sup>221</sup>.

Jeśli chodzi o postanowienia TFUE oraz Statutu, to w odniesieniu do przejrzystości (otwartości) EBC są one stosunkowo skromne. Najistotniejsze w tym kontekście jest to, że zgodnie z art. 10 ust. 4 Statutu, zebrania Rady Prezesów są poufne, przy czym „Rada Prezesów może zadecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości”. EBC „może zadecydować o opublikowaniu swych decyzji, zaleceń i opinii” (art. 132 ust. 2 TFUE, art. 34 ust. 2 Statutu). Istota tych postanowień została powtórzona w art. 23 Regulaminu EBC<sup>222</sup>, w którym czytamy: „obrad organów EBC i wszelkich komitetów bądź grup przez nie powołanych mają charakter poufny, chyba że Rada Prezesów upoważni prezesa do podania

<sup>219</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 83.

<sup>220</sup> P.M. GERAATS: *Why adopt transparency? The publication of central bank forecasts*. CEPR Discussion Paper 2582/2000 oraz P.M. GERAATS: *Central bank transparency*. „Economic Journal” 2002, 112, F532-65.

<sup>221</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 86-87.

<sup>222</sup> *Decision of the European Central Bank of 19 february 2004 adopting the rules of procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2)*, (2004/257/EC). „Official Journal of the European Union” L 80, 18.03.2004.

wyników obrad do wiadomości publicznej” (art. 23 ust. 1 Regulaminu). Oznacza to, że upublicznione mogą być tylko „wyniki obrad”, a nie ich szczegółowy przebieg czy też to, jak głosowali poszczególni członkowie Rady Prezesów czy innych komitetów i grup EBC. Takie rozwiązanie oznacza większą niezależność członków Rady Prezesów i innych gremiów EBC, jednakże w sytuacji braku odpowiednich, pewnych informacji powoduje, że trudno mówić tutaj o odpowiedzialności poszczególnych osób – w najlepszym wypadku można tutaj byłoby mówić tylko o odpowiedzialności Rady Prezesów (lub innych ciał) jako organów kolegialnych.

Artykuł 23 ust. 2 Regulaminu EBC stanowi, że „publiczny dostęp do dokumentów sporządzonych i przechowywanych przez EBC regulowany jest w drodze decyzji Rady Prezesów”<sup>223</sup>. Oprócz tego, „co najmniej raz na kwartał EBC opracowuje i publikuje sprawozdania z działalności ESBC” (art. 15 ust. 1 Statutu). Przy czym Statut nie mówi nic na temat tego, jakie informacje czy dane muszą w tych sprawozdaniach być zawarte.

Biorąc pod uwagę istniejące regulacje prawne oraz praktykę funkcjonowania EBC w zakresie jego otwartości, to w opinii J. de Haana, S.C.W. Eijffingera i S. Waller „EBC stara się być otwarty. Na przykład regularnie odbywają się konferencje prasowe, co miesiąc publikowany jest biuletyn, a szef EBC występuje w PE cztery razy w roku. Ostatnio EBC zaczął także publikować przewidywania (tzw. projekcje) inflacji. [...] Jednak rynki finansowe często sugerują, że EBC nie osiąga sukcesów w wyjaśnianiu swojej polityki uczestnikom rynków finansowych”<sup>224</sup>. Autorzy ci przywołują także analizy innych badaczy<sup>225</sup>, których zdaniem EBC jest relatywnie otwarty, oraz przytaczają badania, wg których postrzeganie otwartości i przejrzystości EBC przez opinię publiczną jest wyraźnie inne, niż wynikałoby to z bardziej obiektywnych badań naukowych. Jako możliwe wyjaśnienie takiej rozbieżności wskazują na niepowodzenia w komunikacji EBC z podmiotami zainteresowanymi polityką pieniężną EBC oraz zbyt selektywne przedstawianie kwestii dotyczących polityki pieniężnej

---

<sup>223</sup> Decyzja taka została przyjęta: *Decision of the European Central Bank of 4 march 2004 on public access to European Central Bank documents (ECB/2004/3)*, (2004/258/EC). „Official Journal of the European Union” L 80, 18.03.2004.

<sup>224</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJFFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 4.

<sup>225</sup> Chodzi tutaj o prace: D. GROS, L. BINI-SMAGHI: *Is the European Central Bank sufficiently accountable and transparent?*. Brussels: CEPS 2001; P. SIKLOS: *The changing face of central banking: Evolutionary trends since World War II*. Cambridge 2002, J. DE HAAN, F. AMTENBRINK: *A non-transparent European Central Bank? Who is to blame?*. Groningen 2002; M. FRY, D. JULIUS, L. MAHADEVA, S. ROGER, G. STERNE: *Key issues in the choice of monetary policy framework*. In: *Monetary policy framework in a global context*. Eds. L. MAHADEVA, G. STERNE. London 2000.

EBC przez media, których rola w kształtowaniu poglądów i opinii na funkcjonowanie takich instytucji jak EBC jest bardzo znacząca<sup>226</sup>.

Natomiast, zdaniem F. Amtenbrinka, podawane do publicznej wiadomości ogólne wnioski ze spotkań Rady Prezesów EBC „to za mało, aby móc pociągnąć EBC do należytej odpowiedzialności”, a „interpretowanie podstawy prawnej EBC w taki sposób, że wyklucza ona publikację protokołów, budzi wątpliwości. [...] Argumenty przeciwko publikacji protokołów nie są do końca przekonujące”<sup>227</sup>.

EBC cieszy się również niezależnością finansową. W art. 314 TFUE, zawierającym procedurę przyjmowania rocznego budżetu UE, w ust. 1 zaznaczono, że do 1 lipca każda instytucja UE sporządza swój preliminarz wydatków na następny rok budżetowy z wyjątkiem EBC. Zgodnie z Regulaminem EBC, jego budżet jest przyjmowany przez Radę Prezesów na wniosek Zarządu (art. 15 Regulaminu<sup>228</sup>). Natomiast jeśli chodzi o kontrolę finansów EBC to, zgodnie z art. 27 ust. 1 Statutu, „rachunki EBC i krajowych banków centralnych są kontrolowane przez niezależnych rewidentów z zewnątrz wyznaczonych na zalecenie Rady Prezesów i zatwierdzonych przez Radę”. W artykule 27 ust. 2 Statutu stwierdzono, że kontrola rachunków dokonywana przez Trybunał Obrachunkowy (zgodnie z art. 287 TFUE) w odniesieniu do EBC „stosuje się tylko do badania skuteczności zarządzania EBC”.

W kontekście niezależności finansowej EBC bardzo ważna jest także treść art. 123 TFUE, w którym zakazuje się EBC i krajowym bankom centralnym państw UE udzielania „pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządów centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym Państw Członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych”. Taki zakaz ma zapobiec ryzyku nacisków na EBC lub krajowe banki centralne, aby finansowały one deficyty w budżetach wymienionych podmiotów, przede wszystkim budżetów centralnych państw UE.

Warto jeszcze dodać, że EBC ma wpływ na treść aktów prawnych dotyczących jego kompetencji – jest konsultowany w przypadku projektu każdego aktu prawnego UE w dziedzinach kompetencji EBC oraz przez władze krajowe państw członkowskich „w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, lecz w granicach i na

<sup>226</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 102–105.

<sup>227</sup> F. AMTENBRINK: *O legitymizacji i demokratycznej...*, s. 153–154.

<sup>228</sup> *Decision of the European Central Bank of 19 february 2004 adopting the rules of procedure...*

warunkach określonych przez Radę”. EBC może też przedkładać organom UE lub władzom krajowym opinie dotyczące dziedzin jego kompetencji (art. 127 ust. 4 TFUE, postanowienie o, w istocie, takiej samej treści jest powtórzone w art. 282 ust. 5 TFUE oraz w art. 4 Statutu).

Podsumowując prezentowaną analizę, regulacje zawarte w TFUE oraz w Statucie gwarantują EBC i ESBC pod względem prawnym (formalnym) bardzo szeroki zakres niezależności instytucjonalnej (politycznej; przejawiającej się zakazem wywierania nacisków na EBC i krajowe banki centralne oraz zakazem przyjmowania przez nie jakichkolwiek instrukcji), funkcjonalnej (niezależne określanie celu i prowadzenie polityki pieniężnej oraz wykonywanie innych zadań), personalnej (długie kadencje i w zasadzie nieodwoływalność członków Zarządu i Rady Prezesów EBC) i finansowej (odrębny budżet EBC oraz zdolność do finansowania wydatków związanych z bieżącą i inwestycyjną działalnością EBC z przychodów uzyskiwanych z bieżącej działalności oraz kapitałów własnych, brak konieczności finansowania deficytów w budżetach podmiotów wymienionych w art. 123 TFUE)<sup>229</sup>. Oznaczają także, że demokratyczna odpowiedzialność EBC jest bardzo niska. Raczej ogólnie (i ekspresyjnie) pisał Edward Luttwak: „żaden bank centralny nie jest jednak tak wspaniale i absolutnie niezależny jak sam Europejski Bank Centralny: nie będzie on otrzymywał żadnych [podkr. w oryginale] instrukcji od żadnych państw członkowskich ani od żadnej [podkr. w oryginale] instytucji Unii Europejskiej, czy to mandarynów Komisji Europejskiej [...] czy też skandalicznie przepłaconego i żałośnie bezsilnego Parlamentu Europejskiego. Oto prawdziwie monarsza władza, oddana nieodwołalnie instytucji pod przewodnictwem prezesa, wybranego i konsultowanego przez innych prezesów banków centralnych, którzy zostali wybrani i wyszkoleni przez swoich poprzedników. Nieobieralny Europejski Bank Centralny będzie sprawował całkowitą i wyłączną kontrolę polityki monetarnej w każdym kraju członkowskim [...]. Sam wolny od jakiegokolwiek demokratycznej

---

<sup>229</sup> R. WIERZBA: *Europejski Bank Centralny*. Warszawa 2003, s. 45–48; S.C.W. EIJJFINGER, J. DE HAAN: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000, s. 38–39; W. BAKA: *Central banks in the process of constructing monetary union*. Warsaw 1995, s. 9–10; K.O. POHL: *Basic features of a European monetary order*. In: *European monetary integration. EMS Development and international post-Maastricht perspectives*. Ed. P.J. WELFENS. Berlin–Heidelberg 1994, s. 85; R.M. LASTRA. *European monetary union and Central Bank independence*. In: *European economic and monetary union: The institutional framework*. Eds. M. ANEDNAS, L. GORMLEY, CH. HADJEMMANUIL, I. HARDEN. London 1997, s. 300. Por. też: P.H. LOEDEL: *The European Central Bank: Exploring institutional independence and the need for reform*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A. VAN DEEMEN, M. WIDGREN. London–New York 2002, s. 208; P.H. LOEDEL: *Multilevel governance...*, s. 130–131.

ingerencji, bank ten będzie mógł swobodnie ingerować według swego uznania we wszystkie sprawy dotyczące problematyki pieniężnej we wszystkich krajach członkowskich”<sup>230</sup>.

Syntetyzując, P.H. Loedel stwierdził, że biorąc pod uwagę wszystkie kryteria, wszyscy analitycy wskazują, że EBC jest politycznie niezależny<sup>231</sup>. Podobnie Erik Jones: „EBC jest najbardziej niezależną politycznie instytucją tego rodzaju”; poza tym autor ten zwraca uwagę na to, że nie ma żadnej przeciwwagi politycznej dla EBC<sup>232</sup>. Wysoki poziom niezależności i niski demokratycznej odpowiedzialności EBC wynika również z analiz porównawczych z innymi bankami centralnymi. Takiej szczegółowej oceny zagadnienia stopnia demokratycznej odpowiedzialności EBC dokonali J. de Haan i S.C.W. Eijffinger, analizując EBC pod kilkunastoma szczegółowymi względami w porównaniu do banków centralnych w Kanadzie, Japonii, Wielkiej Brytanii i USA<sup>233</sup>. Konkluzja autorów tego opracowania jest taka, że EBC cechuje niski stopień demokratycznej odpowiedzialności<sup>234</sup>.

Z kolei P.H. Loedel porównał niezależność EBC i Bundesbanku pod kątem kryterium niezależności politycznej, personalnej i finansowej.

---

<sup>230</sup> E. LUTTWAK: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. Przeł. E. KANIA. Wrocław 2000, s. 235–236.

<sup>231</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 209.

<sup>232</sup> E. JONES: *Macroeconomic preferences and Europe's democratic deficit*. In: *The euro: European integration theory and economic and monetary union*. Ed. A. VERDUN. Lanham 2002, s. 145.

<sup>233</sup> Kryteria te w istocie pokrywają się z tymi, które za F. Amtenbrinkiem zostały wskazane uprzednio i dotyczą celów polityki monetarnej (m.in. czy są one zastrzeżone w prawie stanowiącym podstawę działania banku centralnego, czy są jasno określone priorytety polityki monetarnej, czy jej cele są jasno zdefiniowane), przejrzystości funkcjonowania banku centralnego (czy bank centralny musi publikować raporty dotyczące prowadzonej polityki monetarnej i inflacji, czy „w rozsądnym czasie” dostępne są sprawozdania z posiedzeń organów decyzyjnych banków centralnych, czy bank centralny jest zobowiązany do publicznego wyjaśniania tego, w jakim stopniu jest w stanie osiągać cele swojej polityki) i relacji z innymi organami (m.in. czy bank centralny ma obowiązek składania przed parlamentem corocznych raportów ze swojej działalności i wyjaśnień dotyczących prowadzonej przez siebie polityki, czy rząd ma prawo udzielać bankowi centralnemu instrukcji, czy bank centralny jest w stanie odwołać się od otrzymanych instrukcji, czy prawne podstawy funkcjonowania banku centralnego mogą być zmienione przez zwykłą większość w parlamencie, czy szef banku centralnego może zostać odwołany za swoje działania).

<sup>234</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER: *The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales*. „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, No 3, s. 397–405. Zob. też: J. DE HAAN, F. AMTENBRINK, S.C.W. EIJJFINGER: *Accountability of central banks: Aspects and quantification*. „Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review” 1999, No 209, s. 169–193. Cyt. za: J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 112–113.

Z porównania tego wyciągnął wniosek, że jeśli chodzi o niezależność polityczną, to EBC jest nawet bardziej niezależny niż Bundesbank, biorąc zaś pod uwagę kwestię niezależności politycznej, personalnej i finansowej razem, to EBC jest przynajmniej tak samo niezależny jak Bundesbank<sup>235</sup>.

Przyjmując zatem, że EBC jest instytucją cieszącą się bardzo wysokim stopniem niezależności oraz niską demokratyczną odpowiedzialnością, należy podjąć problem znaczenia takiej pozycji prawno-politycznej EBC w kontekście jego legitymizacji.

Na początku niniejszego podrozdziału wskazano, że najważniejszym argumentem mającym stanowić uzasadnienie niezależności banku centralnego jest to, że sprzyja ona skuteczności polityki pieniężnej i stabilności cen. Jednak nie sposób nie zgodzić się z F. Amtenbrinkiem, który zauważa, że bank centralny nie funkcjonuje w próżni, w której znaczenie mają tylko kwestie ekonomiczne. I dlatego, zdaniem tego autora, niezależność banku centralnego musi być uzasadniona raczej na podstawie zasad demokratycznych niż efektów ekonomicznych<sup>236</sup>. Poza tym decyzje banku centralnego mają skutki zarówno polityczne, jak i ekonomiczne oraz społeczne. I bank centralny jest czymś więcej niż tylko „pasywnym obserwatorem”, który uparcie realizuje swoje cele w zakresie polityki pieniężnej. Granice zaś pomiędzy bankiem centralnym jako „strażnikiem pieniądza” a aktywnym nośnikiem władzy politycznej pozostają „zamglone” (ang. *blurred*)<sup>237</sup>. O ile bank centralny może być odizolowany od zewnętrznej presji na politykę pieniężną, o tyle nie można powiedzieć, że nie wywiera on sam wpływu na swoje otoczenie. Każda instytucja zaś, która bierze udział w procesie demokratycznym, w jakimś stopniu musi być demokratycznie odpowiedzialna, gdyż inaczej bank centralny stałby się czwartą władzą. Dlatego mechanizmy demokratycznej odpowiedzialności nie ograniczają niezależności banku centralnego, ale raczej legitymizują jego niezależną pozycję<sup>238</sup>.

Trudno również kwestionować pogląd, zgodnie z którym odpowiedzialność to jedna z podstawowych cech demokracji – publiczne preferencje muszą mieć jasny wpływ na efekty procesu politycznego i jest to istotą demokracji<sup>239</sup>. Opinię, że argumenty za niezależnością banku centralnego

<sup>235</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 216–218; P.H. LOEDEL: *Multilevel governance...*, s. 139.

<sup>236</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 27.

<sup>237</sup> Ibidem, s. 60.

<sup>238</sup> Ibidem.

<sup>239</sup> R.J. DALTON, S.E. SCARROW, B.E. CAIN: *New forms of democracy? Reform and transformation of democratic institutions*. In: *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Eds. B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW. Oxford 2006, s. 14.



nie są niekwestionowane, wyraża także P.H. Loedel. Jego zdaniem, prawdopodobnie najważniejszą w tym kontekście sprawą jest to, że niezależny bank centralny nie jest demokratycznie odpowiedzialny przed tymi, na których wpływ ma jego polityka. Bank centralny nie musi bowiem legitymizować swojej władzy poprzez wybory, inaczej niż inne instytucje przedstawicielskie. Tymczasem w ramach demokratycznego ładu musi być jakiś mechanizm odpowiedzialności wszystkich rządowych i administracyjnych instytucji i agend<sup>240</sup>. Oczywiście, można w tym miejscu odwołać się do legitymizacji pośredniej jako źródła legitymizacji EBC. Zgodnie z nim, zarysowane usytuowanie EBC w systemie instytucjonalnym UE, jego niezależność i niska demokratyczna odpowiedzialność są następstwem woli państw-stron zawierających traktaty oraz Statut ESBC i EBC. Zostały one przyjęte przez poszczególne rządy narodowe odpowiedzialne przed narodowymi parlamentami oraz ratyfikowane zgodnie z procedurą wymaganą w poszczególnych państwach i w związku z tym reguły demokracji zostały zachowane. Wydaje się jednak, że taka bardzo pośrednia forma demokratycznego umocowania EBC, zwłaszcza biorąc pod uwagę wskazane porównania do statusu narodowych banków centralnych, jest z przynajmniej kilku zasadniczych powodów chyba raczej zbyt słaba.

Zaczynając od kwestii bardzo ogólnej, np. Paul De Grauwe zauważa, że EBC, jak każdy inny organ, może popełniać błędy i dlatego powinien istnieć mechanizm, który pozwoliłby na kontrolę działań EBC oraz na ewentualne zastosowanie sankcji – „to nic innego jak tylko podstawowa reguła demokracji”<sup>241</sup>. Dalej autor ten pisze, że w systemach demokratycznych obywatele delegują władzę na rzecz polityków, którzy sprawują ją tak, aby było to korzystne dla elektoratu. Pierwszym etapem takiego delegowania władzy jest jej przekazanie i wykonywanie, drugi zaś polega na ocenie działań polityków i wyciąganiu wobec nich sankcji. Część delegowanej im władzy politycy delegują dalej na rzecz wyspecjalizowanych instytucji. Ta wtórna delegacja ma również dwa etapy – samo przekazanie władzy i nadanie instytucji jakiejś formy niezależności oraz ocena i kontrola tego, w jaki sposób dana wyspecjalizowana instytucja wywiązała się z nałożonych na nią zadań. Jednak „polityk odpowiedzialny przed elektoratem nie może delegować uprawnień do żadnej instytucji, nad którą nie może sprawować kontroli”. Jeśli więc „rząd deleguje znaczny zakres władzy na rzecz banku centralnego, istnieje potrzeba podjęcia znacznej odpowiedzialności”<sup>242</sup>.

<sup>240</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 206–208; IDEM: *Multilevel governance...*, s. 129.

<sup>241</sup> P. DE GRAUWE: *Economics of monetary union*. Oxford 2000, s. 161.

<sup>242</sup> Ibidem.

Problem ten porusza także F. Amtenbrink. Bank centralny jest odpowiedzialny demokratycznie tylko wtedy, kiedy w jakiś sposób jest odpowiedzialny przed instytucją pochodzącą z demokratycznych wyborów. Zagadnienie demokratycznej odpowiedzialności banku centralnego może być analizowane na postawie regulacji prawnych i pozycji banku centralnego w systemie demokratycznym oraz wzięwszy pod uwagę zadania banku centralnego w sferze polityki pieniężnej i władzę delegowaną po to, aby te zadania wykonać. W tym pierwszym podejściu chodzi o to, że mechanizm demokratycznej odpowiedzialności jest konieczny, aby bank centralny miał odpowiednią legitymację. W tym drugim natomiast – bank centralny prowadzi politykę pieniężną, która została mu delegowana przez parlament, co stanowi podstawę legitymacji. Parlament może także zmienić regulacje prawne dotyczące funkcjonowania banku centralnego, co stanowi mechanizm kontroli zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. Jednak jest dyskusyjne, czy taka legitymizacja może stanowić wystarczające uzasadnienie dla braku mechanizmu demokratycznej odpowiedzialności. Zgodnie bowiem z takim tokiem rozumowania, bank centralny miałby być instytucją będącą wyrazem „demokratycznego samoograniczenia się” instytucji mającej legitymację demokratyczną, która uznaje własną skłonność do nadużywania polityki pieniężnej dla swoich celów politycznych i dlatego toleruje istnienie niezależnego banku centralnego. Kolejnym etapem takiego rozumowania byłoby stwierdzenie, że potrzeba utrzymania stabilności systemu demokratycznego pociąga za sobą legitymację dla braku mechanizmu demokratycznego – bank centralny zapewnia stabilność w sferze polityki pieniężnej, co jest koniecznym warunkiem stabilnej demokracji. To z kolei prowadziło do uznania, że stabilność w sferze polityki pieniężnej jest podstawowym założeniem demokracji, od której to hipotezy, jak pisze F. Amtenbrink, już tylko mały krok to uznania niezależności banku centralnego jako jednej z zasad demokratycznych. Autor ten uznaje za „nie całkiem przekonujące” to, że brak mechanizmu demokratycznego może wspierać lub stabilizować system demokratyczny. Legitymacja niezależnego banku centralnego, która jest następstwem decyzji parlamentu, nie zawiesza podstawowej zasady, zgodnie z którą każdy organ władzy wykonawczej musi być odpowiedzialny. Jeśli polityka pieniężna została przekazana poza rząd, który sam jest odpowiedzialny przed parlamentem, to niezależna instytucja też musi być przed nim odpowiedzialna<sup>243</sup>. Należy zwrócić uwagę na to, że całe to rozumowanie opiera się na uznaniu, że niezależność banku centralnego jest warunkiem koniecznym skutecznego

<sup>243</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 33–36.

prowadzenia polityki pieniężnej i zapewnienia stabilności cen, co, jak zostało wskazane, nie wydaje się takie oczywiste.

Z kolei E. Jones stawia pytanie: Jeśli demokracja jest przede wszystkim procesem, a nie efektem, to dlaczego UGiW miałyby być wolna od wglądu elektoratu? Autor ten podziela pogląd, że demokracja jest właśnie bardziej procesem niż efektem. Dlatego też jakaś niewielka poprawa pod względem efektywności ekonomicznej może nie równoważyć poczucia zbyt słabej legitymizacji systemu zarządzania w UE. Ponadto, wpływ banku centralnego na ekonomiczne efekty zależy od innych uwarunkowań instytucjonalnych, takich jak te dotyczące polityki fiskalnej czy regulowania płac<sup>244</sup>.

Dochodzimy więc w tym miejscu do problemu znaczenia preferencji elektoratu – suwerena, a w jego ramach różnych grup interesu, dla funkcjonowania banku centralnego. Jak pisze np. A. Cukierman, politycy i osoby pełniące stanowiska pochodzące z wyboru starają się odpowiedzieć na sprzeczne żądania różnych grup interesu. Dla niektórych grup ważniejsze jest niskie bezrobocie niż inflacja, dla innych – odwrotnie. Grupy te wywierają presję na osoby pełniące funkcje z wyboru<sup>245</sup>. Bo chociaż w długim okresie nie ma wymienności pomiędzy inflacją a bezrobociem, to jednak uważa się, że stabilność cen sprzyja w dłuższej perspektywie wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu<sup>246</sup>, i chociaż większość rządów akceptuje dziś niską inflację jako istotny warunek zrównoważonego wzrostu, to „wymienność” (ang. *trade-off*) pomiędzy trochę wyższą inflacją a trochę niższym bezrobociem może ciągle być osiągnięta w krótkim okresie – zwłaszcza gdy na horyzoncie są wybory<sup>247</sup>. Na jeszcze inną kwestię zwraca uwagę F. Amtenbrink. Chodzi o to, że chociaż badania empiryczne wskazują na negatywną korelację pomiędzy poziomem niezależności banku centralnego a stopą inflacji, to nie zauważono takiego związku pomiędzy niezależnością banku centralnego a wzrostem gospodarczym. Autor ten stawia więc problem: Skoro nie ma empirycznych dowodów na związek pomiędzy niezależnością banku centralnego a wzrostem gospodarczym, to dlaczego tak dużą wagę przykładają się do inflacji przede wszystkim, jeśli ona nie ogranicza tempa wzrostu<sup>248</sup> Dlatego też wg Loukasa Tsoukalisa „kiedy trzeba podjąć trudne (czytaj: niepopularne) decyzje, które dotyczą

<sup>244</sup> E. JONES: *Macroeconomic preferences and Europe's democratic deficit*. In: *The euro: European integration theory and economic and monetary union*. Ed. A. VERDUN. Lanham 2002, s. 145–146.

<sup>245</sup> A. CUKIERMAN: *Central Bank strategy...*, s. 162.

<sup>246</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 11.

<sup>247</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 207.

<sup>248</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability...*, s. 24–25.

wyboru pomiędzy stabilnością cen a wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem, EBC nie będzie w stanie korzystać z zasobów legitymizacji, jakie zwykle są dostępne jego krajowym odpowiednikiem”<sup>249</sup>. Manfred J.M. Neumann zauważa w tym kontekście, że „niezależność banku centralnego jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla zapewnienia stabilności monetarnej. W końcowym rozrachunku, bank centralny może prowadzić taką politykę jeśli tylko to, że stabilność monetarna jest głównym celem, jest akceptowane przez ludność. [...] Stabilność monetarna nie może być utrzymana przy braku kultury stabilności, to znaczy jeśli głębokiej świadomości doniosłości utrzymania wartości pieniądza dla indywidualnego dobrobytu nie ma wśród szerokich grup ludności. W takim wypadku to, czego brakuje, to w gruncie rzeczy legitymizacja niezależności banku centralnego; polityka monetarna zorientowana na utrzymanie stabilności mogłaby być postrzegana jako zabójca pracy [ang. *job-killer*] i w konsekwencji zinstytucjonalizowana niezależność mogłaby być zlikwidowana w procesie demokratycznym”<sup>250</sup>.

Dlatego też zdaniem E. Jones’a dla kwestii niezależności politycznej EBC bardzo istotne znaczenie mają przyjmowane założenia. Zgodnie z jednym z nich, efekty makroekonomiczne, przede wszystkim inflacja i bezrobocie, są przedmiotem bezpośrednich i relatywnych preferencji politycznych wyborców. Głosujący chcą określonego poziomu relacji pomiędzy tymi dwiema zmiennymi i oczekują, że politycy będą odpowiadali ich życzeniom. Delegowanie uprawnień zaś do prowadzenia polityki pieniężnej tak, że wyborcy nie mają na nią wpływu, narusza podstawowe wymogi demokratycznej reprezentacji preferencji ludzi. Zgodnie z innym możliwym założeniem, wyborcy mają preferencje dotyczące efektów makroekonomicznych o charakterze bezpośrednim i absolutnym, a nie pośrednim i względnym. Znaczący to, że wyborcy nie chcą wymienności pomiędzy inflacją i bezrobociem, ale jak najniższej inflacji i najniższego bezrobocia bez względu na okoliczności. A to, że w praktyce można osiągnąć tylko jeden z tych celów kosztem drugiego, nie powinno negować faktu, że wyborcy woleliby mieć oba. I zdaniem przywoływanego tutaj autora, wyborcy nie szukają wymienności pomiędzy inflacją a bezrobociem, ale chcą, aby były one tak niskie, jak to możliwe w danych warunkach – więc założenie, że efekty makro-

---

<sup>249</sup> L. TSOUKALIS: *Nowa ekonomia europejska*. Łódź 1998, s. 339. Por. także D. WILLIAMS: *Bank centralny Europy*. W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. TEMPERTON. Warszawa 2001, s. 91.

<sup>250</sup> M.J.M. NEUMANN: *Monetary stability: Threat and proven response*. In: *Fifty years of the deutsche mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. DEUTSCHE BUNDESBANK. Oxford 1998, s. 303.

ekonomiczne są przedmiotem bezpośrednich i względnych preferencji wyborców jest błędne<sup>251</sup>.

Znaczenie preferencji różnych grup interesu w kontekście legitymizacji funkcjonowania banku centralnego porusza także Barry Eichengreen. Te różne grupy interesu (których oczywiście można wskazać wiele, np. wierzyciele i dłużnicy, pracownicy najemni i pracodawcy, producenci dóbr będących i niebędących przedmiotem wymiany międzynarodowej) mają „różne nastawienie do polityki monetarnej”. Grupy te potrzebują pewności, że EBC uwzględni ich preferencje oraz że istniejący system zagwarantuje takie porozumienie. Podczas gdy np. w Stanach Zjednoczonych takim mechanizmem jest Kongres, w ramach europejskiej unii walutowej mamy do czynienia z odrębnymi, suwerennymi państwami, a Statut ESBC i EBC może być zmieniony tylko w drodze międzynarodowej umowy; „implikacją jest to, że krok w kierunku unii politycznej, która będzie wiązała się z przekazaniem znaczącej władzy w ręce Parlamentu Europejskiego, może być potrzebny po to, aby uczynić EBC politycznie do zaakceptowania”<sup>252</sup>. Bardzo podobnie do sądu B. Eichengreena dotyczącego różnego nastawienia różnych grup interesu do polityki pieniężnej brzmią słowa Stanisława Rączkowskiego: „różne warstwy społeczne podchodzą do spraw pieniężnych z punktu widzenia swoich interesów. Jeżeli konserwatyści potępiają inflację, to dlatego, że posiadacze majątku, a przede wszystkim wierzyciele, są zainteresowani w trwałości siły nabywczej pieniądza. Z drugiej strony, robotnicy i farmerzy nie są skłonni ponosić kosztów obrony wartości pieniądza, a rządy nie są w stanie im się przeciwstawić i godzą się na deprecjację pieniądza”<sup>253</sup>.

Jeszcze inną kwestią bardzo ważną w kontekście legitymizacji banku centralnego jest to, że z perspektywy ekonomicznej polityka pieniężna powinna być integralną częścią polityki ekonomicznej rządu, który może ją skutecznie prowadzić i osiągać założone cele, jeśli polityka pieniężna i fiskalna są skoordynowane<sup>254</sup>. Można w tym miejscu postawić następujący problem: Skoro przyjąć założenie, że dla skuteczności polityki pieniężnej i stabilności cen konieczna jest niezależność banku centralnego od wpływów politycznych, to czy polityka fiskalna jest aż tak bardzo odmienną polityką, że w jej przypadku „godzimy się” na to, iż stanowi

<sup>251</sup> E. JONES: *Macroeconomic preferences...*, s. 146–147.

<sup>252</sup> B. EICHENGREEN: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997, s. 247–248.

<sup>253</sup> S. RĄCZKOWSKI: Przedmowa do książki: J.K. GALBRAIGHT: *Pieniądz. Pochodzenie i losy*. Przeł. S. RĄCZKOWSKI. Warszawa 1982, s. 9–10.

<sup>254</sup> P.H. LOEDEL: *The European Central Bank...*, s. 207; IDEM: *Multilevel governance...*, s. 130.

jeden z kluczowych instrumentów realizacji obietnic wyborczych, wcielania w życie określonych wartości ideologicznych, transferu zasobów itp., a więc jest polityką tak bardzo „zależną politycznie”, jak to jest tylko możliwe?

Odpowiednio mocna legitymacja EBC może mieć bardzo duże znaczenie także w razie zaistnienia sytuacji, w których dochodziłoby do jakichś rozbieżności czy konfliktów z innymi organami UE – przede wszystkim z Radą (z racji tego, że ten organ ma, oprócz EBC, najszerszy zakres kompetencji dotyczących UGiW) czy też z rządami narodowymi. Jako na przyczyny zaistnienia potencjalnych różnic czy konfliktów wskazać można przede wszystkim na rozbieżność pomiędzy prowadzoną przez EBC polityką monetarną (ukierunkowaną na potrzeby całego obszaru funkcjonowania wspólnej waluty) a politykami fiskalnymi prowadzonymi przez rządy narodowe państw członkowskich UGiW<sup>255</sup>.

Wreszcie znaczenie odpowiedzialności EBC jest tym większe w sytuacji, w której poszczególne państwa członkowskie UGiW nie są w danym czasie na tym samym etapie gospodarczego cyklu koniunkturalnego lub też mają różne stopy inflacji i w związku z tym prowadzenie polityki pieniężnej jest wtedy zadaniem znacznie trudniejszym<sup>256</sup>. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją zróżnicowania analogiczną, jak to zostało wskazane uprzednio w odniesieniu do różnych grup interesu w wymiarze wewnętrznym danego państwa – tyle tylko, że w tym przypadku tymi różnymi „grupami interesu” stają się państwa należące do unii walutowej.

### 3.5. Trybunał Obrachunkowy

Funkcjonowanie instytucji kontrolujących środki finansowe, którymi dysponują instytucje publiczne różnego szczebla (centralne, regionalne, lokalne), jest standardem we współczesnych państwach demokratycznych. Standardem jest także, że tego rodzaju instytucje są niezależne od podmiotów, które tymi środkami zarządzają. Instytucją kontrolującą finanse UE jest Trybunał Obrachunkowy. Warto zauważyć i podkreślić to, że pomimo swojej nazwy TO (ang. Court of Auditors) nie jest instytucją

<sup>255</sup> J. ŻABIŃSKA: *Finanse publiczne a stabilność euro*. Katowice 2000, s. 137–138; D. WILLIAMS: *Bank centralny Europy*. W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. TEMPERTON. Warszawa 2001, s. 102.

<sup>256</sup> J. DE HAAN, S.C.W. EIJJFINGER, S. WALLER: *The European Central Bank...*, s. 6.

o charakterze sądu. Biorąc także pod uwagę to, że państwa członkowskie UE, które więcej do unijnego budżetu wpłacają, niż z niego otrzymują (tzw. płatnicy netto), postulują zwiększenie kontroli nad wykorzystywaniem unijnych pieniędzy przez ich adresatów<sup>257</sup> oraz stopniowy wzrost środków finansowych w budżetach WE w porównaniu do początkowego okresu funkcjonowania WE, utworzenie podmiotu kontrolującego finanse Wspólnot wydaje się naturalne.

TO został utworzony 22 lipca 1975 r. na mocy tzw. drugiego traktatu budżetowego<sup>258</sup>. Zaczął działać w październiku 1977 r., zastępując funkcjonujące wcześniej w ramach trzech WE *The ECSC Auditor* oraz *The Audit Board of the EEC and Euratom*<sup>259</sup>. Na mocy TM zyskał status instytucji WE (art. 4 ust. 1 TWE).

Trybunał Obrachunkowy jest kolegialną, ponadnarodową instytucją UE „sprawującą kontrolę rachunków Unii”. W jego skład wchodzi po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego UE. Są oni „w pełni niezależni w pełnieniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii” (art. 285 TFUE).

Obecnie, po zmianach wprowadzonych na podstawie TL, art. 13 ust. 1 TU wymienia TO jako jedną z instytucji UE, a podstawy prawne funkcjonowania TO znajdują się w art. 285–287 TFUE. Zgodnie z art. 287 ust. 4 TFUE, TO uchwała swój regulamin wewnętrzny<sup>260</sup>, który wymaga zatwierdzenia przez Radę.

Oprócz kontroli wszystkich dochodów i wydatków UE Trybunał kontroluje także „rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli” (art. 287 ust. 1 TFUE). „Poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw” TO przekazuje PE i Radzie (art. 287 ust. 1 TFUE). TO sporządza także „roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego”, które jest przesyłane innym instytucjom UE i publikowane w Dzienniku Urzędowym UE wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi TO. TO pomaga także PE i Radzie

<sup>257</sup> *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. BARCZ. Warszawa 2003, s. 177.

<sup>258</sup> *Treaty amending certain financial provisions of the treaties establishing the European Economic Communities and of the treaty establishing a single council and a single Commission of the European Communities*. “Official Journal of the European Communities” L 359, 31.12.1977.

<sup>259</sup> S. MITROWSKI: *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*. „Studia Europejskie” 2006, nr 4(40), s. 107.

<sup>260</sup> *Regulamin Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 103, 23.04.2010.

w „wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu” (art. 287 ust. 4 TFUE). Zgodnie z art. 322 ust. 1 i 2 oraz art. 325 ust. 4 TFUE TO pełni także funkcje konsultacyjne. W trybie art. 263 TO może wnieść skargę do TS UE dotyczącą legalności aktu prawodawczego.

Członkowie TO mianowani są przez Radę, po konsultacji z PE, zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Ich kadencja wynosi sześć lat i jest odnawialna (art. 286 ust. 2 TFUE).

Postanowienia TFUE zapewniają członkom TO daleko idącą niezależność. Członkowie TO są wybierani spośród „osób, które wchodziły lub wchodziły w swych państwach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mających szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. Ich niezależność musi być niekwestionowana” (art. 286 ust. 1 TFUE); „w wykonywaniu swoich obowiązków członkowie TO nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu. Powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji” (art. 286 ust. 3 TFUE). W czasie pełnienia swojej funkcji nie mogą „wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Obejmując stanowiska, uroczyście zobowiązują się szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji” (art. 286 ust. 4 TFUE). Dymisja członka TO (a także pozbawienie prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści) może być orzeczona tylko przez TS UE, na żądanie samego TO, gdy przestał „odpowiadać wymaganym warunkom lub czynić zadość obowiązkowi” wynikającym z jego urzędu (art. 286 ust. 5,6 TFUE). Warunki zatrudnienia prezesa i członków TO ustala Rada (art. 286 ust. 7 TFUE). Postanowienia „Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów UE”, które mają zastosowanie do sędziów TS UE, stosuje się także do członków TO (art. 286 ust. 8 TFUE).

Poza postanowieniami zawartymi w TFUE, określającymi charakter relacji TO z innymi instytucjami UE, warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka aspektów funkcjonowania tej instytucji. Jak pisze Desmond Dinan, generalnie TO i PE są sojusznikami w walce o lepsze zarządzanie finansami UE<sup>261</sup>. Pośrednio TO ma wpływ na relacje PE i KE w procedurze udzielania przez PE absolutorium z wykonania budżetu UE Komisji Europejskiej. Roczne sprawozdanie TO jest podstawą prac Komisji Kontroli Budżetowej PE, która przyjmuje rekomendację dla całego PE w sprawie absolutorium

---

<sup>261</sup> D. DINAN: *Ever closer Union. An introduction to European integration*. London 2005, s. 307.



z wykonania budżetu UE dla KE. Członkowie TO i zatrudnieni w tej instytucji urzędnicy biorą udział w posiedzeniach zarówno tej komisji PE, jak i innych, których zakres prac związany jest z kompetencjami TO<sup>262</sup>.

Zanim TO przyjmie ostatecznie swoje raporty, odbywa z KE tzw. procedurę kontra dyktoryjną, w której ramach Komisja próbuje złagodzić krytykę TO. Każdy raport TO zawiera odpowiedź KE na odkrycia TO, które są często „politycznie wrażliwe”. KE często sprzeciwia się temu, co uważa za krytykę TO pod swoim adresem motywowaną politycznie<sup>263</sup>. KE kieruje pod adresem TO zarzuty o to, że kontroluje on finanse UE nie tylko pod kątem zgodności z prawem i celowości, ale także merytorycznym. Natomiast Rada i PE często zwracają się do TO o to, aby instytucja ta przygotowała raporty dotyczące tego, w jaki sposób zarządza unijnymi funduszami KE<sup>264</sup>.

### 3.6. System instytucjonalny Unii Europejskiej a instytucje państw członkowskich Unii

Zarysowane w poprzednim podrozdziale niektóre aspekty dotyczące charakteru, kompetencji i relacji pomiędzy wybranymi instytucjami UE w kontekście ich podobieństwa z typowymi rozwiązaniami funkcjonującymi w państwach demokratycznych i demokratycznej legitymizacji są bez wątpienia niezwykle istotne z normatywnego punktu widzenia i mają fundamentalne znaczenie w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE i funkcjonowania całej Unii. Relacje tylko pomiędzy instytucjami UE nie są jednak jedynym aspektem, który jest podnoszony w związku z tą kwestią. Innym jest zagadnienie relacji pomiędzy systemem instytucjonalnym UE a instytucjami krajowymi. Według np. R. Grundmanna, ludzie wydają się mniej zainteresowani równowagą pomiędzy instytucjami UE niż pomiędzy rządami narodowymi a „Brukselą”<sup>265</sup>. Biorąc pod uwagę to, że członkostwo w UE wiąże się m.in. z ograniczeniem suwerenności państwa w wyniku przekazania władzy z pewnych dziedzin na rzecz UE oraz akceptacji dla regulacji, które

<sup>262</sup> S. MITROWSKI: *Europejski Trybunał...*, s. 115.

<sup>263</sup> D. DINAN: *Ever closer...*, s. 307.

<sup>264</sup> *Prawo Unii...*, s. 177.

<sup>265</sup> R. GRUNDMANN: *The European public sphere and the deficit of democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 131.

określają warunki, w jakich państwa członkowskie Unii wykonują swoją władzę<sup>266</sup>, czyli, mówiąc inaczej, z ograniczeniem całościowości i samowładności państwa, problem, jaki w związku z tym się wyłania, dotyczy zależności pomiędzy poziomem krajowym a unijnym<sup>267</sup>. I, jak pisze np. K. Featherstone, innym aspektem zagadnienia legitymizacji są właśnie relacje pomiędzy instytucjami tych dwóch poziomów<sup>268</sup>.

Jak zauważał Jan Barcz, „ubytkowi kompetencji parlamentarnej po stronie państw członkowskich Wspólnoty nie towarzyszy odpowiedni przyrost kompetencji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, pogłębiając deficyt legitymacji demokratycznej” WE<sup>269</sup>. Słowa te, pisane u progu lat dziewięćdziesiątych XX w., nie straciły na aktualności. Wraz z pogłębianiem procesu integracji kolejne dziedziny życia społecznego stają się przynajmniej przedmiotem zainteresowania instytucji UE, jeśli już nie obszarem, w którym wszystkie najważniejsze decyzje zapadają na szczeblu unijnym. I chociaż, jak to zostało już wspomniane, wzrost znaczenia i kompetencji Parlamentu Europejskiego – jedyne go organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich – jest tendencją bardzo wyraźną i, jak do tej pory, stałą, to jednak jest on chyba mniejszy w porównaniu do skali utraty kompetencji parlamentów narodowych państw członkowskich UE.

Za inny przejaw deficytu demokratycznej legitymizacji może być uważane także to, że w sytuacji, w której tak duży wpływ na stanowienie prawa na poziomie UE posiada Rada, tworzona przez reprezentantów władzy wykonawczej, maleje znaczenie parlamentów narodowych a – jak to zostało stwierdzone – przyrost kompetencji organu przedstawicielskiego (PE) jest zbyt mały, aby skompensować ten ubytek. W efekcie dochodzi do wzrostu znaczenia władzy wykonawczej (ministrowie z państw członkowskich UE działający jako Rada UE) kosztem władzy prawodawczej (parlamenty narodowe i Parlament Europejski). G. Majone pisze nawet, że w warunkach prymatu prawa europejskiego przed prawem krajowym reprezentanci rządów państw członkowskich UE działający jako Rada „mogą raczej kontrolować własne parlamenty niż są same przez nie

---

<sup>266</sup> G. OLM: *The role of community and national institutions in the implementation of the common agricultural policy*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972, s. 243.

<sup>267</sup> *Citizens' Europe: EU Constitution...*, s. 41.

<sup>268</sup> K. FEATHERSTONE: *Jean Monnet and the 'democratic deficit' in the European Union*. „*Journal of Common Market Studies*” 1994, Vol. 32, No 2, s. 150.

<sup>269</sup> J. BARCZ: *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*. Warszawa 1990, s. 332.

kontrolowane”<sup>270</sup>. Na forum Rady bowiem jej członkowie mogą próbować przeforsować jakąś decyzję, która nie miałaby szans zostać przyjęta w procesie legislacyjnym na szczeblu narodowym. Jak zauważają Frank Emmert i Mateusz Morawiecki „zwłaszcza rządy mniejszościowe lub ministrowie w kraju uzależnieni od partnera koalicyjnego mogą zmierzać do uchwalenia na poziomie Wspólnoty tych regulacji, których ze względu na małe poparcie nie daje się uchwalić w parlamencie krajowym”<sup>271</sup>. Na taką możliwość wskazuje także np. J. Markoff<sup>272</sup>. Taka ewentualność ma znaczenie tym większe, że prawo UE ma nie tylko pierwszeństwo przed prawem krajowym, ale jest ono także bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE. Oczywiście, można stwierdzić, że w skład Rady wchodzi ministrowie rządów narodowych, które są odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi i w ten – pośredni – sposób demokratyczna kontrola jest zapewniona, ale jest to kontrola tylko pośrednia. To, że wpływ parlamentów krajowych na proces podejmowania decyzji na poziomie UE został tak ograniczony (wg V.A. Schmidt ta utrata władzy parlamentarnej jest większa w państwach unitarnych niż w federacjach czy państwach regionalnych<sup>273</sup>), stanowi konsekwencję decyzji rządów, które przyjęły traktaty, ale które to rządy były odpowiedzialne przed parlamentami i które to traktaty zostały ratyfikowane zgodnie z obowiązującymi w każdym państwie UE regulacjami prawnymi. Wydaje się, że najbardziej skorzystały tutaj rządy gdyż, jak wskazano, mają większy wpływ na stanowienie prawa, a możliwości ich kontroli w tym zakresie są mniejsze. Według J. Lodge, zachowaniu demokratycznych zasad mogłaby służyć współpraca PE i parlamentów krajowych<sup>274</sup>.

W kontekście wskazanej możliwości swoistego odwrócenia relacji pomiędzy organami władzy prawodawczej a organami władzy wykonawczej, warto zwrócić uwagę na to, że problem ten ma szerszy charakter i nie jest związany tylko z zagadnieniem relacji pomiędzy instytucjami krajowymi a unijnymi w kontekście ich legitymizacji. W praktyce bowiem, pomiędzy władzą prawodawczą a wykonawczą bardzo często mamy związki tak ścisłe, że trudno jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu ta teoretyczna kontrola sprawowana przez władzę prawodawczą

<sup>270</sup> G. MAJONE: *Europe's democratic deficit: The question of standards*. “European Law Journal” 1998, Vol. 4, No 1, s. 7.

<sup>271</sup> F. EMMERT, M. MORAWIECKI: *Prawo europejskie...*, s. 129.

<sup>272</sup> J. MARKOFF: *Our ‘common European home’ – but who owns the house?*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 41.

<sup>273</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy...*, s. 65–66.

<sup>274</sup> J. LODGE: *The European Parliament*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996, s. 203.

nad wykonawczą rzeczywistość się odbywa. Wszak jeśli rząd ma poparcie większości parlamentarnej, to liderzy partii, które mają większość w parlamencie, mają siłą rzeczy przemożny wpływ na funkcjonowanie i decyzje tego parlamentu – chociażby z tego powodu, że zazwyczaj zajmują stanowiska w rządzie. W efekcie bardzo często to w istocie rządy, w których stanowiska zajmują partyjni przywódcy, kontrolują parlamenty, a nie na odwrót. Co więcej, jak pisze w tym kontekście np. Jerzy Jaskiernia, „skoro taka praktyka jest aprobowana, jako demokratyczna, w układzie wewnętrznym, to trudno się spodziewać, by zasadnicza modyfikacja roli parlamentu krajowego i jego członków następowała we wspólnotowych procesach decyzyjnych”<sup>275</sup>.

Jak wskazano, taki stan rzeczy może mieć swoje konsekwencje także w wymiarze unijnym i relacji instytucji UE z instytucjami krajowymi. V.A. Schmidt zwraca więc uwagę na to, że obciążanie odpowiedzialnością UE za tę swoistą „deparlamentaryzację” czy też „utrata władzy parlamentów narodowych” jest dyskusyjne i wskazuje tutaj na wiele przyczyn tego procesu. Chodzi jej o to, że od jakiegoś czasu parlamenty generalnie tracą władzę na rzecz egzekutywy ze względu np. na coraz wyższy stopień skomplikowania sprawowania władzy, rosnące znaczenie specjalistycznej wiedzy i coraz powszechniejszego używania wyspecjalizowanych podmiotów w ramach ministerstw, wzrost znaczenia niezależnych instytucji regulacyjnych (które są słabiej bezpośrednio odpowiedzialne przed parlamentami niż przed organami wykonawczymi), wzrost znaczenia i zorganizowania partii politycznych (które nakładają dyscyplinę, aby wesprzeć rządy), wymogi bezpieczeństwa narodowego, wzrost roli i znaczenia organizacji międzynarodowych czy globalnych współzależności<sup>276</sup>.

Na jeszcze inny aspekt słabnięcia kontroli parlamentów krajowych nad przedstawicielami władzy wykonawczej działających jako instytucja UE wskazuje Ben Crum – ze względu na złożoność i zróżnicowanie procedur podczas stanowienia prawa na szczeblu unijnym niemożliwe jest odpowiednio szczegółowe monitorowanie tego, co dzieje się w trakcie procesu przyjmowania aktów prawnych<sup>277</sup>. W nieco szerszym kontekście sprawę tę porusza także V.A. Schmidt, wg której mamy do czynienia z sytuacją, w której parlamenty narodowe cierpią na brak ostatecznej

---

<sup>275</sup> J. JASKIERNIA: *Kompetencje rządu do reprezentowania państwa we wspólnotowych procesach decyzyjnych a problem „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. W: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*. Kraków 2007, s. 140.

<sup>276</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy...*, s. 64.

<sup>277</sup> B. CRUM: *Legislative-executive relations in the EU*. „Journal of Common Market Studies” 2003, Vol. 41, No 3, s. 379–380.

władzy, jeśli chodzi o transnarodowe prowadzenie polityki (ang. *transnational policymaking*), co jest domeną władz wykonawczych, gdyż pracują w warunkach braku informacji dotyczących rozwoju UE i braku kontroli decyzji podejmowanych przez członków ich rządów na forum Rady UE. Parlamente narodowe są tutaj słabo, jeśli w ogóle, poinformowane, i to nie tylko, jeśli chodzi o stanowiska rządów przed podjęciem decyzji, ale też na temat zajmowanych stanowisk w trakcie negocjacji. A nawet gdyby parlamente narodowe były poinformowane należycie, to w opinii tej autorki nie są w stanie skutecznie działać ze względu na możliwości różnego rodzaju „transakcje wymienne” (ang. *package deals*), „kumoterstwo” (ang. *log rolling*) czy też ze względu na głosowanie większością kwalifikowaną<sup>278</sup>. W opinii V.A. Schmidt, wobec mniejszej roli parlamentów narodowych w obszarze legislacji związanej z funkcjonowaniem UE wzrosła ich rola, jeśli chodzi o funkcje o charakterze nadzorczym, a „legitymizacja w mniejszym stopniu wywodzi się teraz z proponowania aktów prawnych niż z podnoszenia pewnych spraw, przesłuchań, propozycji zmian, wyrażania zainteresowania i skarg”<sup>279</sup>.

Rola parlamentów narodowych w procesie politycznym w UE i ich wpływ na ten proces zostały – co zauważa J. Barcz – bardzo wyraźnie wzmocnione na mocy TL – zmiany te należą „do bardziej znaczących reform, podnoszących legitymację demokratyczną Unii”<sup>280</sup>; A. Kreczmańska pisze podobnie: „podkreślenie roli parlamentów krajowych w procesach integracji jest bezprecedensowe. Można w tym upatrywać szansę na wzmocnienie legitymizacji UE i stworzenie nowej przestrzeni dyskusji na tematy związane z integracją w debatach krajowych”<sup>281</sup>. Wyrazem tego jest art. 12 TUE, zgodnie z którym parlamente narodowe państw UE przyczyniają się do prawidłowego jej działania:

a) otrzymując od unijnych instytucji informacje i projekty aktów prawodawczych (zgodnie z nowym, dołączonym do TL „Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych”);

b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości (zgodnie z „Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”);

c) uczestnicząc w mechanizmach oceniających wykonanie polityk UE w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zgod-

<sup>278</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in...*, s. 64–65.

<sup>279</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>280</sup> J. BARCZ: *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*. Warszawa 2008, s. 53.

<sup>281</sup> A. KRECZMAŃSKA: *Reforma UE w traktacie lizbońskim*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 6(46), s. 135.

nie z art. 70 TFUE) oraz „włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu” (zgodnie z art. 85 i 88 TFUE);

d) biorąc udział w procedurze zmiany traktatów, na których opiera się funkcjonowanie UE (zgodnie z art. 48 TUE);

e) otrzymując informacje dotyczące wniosków państw chcących przystąpić do UE (zgodnie z art. 49 TUE);

f) uczestnicząc we współpracy między parlamentami narodowymi i z PE (zgodnie z „Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych”).

Przytoczone zapisy oznaczają istotne wzmocnienie znaczenia roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu UE, zwłaszcza razem ze szczegółowymi postanowieniami przywoływanego „Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych”. Na jego podstawie bowiem m.in.:

- Komisja przekazuje bezpośrednio parlamentom narodowym dokumenty konsultacyjne (zielone i białe księgi oraz komunikaty) po ich opublikowaniu, a także, jednocześnie z przekazaniem ich PE i Radzie, roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej (art. 1);
- kierowane do PE i Rady projekty aktów prawodawczych przekazywane są także parlamentom narodowym (art. 2);
- „parlamenty narodowe mogą przysyłać przewodniczącym PE, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości” (art. 3);
- „porządki obrad i wyniki posiedzeń Rady, w tym protokoły posiedzeń Rady rozpatrującej projekty aktów prawodawczych, są przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym, równocześnie z ich przekazaniem rządowi Państw Członkowskich” (art. 5);
- jednocześnie z przekazaniem go PE i Radzie, swoje roczne sprawozdanie przekazuje parlamentom narodowym Trybunał Obrachunkowy (art. 7).

W protokole przewiduje się także współpracę PE i parlamentów narodowych w ramach UE (art. 9 i 10). Konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach UE może przedkładać wszelkie uwagi pod rozwagę PE, Rady i Komisji, wspiera wymianę informacji pomiędzy PE a parlamentami narodowymi i może organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy (art. 10).

Przejawami wzmocnienia kontroli parlamentów narodowych nad tym, co dzieje się w UE, są także m.in. postanowienia określające:

- obowiązek notyfikowania im (czyni to Rada) wysuniętych propozycji zmian w traktatach na podstawie których funkcjonuje UE (art. 48 ust. 2 TUE);
- informowania ich o tym, że jakieś państwo złożyło wniosek o członkostwo w UE (art. 49 TUE);

- kontrolę przez parlamenty narodowe możliwości zmiany przez Radę Europejską sposobu stanowienia przez Radę – z jednomyślnego na większością kwalifikowaną (nie dotyczy to „decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne”) oraz sposobu przyjmowania aktów prawodawczych przez Radę – zastąpienia specjalnej procedury prawodawczej zwykłą procedurą prawodawczą; inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską w tych sprawach przekazywane są parlamentom narodowym, a w przypadku, gdy jakiś parlament notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od przekazania informacji o takiej inicjatywie, decyzja nie zostaje przyjęta (art. 48 ust. 7 TUE);
- kontrolę przez parlamenty narodowe możliwości zmiany procedury przyjmowania aktów prawnych – ze specjalnej na zwykłą procedurę prawodawczą – w odniesieniu do „środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne”; Rada, na wniosek Komisji, jednomyślnie i po konsultacji z PE, może tutaj zmienić tę procedurę; jednak wniosek taki jest przekazywany parlamentom narodowym, a w przypadku, gdy jakiś parlament narodowy, notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od przekazania mu wniosku, decyzja nie zostaje przyjęta (art. 81 ust. 3 TFUE);
- zasygnalizowany już udział parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojustu; przyjmowane rozporządzenia określające strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Eurojustu muszą określać także warunki uczestnictwa parlamentów narodowych (oraz PE) w ocenie działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE);
- udział parlamentów narodowych w procedurze kontroli działań Europolu; przyjmowane rozporządzenia określające strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Europolu muszą określać także „procedury kontroli działań Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe” (art. 88 ust. 2 TFUE).

Formalnie więc możliwości parlamentów narodowych czuwania i kontrolowania tego, co dzieje się na poziomie UE, stają się bardzo duże; w relacjach pomiędzy instytucjami unijnymi a krajowymi TL wprowadził więc bardzo istotną zmianę. Jak pisze np. J. Barcz, postanowienia TL „precyzują i radykalnie umacniają pozycję parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej”<sup>282</sup>, a także prowadzą do „istotnego wzmocnienia legitymacji demokratycznej Unii oraz pozwalają sprawować kontrolę ze strony państw członkowskich nad wykonywaniem przez Unię kompetencji szczególnie wrażliwych”<sup>283</sup>. Parlamenty narodowe, mając stały i bieżący

<sup>282</sup> J. BARCZ: *Przewodnik po Traktacie...*, s. 59.

<sup>283</sup> J. BARCZ: *Zasadnicze zmiany instytucjonalne*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 22.

dostęp do dokumentów konsultacyjnych, planów prac legislacyjnych, projektów aktów prawodawczych oraz rezultatów posiedzeń Rady, mają też dostęp do bardzo rozległej wiedzy na temat tego, co dzieje się w UE. Mogą też dzięki temu mocniej oddziaływać na legislację na poziomie UE – dzięki kontroli, jaką sprawują nad członkami Rady i dzięki temu, że jej członkowie – ministrowie – są przecież politycznie odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi za wszystkie swoje decyzje, działania i zaniechania, w tym także te podejmowane na poziomie unijnym. Odrębną kwestią pozostaje to, w jakim stopniu parlamenty narodowe będą chciały i będą w stanie (biorąc pod uwagę zakres koniecznej do wykonania pracy) z tych możliwości skorzystać. Jak pisze w tym kontekście np. Paweł Świeboda, „silniejsza pozycja parlamentów narodowych jest obok wzmocnienia PE głównym sposobem zapewnienia bardziej wyrazistej legitymizacji procesu integracji. Możliwe są do wyobrażenia dwa scenariusze postawy parlamentów narodowych. W jednym z nich udział parlamentów w systemie instytucjonalnym UE będzie wykorzystany do celów wewnętrznej walki politycznej. Stanie się obciążeniem dla procesu decyzyjnego w UE. W drugim scenariuszu parlamenty narodowe mogą przyczynić się do zintensyfikowania debaty wokół zasadniczych problemów znajdujących się na agendzie europejskiej oraz mobilizowania rządów państw członkowskich do większej aktywności”<sup>284</sup>. Wydaje się, że możliwy jest jednak także trzeci scenariusz, w którym wprowadzone na mocy TL postanowienia wzmacniające rolę i wpływ parlamentów narodowych na stanowienie prawa na poziomie UE i jej funkcjonowanie pozostaną w istocie przez parlamenty narodowe niewykorzystane.

### 3.7. Przejrzystość funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej

Oprócz zagadnienia funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE, kompetencji poszczególnych organów i ich wzajemnych relacji, sprawą niezwykle doniosłą w kontekście legitymizacji jest kwestia przejrzystości funkcjonowania unijnych instytucji. Przykładowo S. Smismans pisze, że przejrzystość odgrywa kluczową rolę w każdej demokracji. Pozwala na informowanie ludzi o tym, jakie decyzje są podejmowane, dlaczego i na podstawie jakich argumentów. Pozwala na kontrolę i odpowiedzialność

<sup>284</sup> P. ŚWIEBODA: *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*. W: *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*. „Biuletyn Analiz UKiE” 2008, nr 20, s. 111.



*ex post* za podejmowane decyzje, parlamentowi pozwala kontrolować egzekutywę, a obywatele mogą uczestniczyć w wyborach dobrze poinformowani. Umożliwia im także dostęp do sądów czy rzecznika praw obywatelskich. Pozwala na zaangażowanie obywateli w proces polityczny *ex ante*<sup>285</sup>. Podobnie pisze A. Føllesdal – „koniecznym warunkiem legitymowanego i odpowiedzialnego rządu jest to, że jego struktura jest przejrzysta dla obywateli”<sup>286</sup>. Jednocześnie zdaniem np. S. Hixa, UE „rządzi się najbardziej sformalizowanym i złożonym systemem zasad dotyczących podejmowania decyzji spośród wszystkich systemów politycznych na świecie”<sup>287</sup>.

Pojęcie przejrzystości jest bardzo nieostre i może dotyczyć bardzo wielu różnych aspektów pracy instytucji UE i w ogóle działania Unii. Tony Bunyan wskazuje na przejrzystość dotyczącą procesu podejmowania decyzji, tzn. jasność co do tego, kto podejmuje decyzje, kiedy i gdzie, a także osobno wyróżnia kategorię „otwartość”, czyli prawo dostępu obywateli do dokumentów<sup>288</sup>. Znacznie szerzej do sprawy przejrzystości podchodzi z kolei np. Peter Dyrberg, który w wymienia tutaj m.in. jasny język aktów prawodawczych, uproszczenie traktatów założycielskich, proste prawodawstwo, debatę w sprawie komitologii, śledzenie aktywności grup nacisku w procesie decyzyjnym, przejrzyste procedury wdrażania aktów prawodawczych, publiczny dostęp do dokumentów, swobodę wypowiedzi urzędników, ochronę osób dostarczających informacji o nadużyciach<sup>289</sup>.

Każde z tych zagadnień z osobna jest bardzo złożone i mogłoby być przedmiotem rozległych rozważań teoretycznych i badań empirycznych, których nie sposób podjąć i przeprowadzić w niniejszej pracy i które byłyby jednak zbyt oddalone od jej głównego tematu. Stąd też celem postawionym w niniejszym podrozdziale jest przede wszystkim samo zwrócenie uwagi na kwestię przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji UE, podkreślenie jej znaczenia w kontekście ich legitymizacji oraz wskazanie na kilka jej aspektów w pracy unijnych instytucji.

Wydaje się, że w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE można wskazać dwa najważniejsze aspekty znaczenia przejrzystości jego funkcjonowania. Pierwszy to taki, że przynajmniej minimalna wie-

---

<sup>285</sup> S. SMISMANS: *Law, legitimacy and European governance. Functional participation in social regulation*. Oxford 2004, s. 22.

<sup>286</sup> A. FØLLESDAL: *Democracy and the European Union: Challenges*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSŁOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998, s. 7.

<sup>287</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 29.

<sup>288</sup> T. BUNYAN: *Secrecy and openness in the EU*. London 1999, s. xi.

<sup>289</sup> P. DYRBERG: *Odpowiedzialność i legitymizacja – co zawdzięczamy przejrzystości?*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 92.

dza obywateli na temat funkcjonowania organów sprawujących władzę jest jednym z warunków koniecznych funkcjonowania demokracji. Drugi z kolei dotyczy odpowiedzialności instytucji władczych za swoje działania przed innymi instytucjami czy też, przede wszystkim i w ostatecznym rozrachunku, w systemie demokratycznym, przed społeczeństwem. Wymieniają je np. Russel J. Dalton, Susan E. Scarrow i Bruce E. Cain pisząc, że przejrzystość i wiedza obywateli to jedne z podstawowych cech demokracji, które umożliwiają też większą odpowiedzialność<sup>290</sup>. „Otwarty, przejrzysty i zapewniający odpowiedzialność proces podejmowania decyzji jest istotą każdego systemu demokratycznego. Tajność jest jego wrogiem i powoduje nieufność, cynizm i apatię wśród obywateli oraz zamknięcie umysłów wśród polityków”<sup>291</sup>. Bez wątplenia dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla jakości funkcjonowania demokracji – zależy ona m.in. od dobrze poinformowanego społeczeństwa oraz od debaty opartej na posiadanych informacjach. B.E. Cain, Patrick Egan i Sergio Fabbrini stwierdzają, że obywatele nie są w stanie uczestniczyć w procesie politycznym czy dokonywać wyborów, jeśli nie mają informacji o rządzie i jego działaniach. Demokratyczna odpowiedzialność zakłada, że obywatele wiedzą, co od kogo zależy, i mogą odpowiedni podmiot nagrodzić lub ukarać – kluczową przeszkodą w kwestii przyjęcia odpowiedzialności jest więc asymetria informacji pomiędzy rządami a obywatelami<sup>292</sup>. P. Dyrberg pisze, że „przejrzystość i odpowiedzialność są ze sobą nierozdzielnie powiązane” oraz stawia w tym kontekście retoryczne pytanie: „przejrzystość można uznać za składnik odpowiedzialności lub jej przesłankę – jak społeczeństwo może pociągnąć organy publiczne do odpowiedzialności, skoro albo nie pozwala mu się na wgląd w to, co się dzieje w organach publicznych, albo to, co się tam dzieje, jest nieprzejrzyste?”<sup>293</sup> Autor ten wyraża także pogląd, że dostęp do informacji może wzmacniać możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez władze, a przejrzystość coraz częściej staje się synonimem „przyjaznej administracji”<sup>294</sup>.

Przejrzystość funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE i mechanizmów podejmowania decyzji oceniana jest raczej jako niska, a instytucje unijne jako niedostatecznie wyjaśniające swoje działania<sup>295</sup>.

<sup>290</sup> R.J. DALTON, S.E. SCARROW, B.E. CAIN: *New forms of democracy? Reform and transformation of democratic institutions*. In: *Democracy transformed?...*, s. 14.

<sup>291</sup> T. BUNYAN: *Secrecy and openness...*, s. xiii.

<sup>292</sup> B.E. CAIN, P. EGAN, S. FABBRINI: *Towards more open democracies: The expansion of freedom of information laws*. In: *Democracy transformed?...*, s. 115–116.

<sup>293</sup> P. DYRBERG: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 90.

<sup>294</sup> Ibidem, s. 90–91.

<sup>295</sup> A. WARLEIGH: *Democracy and the European Union*. London–Thousand Oaks 2003, s. 8; T.D. ZWEIFEL: *Democratic deficit in comparison: Best (and worst) practices in European*,

Szczególnie podkreślane było to w odniesieniu do Rady – od swojego powstania jest ona powszechnie krytykowana m.in. za nieprzejrzystość i złożoność swoich procedur i, zdaniem R. Gargarelli, ta krytyka wydaje się uzasadniona<sup>296</sup>. Krytyka ta wynika zapewne z tego, że Rada ma kluczowy wpływ na stanowienie prawa w UE – np. Richard Kuper pisał, że Rada spotyka się w tajemnicy jako jedyna stanowiąca prawo instytucja w świecie demokratycznym<sup>297</sup>, S. Hix zaś, że „Rada jest jedyną istniejącą w świecie demokratycznym władzą wykonawczą, która podejmuje decyzje w sposób tajny”<sup>298</sup>. Tajność obrad Rady jako na przejaw deficytu demokracji wskazywała też J. Lodge<sup>299</sup>.

Niewątpliwie, brak jawności obrad i głosowania głównego organu prawodawczego UE, jakim jest Rada, to wyraźna różnica w porównaniu do sposobu działania parlamentów krajowych, których obrady są transmitowane przez środki masowego przekazu, bardzo często „na żywo”. Regułą w państwach demokratycznych jest jawność obrad organów prawodawczych, a wyjątkiem ich utajnienie (może dotyczyć to zarówno obrad plenarnych, jak i posiedzeń organów wewnętrznych parlamentów, np. komisji). Tymczasem w przypadku Rady przed wejściem w życie TL mieliśmy do czynienia z sytuacją odmienną, co stanowiło przyczynę przedstawionych uprzednio poglądów. Artykuł 207 ust. 3 TWE stanowił, że „w każdym razie, gdy Rada działa jako prawodawca, wyniki i objaśnienia głosowań, jak również oświadczenia wpisywane do protokołu są jawne”. W tym samym miejscu zapisano, że przypadki, w których Rada „powinna być uważana za działającą w charakterze prawodawcy”, są określane przez samą Radę. Zgodnie z art. 5 ust. 1 obowiązującego przed wejściem w życie TL regulaminu Rady<sup>300</sup>, „posiedzenia Rady nie są jawne, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 8”. Wedle zaś tego artykułu otwarte dla publiczności były obrady Rady w sprawie aktów prawodawczych przyjmowanych zgodnie z procedurą współdecydowania na mocy art. 251 TWE (art. 8 ust. 1 ówczesnego regulaminu Rady). Jawne

---

*US and Swiss merger regulation.* “Journal of Common Market Studies” 2003, Vol. 41, No 3, s. 542.

<sup>296</sup> R. GARGARELLA: *Demanding public deliberation. The Council of Ministers: Some lessons from the Anglo-American history.* In: *Democracy in...*, s. 197.

<sup>297</sup> R. KUPER: *The many democratic deficits of the European Union.* In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship.* Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998, s. 143.

<sup>298</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 220.

<sup>299</sup> J. LODGE: *Transparency...*, s. 345.

<sup>300</sup> *Decyzja Rady z 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom).* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 285, 16.10.2006.

były także „pierwsze obrady Rady w sprawie ważnych nowych wniosków prawodawczych innych niż wnioski przyjmowane w ramach procedury współdecyzji”. To, które nowe wnioski są ważne, określała Prezydencja, ale Rada lub COREPER mogły postanowić inaczej. W „indywidualnych przypadkach” Prezydencja mogła zadecydować, że kolejne obrady dotyczące danego aktu prawodawczego także były otwarte dla publiczności, ale i tutaj Rada lub COREPER mogły postanowić inaczej (art. 8 ust. 2 ówczesnego regulaminu Rady). Na podstawie art. 8 ust. 3 omawianego dokumentu „zgodnie z decyzją podjętą przez Radę lub COREPER, stanowiącą większością kwalifikowaną, Rada odbywała debaty publiczne dotyczące ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli”.

Jak to zostanie przedstawione w dalszej partii tekstu, TL wprowadził znaczące zmiany w zakresie jawności obrad Rady. Stan prawny sprzed wejścia w życie został krótko zaprezentowany ze względu na to, że był on podstawą do formułowania opinii na temat braku wystarczającej przejrzystości funkcjonowania Rady, co z kolei jest ważne w kontekście legitymizacji działania tej instytucji. Na inny znaczący w tym kontekście aspekt pracy Rady zwraca uwagę R. Gargarella. Chodzi o to, że nie zawsze podczas podejmowania decyzji odbywa się w Radzie głosowanie, co pozbawia obywateli podstawowej informacji – jeśli bowiem wg tego autora brać zasadę przejrzystości poważnie, to ludzie powinni wiedzieć o tym, jak przedstawiciel danego państwa głosował i dlaczego<sup>301</sup>. Należy do tego dodać, że w odniesieniu do większości przyjmowanych przez Radę aktów prawnych decydujący wpływ na ich akceptację mają nie reprezentanci państw członkowskich szczebla ministerialnego, ale w praktyce ambasadorowie państw członkowskich UE działający jako Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER).

Kolejnymi, obok funkcjonowania Rady, najczęściej wskazywanymi przykładami niskiej przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji UE są system komitetów i komitologia. Chociaż system ten jest kluczowy dla procesu politycznego w UE i podejmowanych decyzji, to tajność i brak przejrzystości, jakie charakteryzują jego działanie, rodzą krytykę w kontekście odpowiedzialności i legitymizacji<sup>302</sup>. W opinii Renaud Dehousse, w systemie komitetów mamy do czynienia z „uderzającą nieprzejrzystością” – jest „niemal niemożliwe”, aby wyjaśnić ludziom, kto co robi i w jaki sposób. I jak pisze ten autor, ów brak przejrzystości może powodować spadek legitymacji decyzji UE – obywatelom

<sup>301</sup> R. GARGARELLA: *Demanding public...*, s. 198.

<sup>302</sup> B. LAFFAN, R. O'DONNELL, M. SMITH: *Europe's experimental Union. Rethinking integration*. London–New York 2000, s. 81.

może przychodzić z trudem akceptowanie decyzji podjętych na podstawie zaleceń wydanych przez podmioty, których skład i funkcjonowanie są tak tajemnicze. Poza tym, nie jest jasne, czy prestiż społeczny członków komitetów będzie wystarczający, aby ich decyzje cieszyły się posłuchem. O ile eksperci i naukowcy mogą wywodzić swój autorytet z faktu posiadania fachowej wiedzy, o tyle biurokraci nie cieszą się takim zaufaniem<sup>303</sup>.

To, że partycypacja społeczeństwa (obywateli) w procesie politycznym w ustroju demokratycznym wymaga jakiejś wiedzy na temat rządzenia oraz że jest ona konieczna do zapewnienia odpowiedzialności rządzących przed tymi, w imieniu których i nad którymi władza jest sprawowana, raczej nie ulega wątpliwości. Jednak warto tutaj poruszyć jeszcze kilka kwestii. Pierwsza to ta, że dyskusyjne jest (i zapewne zawsze będzie) to, jak rozległa powinna to być wiedza, aby ludzie byli kompetentnymi głosującymi i uczestnikami procesu politycznego. Na problem ten zwracają uwagę np. B.E. Cain, P. Egan i S. Fabbrini, którzy zauważają też, że zdobywanie informacji od rządów nigdy nie jest prostą sprawą. Rządy ukrywają informacje z różnych powodów. Z jednej strony kontrola dostarczanych informacji jest skutecznym instrumentem wpływania na opinię publiczną. Z drugiej, poufność czasem służy interesom narodowym, ochronie praw do prywatności czy interesów ekonomicznych<sup>304</sup>. Druga sprawa dotyczy tego, że podkreślając znaczenie odpowiedniego stopnia przejrzystości funkcjonowania instytucji UE i dostępu do informacji na ten temat, trzeba tutaj pamiętać, że chyba także na poziomie narodowym, tj. w państwach członkowskich UE, sytuacja w tej kwestii jest daleka od idealnej. Zdaniem np. J. Lodge, „Komisja Europejska jest bardziej dostępna i otwarta niż administracje narodowe”<sup>305</sup>. Oczywiście nawet jeśli zgodzić się z tym, że przejrzystość funkcjonowania instytucji rządzących w państwach członkowskich UE pozostawia wiele do życzenia, nie stanowi to usprawiedliwienia dla tego, aby tak samo było w przypadku UE i aby nie starać się tego stanu rzeczy poprawić. Trzecia kwestia to problem rzeczywistego zainteresowania mieszkańców UE działalnością jej instytucji i w ogóle funkcjonowaniem UE oraz chęcią docierania do informacji na ten temat. Przykładowo, R. Grundmann pisze, że „nieintere-

---

<sup>303</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative democracy: Constitutionalism in a polycentric polity*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 143.

<sup>304</sup> B.E. CAIN, P. EGAN, S. FABBRINI: *Towards more open...*, s. 115–116.

<sup>305</sup> J. LODGE: *Transparency...*, s. 348.

sujące informacje nie będą remedium na brak przejrzystości”<sup>306</sup>. Problem ten oczywiście także jest znacznie szerszy i dotyczy również zainteresowania społeczeństwa procesem politycznym i chęci uczestnictwa w nim w wymiarze wewnątrz krajowym.

Jednak tak, jak miało to miejsce w przypadku bardzo wyraźnego wzmocnienia roli i znaczenia parlamentów narodowych w ich relacjach z instytucjami unijnymi, tak też w sprawie przejrzystości funkcjonowania instytucji UE, w tym szczególnie Rady, TL wprowadził istotne zmiany.

Ogólnym zapisem, którego treść dowodzi istnienia świadomości znaczenia jawności funkcjonowania instytucji UE, i który został wprowadzony na mocy TL, jest ust. 1 art. 15 TFUE. Mówi on, że „w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, „obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego są jawne”. Postanowienia dotyczące jawności obrad Rady znalazły się w art. 16 ust. 8 TUE, który stanowi, że „posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektami aktu prawodawczego. W tym celu każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części, poświęconych odpowiednio: obradom nad aktami prawodawczymi Unii i działaniom o charakterze nieprawodawczym”. Taka zmiana oznacza więc zwiększenie zakresu jawności prac Rady w porównaniu do sytuacji wcześniejszej, choć ciągle nie wszystkie działania Rady są jawne. Zmiany zawarte w TL i dotyczące Rady spowodowały, że konieczne stało się także odpowiednie dostosowanie regulaminu Rady, czego rezultatem jest nowa decyzja Rady w tej sprawie<sup>307</sup>. W art. 5 ust. 1 tego dokumentu potwierdzone zostało postanowienie TL o tym, że obrady Rady są jawne, kiedy organ ten obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. W innych przypadkach obrady Rady są niejawnie z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 8 regulaminu. Zgodnie z nim, w przypadkach, w których Rada rozpatruje wnioski odnoszące się do aktów o charakterze nieustawodawczym dotyczące przepisów, które są prawnie wiążące w państwach UE, pierwsze obrady Rady w sprawie „ważnych” nowych wniosków są otwarte dla publiczności. To, które spośród nowych wniosków są ważne, określa Prezydencja, jeśli Rada lub COREPER nie postanowią inaczej (ust. 1). W „indywidualnych

---

<sup>306</sup> R. GRUNDMANN: *The European public sphere and the deficit of democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 130.

<sup>307</sup> *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 325, 11.12.2009.

przypadkach” Prezydencja może zdecydować, że także kolejne obrady Rady dotyczące wniosków, o których była mowa uprzednio, są otwarte dla publiczności pod warunkiem, że Rada lub COREPER nie zdecydują inaczej. W ust. 2 omawianego art. przewiduje się, że Rada lub COREPER mogą postanowić (większością kwalifikowaną) o odbyciu jawnych debat dotyczących „ważnych zagadnień mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i jej obywateli”.

Warto również dodać, że zgodnie z omawianym regulaminem jawne posiedzenia Rady są transmitowane za pomocą środków audiowizualnych, nagrania z obrad Rady są dostępne co najmniej miesiąc na stronie internetowej tej instytucji, a wynik głosowania przedstawiany jest za pomocą środków wizualnych (art. 7 ust. 3). Wyniki i objaśnienia głosowań w ramach zwykłej procedury prawodawczej podawane są do publicznej wiadomości (art. 7 ust. 4).

Oprócz kwestii jawności obrad Rady, warto w tym miejscu wspomnieć o tej samej sprawie dotyczącej Rady Europejskiej. W związku z przekształceniem tej instytucji w jeden z organów UE, przyjęła ona swój regulamin wewnętrzny<sup>308</sup>. Sprawa jawności obrad została w nim również poruszona i rozstrzygnięta krótko (jednym zdaniem) i jednoznacznie – w art. 4 ust. 3 stwierdza się, że „posiedzenia Rady Europejskiej nie są jawne”. Informacje o rezultatach obrad Rady Europejskiej zawarte są w protokołach, które sporządzane są z każdego jej posiedzenia i zawierają: tytuły dokumentów przedłożonych Radzie Europejskiej, informację o zatwierdzonych konkluzjach, podjęte decyzje oraz oświadczenia Rady Europejskiej i oświadczenia, o których włączenie wniósł jakiś jej członek (art. 8 regulaminu). W przypadkach, w których Rada Europejska na mocy traktatów przyjmuje decyzję, może postanowić (zgodnie z taką samą metodą głosowania jaka jest wymagana do przyjęcia tej decyzji) o podaniu do publicznej wiadomości wyników głosowania (art. 10 regulaminu). Tajność obrad Rady Europejskiej – organu, o największym „ciężarze” politycznym, na którego forum zapadają wszystkie kluczowe dla funkcjonowania i rozwoju UE decyzje, bez wątpienia jest czynnikiem, który nie pomaga w przewycięzeniu poczucia niskiej przejrzystości funkcjonowania UE i tym samym może być powodem dalszego formułowania poglądów o deficycie legitymizacji w funkcjonowaniu instytucji UE.

Inną ważną w kontekście większej przejrzystości i „uproszczenia” UE reformą dokonaną na mocy TL jest zmiana wcześniejszej, bardzo złożonej struktury i charakteru prawnego UE. Przed wejściem w życie TL Unia nie

<sup>308</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 02.12.2009.

posiadała osobowości prawnej i była swoistą „polityczną nadbudową” nad składającymi się na tzw. I filar Wspólnotami Europejskimi oraz nad formami współpracy określanymi jako tzw. II filar (WPZiB) oraz III filar (współpraca policji i sądowa w sprawach karnych). Dodatkowo sprawę komplikowały zasadnicze różnice pomiędzy charakterem I filaru (tzw. wspólnotowego, mającego charakter ponadnarodowy) a filarami II i III, gdzie integracja opierała się na współpracy międzyrządowej. Od 1 grudnia 2009 r. UE jest jednolitą organizacją międzynarodową, mającą na mocy art. 47 TUE osobowość prawną i zastępującą (i stała się jej następcą prawnym) Wspólnotę Europejską (art. 1 TUE). Jest to więc znaczne uproszczenie struktury UE, która tym samym powinna być łatwiejsza do zrozumienia. Jak pisze J. Barcz o zmianie struktury i charakteru prawnego UE, „jest to uzgodnienie o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodzące naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadzące do umocnienia spójności Unii [...], a w konsekwencji umożliwiające efektywniejsze działanie”<sup>309</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że reforma w tym zakresie nie jest kompletna – z UE wyłączona została Europejska Wspólnota Energii Atomowej (wcześniej wchodząca w skład tzw. I filaru UE). Inną niedokonaną zmianą w kontekście uproszczenia struktury UE jest to, że funkcjonowanie UE nadal nie opiera się na jednym traktacie (tak jak to przewidywano w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy), ale na dwóch – na TUE i na TFUE.

Jeszcze inną zmianą wprowadzoną na podstawie TL, wiążącą się ze znaczącym uproszczeniem i wzrostem przejrzystości funkcjonowania UE, jest reforma dotycząca procedur stanowienia aktów prawa pochodnego. Przed wejściem w życie TL akty takie mogły być przyjmowane przez samą Radę oraz, jak stanowił art. 192 TWE, zgodnie z jedną z czterech procedur: współdecydowania (art. 251 TWE), współpracy (art. 252 TWE), a także – przewidzianych w poszczególnych artykułach traktatów – udzielania zgody przez PE oraz wydawania przez ten organ opinii doradczych.

---

<sup>309</sup> J. BARCZ: *Przewodnik po Traktacie...*, s. 46. Warto w tym miejscu wspomnieć, że taka zmiana nie była kwestią powszechnie akceptowaną. Np. brytyjski polityk Lord Owen pisał: „sprawą najwyższej wagi jest zachowanie będącej wynikiem traktatu z Maastricht filarowej struktury Unii, która czyni ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa domenę współpracy międzyrządowej, i sprzeciwienie się polityce »obalania filarów«, zmierzającej do zniesienia w nowym traktacie różnic między tym, co ponadnarodowe a tym, co międzyrządowe”. LORD OWEN: *Przyszłość Europy i Unii Europejskiej*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4(38), s. 17. Wydaje się, że taka opinia wynikała nie z niechęci do uproszczenia struktury UE, ale z dążenia do zachowania odrębności i specyfiki współpracy państw UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.



Po zmianach wprowadzonych na podstawie art. 289 TFUE akty prawodawcze przyjmowane są wg zwykłej procedury prawodawczej (określonej w art. 294 TFUE, zbliżonej do wcześniejszej procedury współdecydowania) lub też specjalnej procedury prawodawczej – w przypadkach przewidzianych w traktatach. W szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach akty prawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub PE na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 289 ust. 4 TFUE).

Tak więc kilka znaczących zmian wprowadzonych na mocy TL albo bezpośrednio dotyczyło kwestii przejrzystości funkcjonowania UE, albo miało tutaj znaczenie pośrednie, ale także duże. Te przedstawione oznaczały wzrost przejrzystości działania UE. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie reformy wprowadzone w TL tak w konsekwencji zostały ocenione. Chodzi tutaj o sposób wyboru na wprowadzone na mocy TL stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przykładowo, w brytyjskiej gazecie „The Independent” zamieszczony został w tym kontekście taki komentarz: „Europa po cichu wróciła na stary szlak. Odbyła się ukartowana gra między Francją a Niemcami [...]. Nie było wprawdzie białego dymu, ale przy pokrętnym sposobie, w jaki 27 dumnych demokracji podjęło decyzję, Watykan staje się transparentnym państwem”<sup>310</sup>. Z kolei poseł do PE Daniel Cohn-Bendit stwierdził, że procedura wyłaniania zarówno przewodniczącego Rady Europejskiej, jak i wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa „staje się powoli karykaturą demokracji. TL miał uzdrowić unijne mechanizmy, a tymczasem niewiele się zmieniło”<sup>311</sup>. Tego rodzaju opinie będą się pojawiać zapewne tym bardziej, że wskazane zmiany wprowadzone na podstawie TL oznaczające wzrost przejrzystości funkcjonowania UE i tym samym, przynajmniej teoretycznie, pewien wzrost demokratycznej legitymacji mają charakter bardzo szczegółowy i „techniczny”, a ich zrozumienie wymaga dużej wiedzy o UE. Natomiast stanowisko pełnione jednoosobowo, i sposób jego obsadzania, jest kwestią znacznie bardziej „medialną”, z którą o wiele łatwiej dotrzeć do świadomości obywateli i w ten sposób wpłynąć na ich odczucia co do tego, czy UE funkcjonuje w sposób bardziej demokratyczny, czy też nie.

<sup>310</sup> Cyt. za: „Gazeta Wyborcza” z 21–22.11.2009, s. 9.

<sup>311</sup> Rozmowa z D. COHN-BENDIT. „Dziennik. Gazeta Prawna” z 19.11.2009, s. A11.

### 3.8. Wieloletnie budżety Unii Europejskiej

Jeszcze innym zagadnieniem, na które warto zwrócić uwagę w kontekście deficytu demokracji i legitymizacji, są wieloletnie budżety UE (WE), obecnie formalnie określane mianem wieloletnich ram finansowych, a wcześniej nazywane zazwyczaj perspektywami lub ramami finansowymi.

Ich geneza sięga dekady lat osiemdziesiątych XX w. W związku z powtarzającymi się wtedy problemami z wypracowaniem porozumienia pomiędzy instytucjami Wspólnot Europejskich co do ich jednorocznych budżetów, 29 czerwca 1988 r. pomiędzy Komisją, Radą oraz Parlamentem Europejskim zawarte zostało po raz pierwszy porozumienie międzyinstytucjonalne<sup>312</sup> dotyczące dyscypliny budżetowej oraz procedury przyjmowania budżetu<sup>313</sup>. Według Neilla Nugenta, dzięki temu porozumieniu wzrosło polityczne znaczenie PE, który zyskał potencjalny wpływ na tzw. wydatki obligatoryjne z budżetu WE, gdyż musiał zaakceptować każdy ich wzrost. Poza tym przyjmowanie każdego aktu Rady dotyczącego budżetu, który musiał zaakceptować PE, dawało mu możliwość wpływania na ten budżet<sup>314</sup>. Najistotniejszą jego częścią, z punktu widzenia tematu tego fragmentu pracy, była perspektywa finansowa na lata 1988–1992. Zawierała ona górny pułap wydatków budżetowych Wspólnot Europejskich w tym okresie.

Od tego czasu takie porozumienia międzyinstytucjonalne oraz prognozy dochodów i wydatków WE weszły na stałe do praktyki funkcjonowania Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej). Podobne porozumienia międzyinstytucjonalne zawierające perspektywy finansowe przyjęte zostały także 29 października 1993 r.<sup>315</sup> (z perspektywą finansową na lata 1993–1999), 6 maja 1999 r.<sup>316</sup> (z perspektywą finansową na lata

<sup>312</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne jako instrument współpracy pomiędzy instytucjami WE nie miało *explicite* umocowania w traktatach założycielskich WE. Porozumienia te były dopuszczone przez TS (np. w *Sprawie 34/86 Rada Wspólnot Europejskich przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*. Wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986, s. 02155 (punkt 50), a postanowienia zostały wprowadzone dopiero na mocy TL (art. 295 TFUE).

<sup>313</sup> *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. "Official Journal of the European Communities" L 185, 15.07.1988.

<sup>314</sup> N. NUGENT: *The Government and politics of the European Union*. Basingstoke-London 1994, s. 181.

<sup>315</sup> *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. "Official Journal" C 331, 07.12.1993.

<sup>316</sup> *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. "Official Journal" C 172, 18.06.1999.

2000–2006) oraz 17 maja 2006 r.<sup>317</sup> (zawierające wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013).

Postanowienia regulujące wieloletnie budżety UE do traktatów, na których opiera się funkcjonowanie UE, zostały wprowadzone dopiero na mocy TL i znajdują się one w TFUE (cz. szósta, tyt. II, rozdz. 2 „Wieloletnie ramy finansowe” TFUE). Jak stwierdzono w art. 312 ust. 1 TFUE, „wieloletnie ramy finansowe mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych”.

Bez wątplenia przygotowywanie wieloletnich ram finansowych zawierających przewidywane maksymalne poziomy wydatków – zarówno w odniesieniu do całości budżetu, jak i zawartych w nim poszczególnych kategorii wydatków – jest rozwiązaniem praktycznym. Ogranicza bowiem coroczne, długotrwałe i absorbujące dyskusje i spory pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE oraz państwami członkowskimi. Ułatwia także planowanie, finansowanie i rozliczanie wydatków trwających przez kilka lat, np. inwestycji w infrastrukturę. TFUE nie określa ściśle okresu, na jaki ustalane mają być wieloletnie ramy finansowe – stwierdza tylko, że na okres co najmniej pięciu lat (art. 312 ust. 1 TFUE). W praktyce, poza pierwszym budżetem wieloletnim, który dotyczył okresu pięciu lat (1988–1992), wszystkie następne były przyjmowane na siedem lat.

Jakie jest znaczenie wieloletnich ram finansowych w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE? Otóż przyjęcie takich ram na siedem lat, determinujących w praktyce górny poziom zarówno globalnych wydatków z budżetu UE, jak i poszczególnych kategorii tych wydatków oznacza, że wszystkie organy zaangażowane w procedurze corocznego przygotowywania budżetu UE mają bardzo ograniczony wpływ na jego kształt – zgodnie bowiem z TFUE, „roczny budżet UE jest zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi” (art. 312 ust. 1 TFUE). Przed wszystkim dotyczy to organów kadencyjnych, a więc Komisji, ale w szczególności Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie danej perspektywy finansowej, której okres obowiązywania jest dłuższy niż kadencja PE, siłą rzeczy prowadzi do sytuacji, w której deputowani do PE kadencji następnej po przyjęciu perspektywy finansowej mają w praktyce bardzo niewielkie możliwości kształtowania corocznego budżetu. Najważniejsze decyzje w tym zakresie, na które w ogóle PE ma wpływ, zostają podjęte przez poprzedni skład Parlamentu.

---

<sup>317</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 139, 14.06.2006.

Jak zasygnalizowano, takie wieloletnie prognozowanie wydatków ma swoje zalety. Jednak można dowodzić, że jest także kolejnym przejawem deficytu demokracji w UE, i to w dwóch aspektach. Pierwszy polega na tym, że oto pochodzący z wyborów bezpośrednich posłowie do PE w kwestii budżetu są bardzo silnie związani decyzjami swoich poprzedników. Tymczasem określanie dochodów i wydatków budżetu państwa i przyjmowanie ustaw budżetowych jest bez wątpienia jednym z najważniejszych uprawnień parlamentów. Argument, zgodnie z którym wieloletnie planowanie budżetów jest wygodne i praktyczne, mógłby dotyczyć także budżetów narodowych. Trudno jednak sobie wyobrazić współczesne demokracje, w których pochodzący z bezpośrednich wyborów parlamentarzyści byłiby związani decyzjami swoich poprzedników dotyczącymi budżetu tak silnie, jak ma to miejsce w przypadku posłów do PE i budżetu UE, i nie mogliby corocznie samodzielnie decydować o treści ustawy budżetowej. Wszak możliwość określania poziomu i źródeł dochodów oraz wydatków budżetowych to jeden z najwyraźniejszych i najistotniejszych przejawów i instrumentów władzy organów przedstawicielskich. Decyzje w tej materii, będące efektem ścierania się idei i interesów, mają kluczowe znaczenie dla całego procesu politycznego. W odniesieniu do drugiego aspektu, należy zwrócić uwagę na to, że w ogóle to nie sam PE przyjmuje wieloletnie ramy finansowe, ale czyni to Rada, zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, stanowiąc jednymyślnie po uzyskaniu zgody PE, który z kolei stanowi większością głosów swoich członków. Co więcej, Rada Europejska jednymyślnie może podjąć decyzję „upoważniającą Radę do stanowienia przy przyjmowaniu rozporządzenia” określającego wieloletnie ramy finansowe (art. 312 ust. 2 TFUE). Takie regulacje są więc kolejnym przejawem tego, co szerzej przedstawione zostało w podrozdziale 3.1, czyli swoistej „ułomności” PE, jeśli chodzi o jego kompetencje, które tradycyjnie w państwach demokratycznych przynależne są parlamentom. Więc także i w przypadku wieloletnich ram finansowych mamy do czynienia z brakiem możliwości samodzielnego stanowienia przez PE, natomiast TFUE przyznaje tutaj kluczową rolę przedstawicielom władzy wykonawczej tworzącym Radę.

Rozwiązanie problemu braku realnego wpływu PE na kształt budżetu UE zdeterminowanego przyjętymi wcześniej wieloletnimi ramami finansowymi może się dokonać przynajmniej na dwa sposoby. Pierwszym wyjściem byłaby rezygnacja z przyjmowania tych ram i powrót do wyłącznie jednorocznych budżetów. Jednak trudno to sobie chyba obecnie wyobrazić – przede wszystkim dlatego, że na mocy TL regulacje dotyczące wieloletnich ram finansowych zostały wprowadzone do prawa pierwotnego UE. Poza tym bez wątpienia budżety kilkuletnie zapewniają większą

stabilność finansową UE i są wygodne. Uwarunkowania konstruowania i funkcjonowania budżetów takiej struktury jaką jest UE są wyraźnie odmienne od tych, które są charakterystyczne dla państw narodowych. Wielomiesięczna procedura wypracowywania porozumienia dotyczącego wieloletnich ram finansowych, po tym, gdy co kilka lat zostanie przeprowadzona, ogranicza komplikacje, z którymi zapewne mielibyśmy do czynienia podczas przyjmowania budżetów rocznych. A przecież nawet przyjmowanie budżetów jednorocznych UE, których treść jest w przeważającej mierze zdeterminowana przez wieloletnie ramy finansowe, bardzo rzadko przebiega bez przeszkód. Poza tym, przyjmowanie różnego rodzaju planów, prognoz itp. dotyczących przyszłej sytuacji finansowej, budżetów itp. nie jest niczym szczególnym i odnosi się także do państw członkowskich UE (przy czym mają one charakter raczej niewiążący parlamenty). Drugim rozwiązaniem byłoby zrównanie okresu, na jaki przyjmowane są perspektywy finansowe z długością kadencji PE oraz powiązanie tych elementów tak, aby deputowani PE mieli wpływ na kształt wszystkich budżetów jednorocznych przyjmowanych w danej kadencji. W praktyce to również byłoby jednak bardzo trudne. Wprawdzie, jak wspomniano, zgodnie z art. 312 TFUE wieloletnie ramy finansowe ustala się na co najmniej pięć lat – a więc dokładnie tyle, ile wynosi kadencja PE. Jednak w praktyce wypracowywanie porozumienia co do treści tych ram trwa wiele miesięcy, więc zgoda posłów do PE danej kadencji na wieloletnie ramy zawsze musi dotyczyć okresu, który obejmie posłów już następnej kadencji. Nasuwa się więc tutaj teoretycznie trzecie możliwe rozwiązanie – aby to kadencja PE była dłuższa niż okres obowiązywania wieloletnich ram finansowych, tak, aby mogły one być przyjęte na początku tej kadencji i aby obowiązywały nie dłużej niż do jej końca. Jednak taki wariant wiązałby się z koniecznością albo wydłużenia kadencji PE ponad obecnie obowiązujący okres pięciu lat, albo skrócenia minimalnego okresu, na który ustalane są wieloletnie ramy finansowe.

### **3.9. Podsumowanie. Specyfika systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej**

Jeśliby próbować odnieść system instytucjonalny UE do tradycyjnego trójpodziału władz, jaki funkcjonuje chociażby w państwach członkowskich Unii, to PE i Rada pełnią funkcje prawodawczą i budżetową (art. 14 ust. 1 TUE), KE – koordynacyjną, wykonawczą i zarządzającą

(art. 17 ust. 1 TUE), natomiast TS UE zapewnia „poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów” (art. 19 ust. 1 TUE). Idąc dalej, funkcje „głowy państwa” mogłyby zostać przypisane Radzie Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE Rada Europejska „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne” jednak „nie pełni funkcji prawodawczej” i dlatego mogłaby w tym układzie zostać porównana do monarchy albo prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym, tzn. podmiotu, który „panuje, ale nie rządzi”. Odpowiednikiem banku centralnego na poziomie państwa jest oczywiście EBC, natomiast organu kontrolującego finanse – TO.

Jednocześnie warto zauważyć, że niektórzy autorzy stoją na stanowisku, zgodnie z którym system instytucjonalny UE powinien być postrzegany nie przez pryzmat podziału władz, ale reprezentacji interesów<sup>318</sup>. Przyjmując takie podejście, PE jest instytucją reprezentującą interesy obywateli państw UE, Rada Europejska i Rada reprezentują interesy państw członkowskich UE, interesy UE zaś jako ponadnarodowej organizacji międzynarodowej – interesy KE, TS, EBC i TO. Należy jednakże pamiętać, że jak to zostało wspomniane wcześniej, wszystkie te instytucje są formalnie instytucjami UE, także Rada Europejska i Rada.

Jednak analogie pomiędzy systemem instytucjonalnym współczesnego państwa demokratycznego a systemem instytucjonalnym UE w kontekście podziału władz są tylko bardzo ogólne. Jeśli przyjrzeć się systemowi instytucjonalnemu UE chociażby tylko nieco bliżej, to bez trudu można dostrzec to, że różni się on bardzo od rozwiązań funkcjonujących w państwach (a tym bardziej w organizacjach międzynarodowych). Ma on bowiem bardzo wiele cech specyficznych, a jednocześnie mających kluczowe znaczenie dla jego charakteru i funkcjonowania. Ta specyfika jest zresztą jednym z głównych powodów stawiania problemu legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii – gdyby dokładnie odpowiadał on systemom funkcjonującym w państwach członkowskich UE, temat ten byłby znacznie mniej interesujący.

Jeśli chodzi o stanowienie prawa w UE, to mamy tutaj do czynienia z systemem trójizbowym czy też raczej, uwzględniając rosnący wpływ Rady Europejskiej na prawodawstwo w UE, z systemem, który można by określić jako „trzyipółizbowy”. W ramach tzw. zwykłej procedury prawodawczej formalne prawo inicjatywy prawodawczej posiada KE,

---

<sup>318</sup> Takie stanowisko zajmuje np. J. Galster (J. GALSTER: *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*. Toruń 2008, s. 97) oraz przywoływany przez tego autora J.-P. Jacqué (J.-P. JACQUÉ: *Cours général de droit communautaire*. „Recueil de l'Académie de droit Européen de Florence” 1990, Vol. 1, s. 288).

a później akt prawny jest przyjmowany przez Radę i PE. Owo „pół” akcentuje znaczenie Rady Europejskiej dla agendy i stanowienia prawa w UE, która UE zgodnie z art. 15 TUE „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”.

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

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

Biorąc pod uwagę kompetencje i relacje pomiędzy najistotniejszymi z punktu widzenia stanowienia prawa w UE jej instytucjami, S. Hix pisze, że w przypadku UE mamy do czynienia z prawdopodobnie „najbardziej zorientowanym na konsensus” modelem w historii demokratycznych rządów<sup>319</sup>. W takim systemie, w którym, jak to było podkreślane, trudno jest zmienić traktaty i jest to długotrwałe, (warto tutaj ponownie wspomnieć o wprowadzeniu na mocy TL tzw. uproszczonej procedury zmiany, która

<sup>319</sup> S. HIX: *The European Union...*, s. 145.

dotyczy tylko części trzeciej TFUE, w której znajdują się postanowienia o politykach Unii – art. 48 ust. 6 i 7 TUE), w którym do przyjęcia aktu prawa pochodnego konieczna jest zgoda i akceptacja wielu podmiotów i w którym dodatkowo mamy do czynienia ze swoistą „kulturą konsensu”, wzrasta znaczenie sądów, biurokracji i niezależnych agencji. W systemie większościowym, jeśli sądy wydają orzeczenie lub biurokracja albo niezależne agencje stosują prawo w sposób, w jaki nie chce tego rząd lub większość w parlamencie, możliwa jest relatywnie łatwa i szybka zmiana tego prawa<sup>320</sup>. W przypadku UE, ze względu na zarysowaną specyfikę kompetencji najistotniejszych dla procesu legislacyjnego instytucji, jest to znacznie trudniejsze.

Biorąc pod uwagę fakt, że najpierw rządy państw członkowskich musiały porozumieć się co do przekazania określonych kompetencji UE, później traktat ten musiał zostać ratyfikowany, potem Rada Europejska musi uznać potrzebę przyjęcia jakiegoś aktu prawnego, a KE – formalnie wyjść z taką inicjatywą, następnie akt prawny musi zostać przyjęty przez Radę i PE, a TS UE nie może go zakwestionować, to, jak pisze S. Hix, jest warte odnotowania, że UE jest w stanie robić cokolwiek. Inną konsekwencją takiego charakteru systemu jest to, że różnym mniejszościom jest relatywnie łatwiej blokować reformy. Brakuje także wyraźnego przywództwa politycznego w UE<sup>321</sup>. Wprowadzenie na mocy TL urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej może być krokiem w tym kierunku, ale jak na razie jego kompetencje mają charakter głównie organizacyjny i reprezentacyjny.

O ile jedną z cech demokratycznych systemów politycznych jest rozproszenie władzy, o tyle w przypadku UE cecha ta jest widoczna jeszcze bardziej – brak jest więc w systemie instytucjonalnym UE jakiegoś „centrum”, dominującego podmiotu; jego policentryczność jest widoczna chyba znacznie bardziej niż w przypadku współczesnych państw demokratycznych. Biorąc pod uwagę to, że polityki i prawo UE wykonują i stosują także instytucje wszystkich szczebli państw członkowskich Unii, jest to także system wielopoziomowy. Jan Zielonka pisze, że w UE mamy do czynienia z „przenikaniem się rozmaitych jednostek politycznych, funkcjonujących w systemie pozbawionym czytelnej hierarchii i wyraźnego ośrodka władzy”<sup>322</sup> oraz że „władza jest rozproszona i rozdzielona między różne ośrodki rządowe, mające często odrębne siedziby, obszary terytorialne i pola funkcjonalne. Jest to system nie tylko wielopoziomowy,

<sup>320</sup> Ibidem, s. 148.

<sup>321</sup> Ibidem, s. 147–148.

<sup>322</sup> J. ZIELONKA: *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa 2007, s. 1.



wieloośrodkowy i heterogeniczny, lecz także pozbawiony jasnego podziału kompetencji i czytelnej hierarchii. Kompetencje poszczególnych agend rządowych częściowo się pokrywają, a granice między nimi są nieostre. Jurysdykcja i uprawnienia decyzyjne funkcjonują na różnych rozproszonych poziomach i polach działania<sup>323</sup>. Z powodu swojej fragmentaryzacji i rozproszenia władzy, system UE jest „relatywnie odizolowany od »presji« społeczeństwa obywatelskiego”<sup>324</sup>. Obywatele nie są w stanie kontrolować działań podejmowanych przez przedstawicieli władzy wykonawczej piastujących swoje stanowiska w następstwie wyborów na poziomie krajowym. Odpowiedzialność jednej instytucji UE wobec innej jest „mglista” (ang. *hazy*) wobec „bizantyjskiej struktury prawnej”<sup>325</sup>.

Vernon Bogdanor zwraca uwagę na to, że rywalizacja w systemach parlamentarnych nie odbywa się pomiędzy legislatywą a egzekutywą, ale przede wszystkim pomiędzy partiami politycznymi starającymi się zdobyć lub utrzymać większość w parlamencie<sup>326</sup>. Tymczasem ze względu na specyfikę systemu instytucjonalnego UE, pozycję prawno-polityczną i specyfikę PE (temat ten będzie jeszcze poruszony w następnym rozdziale), Rady i KE, w UE ta rywalizacja ma miejsce bardziej pomiędzy tymi instytucjami niż pomiędzy frakcjami w PE.

Ze względu na wskazane cechy, można powiedzieć, że system instytucjonalny jest specyficzny w wymiarze horyzontalnym. Do tego dochodzi jego specyfika w wymiarze wertykalnym – chodzi tutaj o to, że niektóre instytucje UE nie są „w pełni” „tylko” instytucjami UE, ale są tworzone przez osoby, które są reprezentantami państw członkowskich (Rada Europejska i Rada). Z jednej strony działają więc one jako instytucje UE – ale na poziomie UE nie są za swoje działania przed nikim odpowiedzialne, z drugiej – działają na rzecz państw, które reprezentują, a źródła ich legitymacji sytuują się w krajowych systemach politycznych. W. Merkel pisze, że mamy w tym kontekście do czynienia z asymetrią pomiędzy władzą (zakresem kompetencji) a demokratyczną odpowiedzialnością<sup>327</sup>.

Jak zauważa K.A. Wojtaszczyk, w systemie instytucjonalnym UE widoczna jest także „dynamika sprzeczności między procesem integracji [...] a zróżnicowanymi oczekiwaniami poszczególnych krajów tworzących

<sup>323</sup> Ibidem, s. 158.

<sup>324</sup> J. GREENWOOD: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke–New York 2003, s. 273.

<sup>325</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration*. In: *Democracy in...*, s. 6.

<sup>326</sup> V. BOGDANOR: *The European Union, the political class, and the people*. In: *Élitism, populism, and European Union*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 1996, s. 112.

<sup>327</sup> W. MERKEL: *Legitimacy and democracy: Endogenous limits of European integration*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 51.

UE”<sup>328</sup>. Zatem kształt i charakter systemu instytucjonalnego UE stanowi swoistą wypadkową ścierających się interesów państw członkowskich (narodowych) oraz interesów UE, czyli ponadnarodowych, niezależnych od państw członkowskich, wyrażanych przede wszystkim przez instytucje UE o charakterze ponadnarodowym.

---

<sup>328</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*. W: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005, s. 20.



## Rozdział 4

### **Teoretyczne aspekty zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej**

Jak wynika z rozdziału pierwszego, legitymizacja (legitymacja) władzy politycznej (systemu politycznego, systemu instytucjonalnego, danej instytucji itp.) to pojęcie złożone i wieloaspektowe, wymykające się jasnym, prostym i powszechnie akceptowanym definicjom czy klasyfikacjom. Może ona być wywodzona z wielu – przynajmniej kilkunastu – różnego rodzaju źródeł. Źródła te mają charakter nieostry, tzn. ich „granice” są „płynne” i „zachodzą” na siebie. Oczywiście i naturalne jest to, że sprawujący władzę polityczną dążą do tego, aby ich legitymacja opierała się na jak najwyższej liczbie źródeł. Im szersza i silniejsza jest legitymacja władzy politycznej, tym skuteczniejsze może być rządzenie, a szeroko rozumiane „koszty” sprawowania władzy – niższe.

Chociaż zazwyczaj pojęcie legitymacji (legitymizacji) władzy odnośzone jest do państwa i jego instytucji, to ze względu na swoje cechy i charakter – przede wszystkim te, które w jakimś stopniu upodabniają ją do państwa – Unia Europejska i jej instytucje także są podmiotami, od których „oczekuje się” czy też „wymaga się” legitymacji. Charakter przedstawionego w rozdziale trzecim systemu instytucjonalnego UE, tzn. specyficznej, wyraźnie różniącej się od standardowych rozwiązań funkcjonujących we współczesnych państwach demokratycznych pozycji polityczno-prawnej poszczególnych instytucji UE, ich kompetencji i wzajemnych relacji powoduje, że dosyć powszechne są opinie o deficycie legitymizacji czy też deficycie demokracji w UE. Należy zauważyć, że i tutaj mamy do czynienia z dużymi rozbieżnościami, jeśli chodzi o rozumienie tych „deficytów”.

Łącząc ustalenia dotyczące źródeł legitymizacji władzy politycznej (podrozdz. 1.1.3.) ze specyfiką systemu instytucjonalnego UE i charakterem kompetencji oraz relacji pomiędzy instytucjami ten system two-

rzęcymi (rozdział trzeci), wydaje się, że możemy mówić tutaj o dwóch głównych źródłach legitymizacji. Jest to legitymizacja pośrednia, która w przypadku systemu instytucjonalnego UE ściśle wiąże się z legitymizacją technokratyczną, oraz bezpośrednia legitymizacja demokratyczna. Wiąże się one ściśle ze wskazaną w podrozdziale 3.9. specyfiką systemu instytucjonalnego UE, w którym mamy do czynienia ze swoistą „trzyizbowością” czy też „trzyipólizbowością”, uwzględniając wzrost znaczenia Rady Europejskiej i jej coraz większy wpływ na unijną agendę, dzielony z KE. Rada Europejska i Rada – to instytucje, których legitymacja jako instytucji UE ma charakter pośredni. Instytucją, której legitymacja ma również po części charakter pośredni, ale przede wszystkim opiera się na politycznej niezależności, działaniu na rzecz dobra UE i rozwoju procesu integracji oraz fachowej, specjalistycznej wiedzy, jest Komisja Europejska. Mówiąc ogólnie, „technokracja”, a w naszym kontekście przede wszystkim te jej aspekty, jakimi są polityczna niezależność i specjalistyczna wiedza, stanowi również podstawę legitymizacji Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Banku Centralnego oraz Trybunału Obrachunkowego. Natomiast prawomocność funkcjonowania Parlamentu Europejskiego opiera się na bezpośredniej legitymacji demokratycznej. Te źródła legitymizacji uzupełnione są skutecznością UE i jej instytucji (legitymizacja utylitar-na) oraz „wartościami”, czyli jeszcze jednym źródłem legitymizacji, na którym mają się opierać UE, jej instytucje i proces integracji. Znaczenie tych źródeł legitymizacji władzy politycznej w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE zostaną przeanalizowane w niniejszym rozdziale.

#### **4.1. Legitymizacja pośrednia i technokratyczna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej**

Specyfika UE – w interesującym nas w tym miejscu najbardziej kontekście fakt, że nie jest ona państwem, ale organizacją międzynarodową – powoduje m.in. to, że jedno z najistotniejszych źródeł legitymacji jej instytucji to źródło, które nie zostało nakreślone w rozdziale pierwszym (co jest przejawem wspomnianego wiązania pojęć „legitymacja” i „legitymizacja” z pojęciem państwa). Chodzi o tzw. legitymację pośrednią. Z tym źródłem w przypadku UE ściśle związane jest inne źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, które w rozdziale pierwszym zostało wskazane, a mianowicie fachowa, specjalistyczna wiedza, która może być w pełni wykorzystana dzięki politycznej niezależności.

Istota legitymacji pośredniej w odniesieniu do UE i jej systemu instytucjonalnego polega na uznaniu, że wszystko, co wydarzyło się i dzieje się w ramach procesu integracyjnego, miało miejsce za zgodą państw w ten proces zaangażowanych i ich właściwych instytucji, które miały i mają odpowiednią legitymację do podejmowanych przez siebie decyzji i działań (lub zaniechań). Ponadto wtedy, kiedy było to wymagane regulacjami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych państwach UE (WE) w odniesieniu do kwestii związanych z procesem integracji, odwoływano się bezpośrednio do woli obywateli w drodze referendum. Tym samym poszukiwanie dodatkowego źródła legitymizacji UE i jej systemu instytucjonalnego nie jest już konieczne. Według tego ujęcia, wszelkie decyzje, działania (lub zaniechania) instytucji UE cieszą się wystarczającą prawomocnością nawet pomimo ich bardzo słabej bezpośredniej odpowiedzialności przed obywatelami państw członkowskich UE, co jest następstwem tego, że obowiązujący sposób ich powoływania, funkcjonowanie, tryb podejmowania przez te instytucje decyzji itp. wynikają z traktatów, na których opiera się funkcjonowanie UE (WE), które to traktaty zostały jednomyślnie przyjęte przez cieszących się odpowiednią – już bezpośrednią – legitymacją przedstawicieli państw członkowskich UE bądź też nawet przez samych obywateli tych państw w drodze referendum. I takie właśnie, obowiązujące w danym momencie, usytuowanie polityczno-prawne tych instytucji zostało przyjęte świadomie oraz było, i jest, celowe.

Taki pośredni model legitymizacji jest charakterystyczny dla międzyrządowych organizacji międzynarodowych – ich prawomocność zasadza się na legitymacji posiadanej przez podmioty (państwa i ich instytucje), które je tworzą. D. Beetham i Ch. Lord piszą, że w takim modelu „normatywna zasadność” jest raczej słaba i zależy przede wszystkim od efektów funkcjonowania danej organizacji. Uznając w odniesieniu do UE i jej systemu instytucjonalnego legitymację pośrednią za wystarczającą, zdaniem tych autorów o deficycie demokracji w UE moglibyśmy mówić wtedy, kiedy albo państwa członkowskie systematycznie kwestionowałyby legitymację UE (WE) i jej instytucji, albo też legitymacja samych władz państw członkowskich UE byłaby za słaba, w rezultacie czego unijne polityki nie mogłyby być skutecznie wdrażane w państwach członkowskich<sup>1</sup>.

Jak piszą C. Carter i A. Scott, legitymizacja procesu integracji od początku wywodzona była wyłącznie – co podkreślają – z państw członkowskich, a nie ich obywateli<sup>2</sup>. Andrew Moravcsik zwraca w tym kontekście

<sup>1</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998, s. 11–13.

<sup>2</sup> C. CARTER, A. SCOTT: *Legitimacy and governance beyond the European nation state: Conceptualising governance in the European Union*. In: *The European Union and its or-*

uwagę na to, że rządy narodowe, których członkowie tworzą Radę UE, są powoływane w następstwie bezpośrednich wyborów i wyraźnie odpowiadają za efekty swojej polityki. Autor ten pisze także, że niektórzy uważają, iż KE czy Rada UE silnie reprezentują sprawy obywateli – może nawet bardziej niż czyni to PE<sup>3</sup>. Według opinii J.H.H. Weilera, UE ma „perfekcyjną” formalną legitymację – dlatego, że traktaty, na których się opiera i które zawierają określone rozwiązania ustrojowe, zostały przyjęte zgodnie z obowiązującymi wymogami prawnymi, a więc przez elektoraty za pośrednictwem swoich parlamentów zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. Jeśli więc mamy do czynienia z kryzysem legitymacji w UE, to musi to być kryzys legitymacji społecznej (empirycznej). Stawiając pytanie o to, jaka jest jego natura, jeśli naprawę istnieje, J.H.H. Weiler pisze, że tradycyjny pogląd polega na tym, iż kryzys legitymacji ma swoje korzenie w deficycie demokracji<sup>4</sup>.

Argumentację, której wnioski także stanowią wsparcie dla pośredniej legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, przedstawili również np. G. Majone i A. Moravcsik. Według G. Majone, punktem wyjścia w debacie dotyczącej deficytu demokracji w UE jest tzw. większościowy (ang. *majoritarian*) model demokracji, w którym cała władza polityczna skoncentrowana jest w rękach większości mającej prawo w pełni kontrolować wszystkie instytucje władcze. Jednak jak wskazują badania empiryczne, chociaż model ten jest w praktyce raczej wyjątkiem niż regułą (zdaniem G. Majone ogranicza się on do Wielkiej Brytanii), to „założenie, że rządy większości są jedynym źródłem demokratycznej legitymacji, jest powszechnie akceptowane”<sup>5</sup>. Z kolei tzw. model niewiększościowy (ang. *non-majoritarian*) koncentruje się na ochronie mniejszości przed „tyranią większości”, na ograniczaniu i rozpraszaniu władzy pomiędzy różne instytucje oraz na jej delegowaniu do instytucji niezależnych<sup>6</sup>. Biorąc pod uwagę przedstawioną w rozdziale trzecim pozycję polityczno-prawną unijnych instytucji, z takim właśnie modelem mamy do czynienia w przypadku systemu instytucjonalnego UE. Instytucje, takie jak np. banki centralne czy też sądy i trybunały, są charakterystyczne dla takiego właśnie niewiększościowego modelu demokracji – nie są one bezpośrednio odpowiedzial-

---

*der. The legal theory of European Integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford 2000, s. 133.

<sup>3</sup> A. MORAVCSIK: *Federalism in the European Union: Rethoric and reality*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003, s. 181.

<sup>4</sup> J.H.H. WEILER: *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*. Cambridge 1999, s. 84.

<sup>5</sup> G. MAJONE: *Regulating Europe*. London 1996, s. 284–285.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

ne ani przed wyborcami, ani przed politykami pochodzącymi z wyborów. Znaczenie i funkcjonowanie takich instytucji opiera się przede wszystkim na wiedzy i profesjonalizmie, a w znacznie mniejszym stopniu – na bezpośredniej odpowiedzialności politycznej. G. Majone zauważa, że wraz ze wzrostem ich znaczenia rosną także wątpliwości co do ich legitymacji<sup>7</sup>. Jednakże funkcjonowanie UE jest charakterystyczne właśnie dla modelu niewiększościowego ze względu na wiele bardzo istotnych różnicowań i linii podziałów, z jakimi mamy do czynienia w przypadku tej organizacji – chodzi tutaj o różnicowania językowe, ekonomiczne, dotyczące różnic w poziomie zamożności, geograficzne, historyczne, ideologiczne itp. Dlatego też wg G. Majone, chociaż taki niewiększościowy model nie jest doskonały, to jednak „ściśle zastosowanie reguł modelu większościowego mogłoby skutkować tylko impasem, a możliwe, że także dezintegracją”<sup>8</sup>, gdyż UE nie jest, i być może nigdy nie będzie, typowym państwem, jest natomiast przede wszystkim „państwem regulacyjnym” (ang. *regulatory state*), tzn. ma pewne cechy państwa w sferze ekonomicznej i społecznej. I zdaniem G. Majone, w tych obszarach instytucje charakterystyczne dla modelu niewiększościowego są najlepszym rozwiązaniem<sup>9</sup>.

Zdaniem A. Moravcsika, funkcjonowanie instytucji politycznych w rozwiniętych państwach demokratycznych jest dalekie od modelu większościowego czy też partycypacyjnego – nie mamy bowiem do czynienia z podejmowaniem decyzji politycznych ani przede wszystkim za pośrednictwem referendów, ani przez bezpośrednią aktywność parlamentarną. Władza jest raczej delegowana wybranym lub niewybranym organom reprezentacyjnym różnego rodzaju: partiom politycznym, sądom, prokuraturom, ekspertom, bankom centralnym itp. Powód jest tutaj prosty i oczywisty: zaangażowanie wszystkich obywateli w proces podejmowania decyzji byłoby zbyt kosztowne i uciążliwe – czasowo, finansowo, organizacyjnie itp. „Nowoczesne państwo, które starałoby się maksymalizować powszechny udział w rządzeniu, wkrótce stałoby się niemożliwe do rządzenia. [...] Chociaż wszystkie funkcje rządu są ostatecznie [podkr. w oryginale] pod kontrolą głosujących lub ich bezpośrednich przedstawicieli, to nie można oczekiwać, że zarówno w teorii, jak i praktyce demokratycznego rządzenia wszystkie te funkcje będą immanentnie pod taką kontrolą”<sup>10</sup>. W opinii A. Moravcsika, UE nie jest też superpaństwem w procesie powstawania, ale „jednym z poziomów w złożonym, wielopoziomowym systemie decyzyjnym lub też, bardziej

<sup>7</sup> Ibidem, s. 285–286.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 287.

<sup>10</sup> A. MORAVCSIK: *Federalism...*, s. 182–183.



precyzyjnie, mocno ograniczoną organizacją międzynarodową dla biurokratycznej i prawnej koordynacji pomiędzy demokratycznymi rządami”<sup>11</sup>. Zdaniem tego autora, nie ma koniecznej korelacji pomiędzy partycypacją w większościowym modelu podejmowania decyzji a wpływem na rezultaty prowadzonej polityki, tzn. pomiędzy demokracją a reprezentacją<sup>12</sup>. Według A. Moravcsika, argumenty mające uzasadnić opinie o deficycie demokracji w UE odwołują się do abstrakcyjnej teorii demokracji, zgodnie z nimi więc, jako że większość Europejczyków ani nie deliberuje, ani nie partycypuje w działalności UE, to UE jest niedemokratyczna. Jednak w jego opinii UE musi być oceniana nie w kontekście idealnych założeń charakterystycznych dla demokracji na poziomie państwa, ale w odniesieniu do „ograniczonej, wielopoziomowej, konstytucyjnej *polity*”<sup>13</sup> zaprojektowanej w specyficznych warunkach historycznych i społecznych<sup>14</sup>.

W kontekście pośredniej legitymacji systemu instytucjonalnego UE warto wspomnieć także o bardzo znaczącym orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN dotyczącym skargi na przystąpienie Niemiec do UE utworzonej na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht w 1992 r. W orzeczeniu tym poruszone zostało m.in. zagadnienie demokratycznej odpowiedzialności i legitymacji w UE. Trybunał stwierdził m.in., że konstytucja RFN gwarantuje obywatelom tego państwa prawo wyboru swoich przedstawicieli do Bundestagu, a to państwa członkowskie UE pozostają ostatecznymi „panami traktatów” (ang. *masters of the treaties*), więc Bundestag uczestniczy zarówno w tworzeniu, jak i w stosowaniu władzy Wspólnoty. Transfer kompetencji z poziomu państwa członkowskiego na poziom UE jest ograniczony, a jego zakres jest prawnie rozpoznawalny (ang. *legally ascertainable*) i dlatego jest „demokratycznie legitymowany”. Trybunał stwierdził też, że jeśli RFN będzie członkiem wspólnoty państw, która jest uprawniona do samodzielnego działania i której przyznano prawo do wykonywania suwerennej władzy, to demokratyczna legitymacja „nie może być wywodzona w ten sam sposób”, jak ma to miejsce w przypadku państwa. Trybunał zauważył również, że członkostwo w każdej organizacji międzynarodowej wiąże się z tym, że należące do niej podmioty są związane podejmowanymi w niej

<sup>11</sup> Ibidem, s. 186.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 186–187.

<sup>13</sup> Pojęcie „*polity*” jest tłumaczone na język polski jako m.in. urząd, reżim, system, administracja państwowa, państwo. Wydaje się jednak, że żadne z tych tłumaczeń nie oddaje sensu tego słowa, jaki ma ono w języku angielskim w odniesieniu do Unii Europejskiej. Dlatego też w niniejszej pracy jest ono pozostawione w takiej właśnie postaci (w liczbie mnogiej: *polities*) – analogicznie, jak to jest powszechnie czynione z takimi pojęciami jak np. *polis* albo *demos* (w liczbie mnogiej: *demoi*).

<sup>14</sup> A. MORAVCSIK: *Federalism...*, s. 187.

decyzjami, ale mają one także możliwość, dzięki temu uczestnictwu, wpływania na funkcjonowanie tej organizacji po to, aby osiągnąć „wspólne (a także swoje własne) cele”. W omawianym orzeczeniu czytamy także, że wraz z rozwojem funkcji i poszerzaniem władzy UE staje się „coraz bardziej konieczne”, aby demokratycznej legitymacji, której źródłem są parlamenty narodowe, towarzyszyła reprezentacja mieszkańców państw członkowskich za pośrednictwem PE jako „uzupełniające demokratyczne wsparcie” dla polityk UE<sup>15</sup>.

Zatem w swoim orzeczeniu Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN zajął stanowisko, zgodnie z którym legitymacja UE opiera się przede wszystkim na legitymacji państw członkowskich. Zdaniem G. Majone, takie podejście powoduje, że prawo weta jest „najsilniejszym elementem legitymizującym proces integracji, a przesunięcie w kierunku głosowania większościowego może tylko powiększyć deficyt demokracji”<sup>16</sup>. W kwestii jednomyślnego/większościowego podejmowania decyzji w UE, zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN, „jednomyślność jako uniwersalna zasada prowadziłaby w sposób nieunikniony do tego, że wola poszczególnych państw członkowskich stałaby ponad samą wspólnotę tych państw i poddawałaby w wątpliwość fundamenty tej wspólnoty”<sup>17</sup>. Jednocześnie zasada podejmowania decyzji większością, zgodnie z wymogami wzajemnego uznania wyrażonego zasadą lojalności, w opinii Trybunału „znajduje swoje granice określone zasadami konstytucyjnymi i podstawowymi interesami państw członkowskich”<sup>18</sup>.

Jak można zauważyć, już chociażby tylko w przywołanych uprzednio stanowiskach kilku badaczy, jednym z najistotniejszych argumentów mających przemawiać za tym, że pośrednia legitymacja systemu instytucjonalnego UE jest wystarczająca, jest to, że przekazywanie przez instytucje pochodzące z wyborów bezpośrednich pewnych kompetencji różnego rodzaju podmiotom niepochodzącym z takich wyborów, i w związku z tym nieposiadającym bezpośredniej legitymacji demokratycznej, jest powszechne w systemach demokratycznych. Dochodzimy w tym miejscu do niezwykle ważnego i złożonego problemu dotyczącego delegowania pewnych uprawnień podmiotom złożonym z osób określanych w tym kontek-

---

<sup>15</sup> 1993 WL 965303 (BverfG (Ger)). *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty (Cases 2 BvR 2134/92&2159/92)* Before the Bundesverfassungsgericht (2. Senat) (Federal Constitutional Court, 2nd Chamber – [http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/Brunner\\_Sentence.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/Brunner_Sentence.pdf) (odczyt: 05.07.2013).

<sup>16</sup> G. MAJONE: *Regulatory legitimacy in the United States and the European Union*. In: *The federal vision...*, s. 260.

<sup>17</sup> 1993 WL 965303 (BverfG (Ger)). *Manfred Brunner and Others v. The European...*

<sup>18</sup> *Ibidem*.

ście mianem „technokratów”, „ekspertów”, „fachowców”, „biurokratów” itp., a więc do powstania relacji określanej mianem: zwierzchnik – agent<sup>19</sup> (ang. *principal – agent*) i zbudowanej w tym kontekście teorii agencji (ang. *agency theory*). Kwestia ta oczywiście nie jest zagadnieniem nowym w naukach społecznych i praktyce sprawowania władzy politycznej. Można tutaj wspomnieć o Platonie i jego koncepcji rządów filozofów, a później np. o dziedzictwie oświecenia z jego wiarą w rozum, racjonalność (i jak pisze np. John S. Dryzek, idący z nią „ręka w rękę” obiektywizm<sup>20</sup>), naukę czy technikę. Zagadnienie to jest przedmiotem bardziej systematycznego zainteresowania przynajmniej od M. Webera<sup>21</sup> i ze względu na jego wagę w kontekście legitymizacji instytucji UE wymaga poświęcenia mu nieco więcej miejsca. W ten bowiem sposób legitymizacja pośrednia systemu instytucjonalnego UE ściśle wiąże się z innym źródłem legitymizacji władzy politycznej, jakim jest fachowa, specjalistyczna wiedza, wykorzystywana przez podmioty cieszące się polityczną „niezależnością”.

Punktem wyjścia dla uzasadnienia istnienia i funkcjonowania podmiotów dysponujących niezależnością jest założenie, zgodnie z którym dzięki swojemu specyficznemu umocowaniu prawno-politycznemu – przede wszystkim w relacjach do organów władzy prawodawczej i wykonawczej – podmioty te mają wypełniać pewne zadania lepiej, niż wypełniałyby je podmioty zaangażowane w tzw. bieżącą politykę. Przykładami tego typu instytucji są banki centralne, sądy i trybunały czy też różnego rodzaju agendy rządowe.

Syntetyzując<sup>22</sup>, źródła prawomocności delegowania pewnych uprawnień (kompetencji) tzw. niezależnym, technokratycznym podmiotom w państwach demokratycznych są następujące. Delegacja ta jest na-

---

<sup>19</sup> Zagadnienie delegowania pewnych kompetencji instytucjom o charakterze niepolitycznym szerzej i systematycznie zostało podjęte przez politologów amerykańskich, którzy badali w tym kontekście agencje regulacyjne działające w USA oraz komitety Kongresu. M.A. POLLACK: *The engines of European integration. Delegation, agency and agenda setting in the EU*. Oxford 2003, s. 377. Na temat delegowania uprawnień i kontroli zarządzania wydelegowanymi kompetencjami zob. np. J. RUSZKOWSKI: *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Warszawa 2010, s. 112–164.

<sup>20</sup> J.S. DRYZEK: *Discursive democracy. Politics, policy, and political science*. Cambridge 1994, s. 4.

<sup>21</sup> M. WEBER: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Przekł. i wstęp D. LACHOWSKA. Warszawa 2002, s. 161–168.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: R. BALDWIN: *Regulatory legitimacy in the European context: The British health and safety executive*. In: *Regulating Europe*. Eds. G. MAJONE (with contributions by P. BAAKE, R. BALDWIN, L. CASES, F. DEMARIGNY, M. EVERSON, L. LAUDATI, O. PERSCHAU, A. WEALE). London–New York 1996, s. 90. R. DEHOUSSE: *Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 143–144.

stępstwem decyzji podmiotów cieszących się bezpośrednią legitymacją demokratyczną, tzn. najczęściej parlamentu lub organów władzy wykonawczej bezpośrednio przed tym parlamentem odpowiedzialnych. Podmioty delegujące sprawują odpowiednią kontrolę nad podmiotami, którym przekazane zostały określone kompetencje, a te ostatnie są odpowiedzialne przed nimi lub przed sądami<sup>23</sup>. Biorąc pod uwagę wzrost znaczenia technokratów kosztem organów przedstawicielskich, mówi się w tym kontekście nawet o „zarządzaniu postparlamentarnym” (ang. *post-parliamentary governance*)<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o to, jakie kwestie mogą być przekazane niezależnym ekspertom, to, zdaniem G. Majone, delegowanie uprawnień jest legitymowane wtedy, kiedy efekty tego delegowania są korzystne dla wszystkich lub prawie wszystkich jednostek i grup w danym społeczeństwie. Jeśli delegowanie uprawnień oznaczałoby korzyści dla jednej z grup kosztem innej, to nie powinno mieć miejsca. Natomiast w odniesieniu do środków odpowiedniej kontroli sprawowanej nad podmiotami, którym delegowano odpowiednie kompetencje, to powinny to być jasno i wąsko zdefiniowane cele ich działalności, odpowiedzialność za rezultaty działania, precyzyjne wymagania proceduralne, profesjonalizm, przejrzystość czy nawet konkurencja pomiędzy takimi podmiotami<sup>25</sup>. Zatem podmioty, którym delegowano pewne kompetencje, starają się osiągnąć cele postawione przez delegującego i wykonują powierzone im kompetencje zgodnie z odpowiednimi, przyjętymi i uważanymi za właściwe procedurami. Podmiot, któremu delegowane zostały określone kompetencje, charakteryzuje się fachową, specjalistyczną wiedzą, która jest wykorzystywana w interesie publicznym i która pozwala mu skutecznie działać; przy czym skuteczność ta może być rozumiana przynajmniej dwojako: jako zdolność podejmowania decyzji wtedy, gdy jest to konieczne oraz jako zdolność podejmowania decyzji „właściwych”.

---

<sup>23</sup> Warto dodać, że jak zauważa np. J.D. Fearon, często w takim przypadku mamy do czynienia z kilkoma podmiotami pełniącymi funkcję zwierzchnika w relacji zwierzchnik – agent i w związku z tym trudno jest mówić, nawet teoretycznie, jaki są wyraźne preferencje zwierzchnika co w konsekwencji wpływa na kwestię odpowiedzialności agenta za swoje działania. J.D. FEARON: *Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance*. In: *Democracy, accountability and representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999, s. 56. Na temat odpowiedzialności zob. także np. D.D. DUNN: *Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: Fundamentals of accountability and responsibility*. In: *Democracy, accountability...*, s. 297–325; J. DUNN: *Situating democratic political accountability*. In: *Democracy, accountability...*, s. 329–344.

<sup>24</sup> C.M. RADAELLI: *Technocracy in the European Union*. London–New York 1999, s. 3.

<sup>25</sup> G. MAJONE: *Introduction*. In: *Regulating Europe...*, s. 5.

Jak pisze Thomas D. Zweifel, problem: czy w prowadzeniu polityki efektywniejsze są organy pochodzące z wyborów, czy też niezależni biurokraci – jest przedmiotem debaty od początku lat czterdziestych XX wieku<sup>26</sup>. Od samego początku „technokracja” miała bardzo duże znaczenie w procesie integracji europejskiej. J. Monnet – główny „konstruktor” WE – był „symbolem” i „uosobieniem” technokraty<sup>27</sup>, którego zdaniem polityka mogła być usunięta z procesu integracji<sup>28</sup>, a instytucje Wspólnot były skonstruowane na podstawie technokracji<sup>29</sup>.

Zaczynając ten wątek od kwestii ogólnych, warto wspomnieć o okolicznościach i uwarunkowaniach, w których mamy do czynienia z rosnącym znaczeniem tzw. biurokracji. Eva Etzioni-Halevy wskazuje tutaj m.in. na coraz większą ingerencję władz w różne dziedziny życia społecznego, rosnącą złożoność zadań tych władz, związany z tym wzrost znaczenia fachowej, specjalistycznej wiedzy dostępnej biurokratom, konieczność polegania na informacjach dostarczanych politykom przez biurokratów i możliwość manipulowania tymi informacjami przez tych ostatnich, relatywnie skromne zasoby będące do dyspozycji polityków, to, że często politycy nie są zainteresowani kontrolą nad biurokratami, upadek władzy parlamentów oraz to, że politycy pełnią swoje funkcje tylko przez pewien czas, podczas gdy biurokracja ma charakter stały<sup>30</sup>. W takich warunkach, z kolei jako najistotniejsze przyczyny (i motywy) powołania wspólnych międzynarodowych instytucji o charakterze ponadnarodowym, J. Ruszkowski wymienia: „ułatwienie osiągnięcia międzynarodowych interesów i pożądaných rezultatów”, większe korzyści ekonomiczne i polityczne mocodawców (czyli państw członkowskich WE/UE), wyższa skuteczność działania mocodawców, niższe koszty działania państw, odciążenie i redukcja obowiązków państw, „ograniczenie agresywnych nacjonalizmów”, „zminimalizowanie ryzyka działania i popełnienia błędów przez mocodawców”, „płynne, niezależne i niekadencyjne działanie instytucji (agentów) pozbawione koniunkturalizmu i nacisków politycznych”, „chęć otrzymania specjalistycznej i eksperckiej wiedzy przez mocodawców”, „załatwienie sporów pomiędzy mocodawcami” i „chęć dopilnowania

<sup>26</sup> T.D. ZWEIFEL: *Democratic deficit in comparison: Best (and worst) practices in European, US and Swiss merger regulation*. „Journal of Common Market Studies” 2003, Vol. 41, No 3, s. 544.

<sup>27</sup> M. BELOFF: *Europe and the Europeans*. London 1957, s. 169.

<sup>28</sup> D. MARQUAND: *Parliament for Europe*. London 1979, s. 60.

<sup>29</sup> M. CINI: *Reforming the European Commission: Discourse, culture and planned change*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A.M.A. VAN DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002, s. 4.

<sup>30</sup> E. ETZIONI-HALEVY: *Bureaucracy and democracy. A political dilemma*. London–New York 2010, s. 57–59.

wzajemnych zobowiązań powziętych przez państwa oraz zapewnienia ich wiarygodności nawet za cenę funkcji nadzorczych w dyspozycji instytucji ponadnarodowej”<sup>31</sup>.

Poświęcając nieco więcej miejsca niektórym z tych przesłanek, na poparcie tezy, zgodnie z którą funkcjonowanie niezależnych instytucji jest pożądane z racji wyższej ich skuteczności w wykonywaniu pewnych zadań w porównaniu do efektywności działań polityków, można przedstawić wiele argumentów. W związku z tym, że jedną z cech charakterystycznych demokratycznego systemu politycznego jest kadencyjność sprawowania władzy, rządzący, dążąc do jej utrzymania, działają i podejmują decyzje w tzw. perspektywie krótko- i średniookresowej. Należy tutaj zauważyć, że, uwzględniając także wybory na szczeblach lokalnym i regionalnym, wybory głowy państwa czy wybory do PE – wszak wszystkie one w jakimś stopniu pełnią funkcję oceny rządzących – okresy, w których nie mamy do czynienia z jakimiś kampaniami wyborczymi, nie są ani zbyt częste, ani długie. G. Majone, oprócz tego, że zwraca uwagę na to, iż w demokracji władze funkcjonują w krótszej perspektywie czasu niż w sektorze prywatnym i dlatego wypracowywanie wiarygodności jest trudniejsze; zauważa także to, że władza prawodawcza nie może swoimi decyzjami wiązać swoich następców i dlatego też polityki publiczne są zawsze bardziej zmienne i charakteryzują się niższym poziomem wiarygodności<sup>32</sup>. Dlatego, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, w pewnych dziedzinach (jak np. polityka pieniężna), gdzie wiarygodność i ciągłość prowadzonych działań jest szczególnie ważna, przekazywanie wykonywania pewnych kompetencji jest uważane za bardziej efektywne<sup>33</sup> i dlatego, generalnie, interesowi publicznemu może lepiej służyć prowadzenie niektórych polityk przez niezależne agencje wykonawcze, działające dłużej niż wyłaniane w wyborach rządu i parlamenty<sup>34</sup>. „Chaotyczna demokracja pluralistyczna” może być formalnie szanowana, ale w istocie musi być kontrolowana na podstawie wiedzy i racjonalności<sup>35</sup>. Myślenie i podejmowanie działań, które można określić jako mające na uwadze przede wszystkim tzw. perspektywę długookresową, są w demokracji w praktyce trudne nie tylko ze względu na wybory, ale także ze względu na wszelkiego rodzaju sondaże i badania opinii publicznej dotyczące różnego rodzaju zagadnień politycznych.

<sup>31</sup> J. RUSZKOWSKI: *Ponadnarodowość...*, s. 107–108.

<sup>32</sup> G. MAJONE: *Introduction...*, s. 4.

<sup>33</sup> G. MAJONE: *The credibility crisis of community regulation*. “Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, No 2, s. 288.

<sup>34</sup> S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 81.

<sup>35</sup> C.M. RADAELLI: *Technocracy...*, s. 6.

F. Zakaria wymienia w interesującym nas kontekście takie kraje, jak Singapur, Chiny, Korea Południowa, jako przykłady państw, w których rządzący mają wizję długoterminową: „tam jeszcze istnieją elity technokratyczne, które są izolowane od pewnych demokratycznych nacisków. Z politycznego punktu widzenia trudno jest mi coś takiego powiedzieć, ponieważ bardzo wierzę w demokrację. Arystoteles pisał o ustroju mieszanym. Były w nim zawarte elementy ustroju demokratycznego i arystokratycznego. My mamy chyba za dużo demokratycznego”<sup>36</sup>. I jego zdaniem, jedno z wyjść polega na pójściu w stronę demokracji deliberatywnej, w której „ludzie byliby zmuszeni do konfrontowania się z różnymi rozwiązaniami problemów”<sup>37</sup>, a drugie to to, z czym mamy do czynienia w UE, w której stworzono „myślące przyszłościowo elity technokratyczne”<sup>38</sup>. Na problem możliwego dylematu pomiędzy demokracją a skutecznością zwracają uwagę także np. W. Merkel<sup>39</sup> czy R. Kuźniar. Ten ostatni mówi, że „demokracja jest wartością samą w sobie, ale w określonych sytuacjach może stanowić czynnik ograniczający. Zdarza się, że wola większości uniemożliwia przeprowadzenie koniecznych reform”<sup>40</sup> oraz – to już słowa dotyczące reform w UE – że w pewnych sytuacjach dochodzi do „napięcia pomiędzy wymogami demokracji a troską o skuteczność wspólnoty”<sup>41</sup>.

Względna niezależność od polityki, z jaką mamy do czynienia w przypadku podmiotów o charakterze technokratycznym, jest okolicznością, dzięki której łatwiejsze powinno być podejmowanie tzw. trudnych ze względu na ich koszty polityczne decyzji (wiązących się z naruszeniem interesów przynajmniej jakiejś części wyborców). Jak wskazują np. G. Majone i T. D. Zweifel, przekazywanie wykonywania pewnych kompetencji może być motywowane chęcią uniknięcia odpowiedzialności za jakieś działania<sup>42</sup>. Podmioty (instytucje, organy, agendy) technokratyczne mogą tutaj służyć jako te, które można obciążać odpowiedzialnością za określone decyzje, działania czy zaniechania podmiotów „politycznych”. Przykładowo, bardzo częstą praktyką politycznych instytucji państw

---

<sup>36</sup> *Bohaterowie są zmęczeni*, rozmowa z Fareedem Zakarią. „Gazeta Wyborcza” z 29–30 grudnia 2012, s. 20–21.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> W. MERKEL: *Legitimacy and democracy: Endogenous limits of European integration*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 46.

<sup>40</sup> *Demokracja i skuteczność*, rozmowa z Romanem Kuźniarem. „Tygodnik Powszechny” 2012, nr 24(3283), s. 32.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> G. MAJONE: *Europe’s democratic deficit: The question of standards*. “European Law Journal” 1998, Vol. 4, No 1, s. 16; T.D. ZWEIFEL: *Democratic deficit...*, s. 544.

członkowskich UE jest argumentacja, że jakieś – najczęściej „niepopularne”, „trudne”, wiążące się z jakimiś kosztami finansowymi itp. decyzje i działania są konieczne ze względu na „dostosowanie się do wymogów UE” albo też, że jakieś działania byłyby „niezgodne z wymogami UE”. W ten sposób, w tym wypadku, UE staje się swoistym „alibi” dla podejmowania decyzji, działań czy zaniechań, za które politycy woleliby odsunąć od siebie odpowiedzialność.

Kolejnym argumentem przemawiającym za cedowaniem pewnych uprawnień decyzyjnych i/lub wykonawczych na rzecz organów technokratycznych jest to, że w obliczu skali trudności i złożoności problemów wymagających decyzji powinny być one podejmowane na podstawie wiedzy i kwalifikacji dostępnych właśnie ekspertom<sup>43</sup>. „W tradycji europejskiej kompetencje »techniczne« i profesjonalna wiedza są kluczowymi czynnikami w tworzeniu stabilnych ram. Innym kluczowym czynnikiem są podstawy prawne”<sup>44</sup>. Nawet pomijając tutaj wiele innych kompetencji UE, a wskazując tylko na te, które dotyczą funkcjonowania wspólnego rynku, to bez wątpienia zarządzanie rynkiem ok. pół miliarda konsumentów, na którym funkcjonują miliony przedsiębiorstw utrzymujących kontakty gospodarcze z podmiotami z pozostałych państw świata czy też harmonizacja/zastępowanie regulacji prawnych obowiązujących w dwudziestu ośmiu państwach o różnych tradycjach i systemach prawnych, wymaga wysokiej specjalizacji i wiedzy eksperckiej.

Jeszcze inne argumenty za przekazywaniem kompetencji niezależnym organom to: dążenie do uwolnienia jakiejś sfery polityki od wpływów, nacisków czy presji grup interesów, struktura i sposób funkcjonowania jakiegoś niezależnego podmiotu, która może ułatwiać (zwiększać) partycypację obywateli w jego działaniach, a także to, iż niezależne agencje mogą chronić obywateli przed arogancją biurokracji i ograniczonym dostępem do informacji (lub jego brakiem) i w efekcie wzmocnić debatę publiczną<sup>45</sup>. Duży wpływ technokratów na kształt procesu integracji i funkcjonowanie UE ma być także wyrazem istniejącego politycznego konsensu co do głównych celów UE – integracji ekonomicznej opartej na zasadach wolnorynkowych – a podejmowane w tym celu decyzje mają charakter techniczny i służą tylko realizacji celów, co do których jest porozumienie<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> T.D. ZWEIFEL: *Democratic deficit...*, s. 544.

<sup>44</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas, contradictions and the future of European democracy*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996, s. 10.

<sup>45</sup> G. MAJONE: *Theories of regulation*. In: *Regulating Europe...*, s. 40–41.

<sup>46</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 18–19.



Przedstawione argumenty bez wątpienia mają swoją wagę, a znaczenie technokracji w funkcjonowaniu UE jest bardzo duże. Odnosząc relacje pomiędzy podmiotami delegującymi, a tymi, które można by określić jako technokratyczne i którym pewne kompetencje są delegowane do systemu instytucjonalnego UE, nasuwają się przynajmniej dwa zasadnicze, w kontekście tematu niniejszej pracy, pytania – problemy. Pierwsze dotyczy tego, które instytucje UE i w jakim stopniu można rzeczywiście uznać za „technokratyczne” czy też „apolityczne”, „niezależne” itp.? Mówiąc innymi słowami, chodzi o to, w jakim stopniu argumenty na rzecz delegowania pewnych kompetencji, zadań itp. są w ogóle zasadne w przypadku instytucji UE. Po części następstwem tego zagadnienia jest drugi problem, znacznie ważniejszy i znacznie bardziej złożony: Czy przytoczone argumenty są wystarczające do tego, aby uznać legitymację pośrednią oraz fachową wiedzę za dostateczne źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego UE? Kwestia ta stanowi logiczną konsekwencję pierwszej kwestii tylko po części, gdyż niezależnie od jej postawienia i udzielonej odpowiedzi problem dotyczący tego, czy legitymacja pośrednia w przypadku systemu instytucjonalnego UE jest wystarczająca, musiałby zostać podjęty także z wielu innych względów, które zostaną dalej poruszone.

Najistotniejsze kwestie dotyczące pozycji polityczno-prawnej instytucji UE zostały przedstawione w rozdziale trzecim. Biorąc to pod uwagę i nie powtarzając przedstawionych tam kwestii, Parlament Europejski, Rada Europejska oraz Rada UE z oczywistych względów za „apolityczne”, „niezależne”, „technokratyczne” nie mogą zostać uznane. Może tak natomiast być w przypadku TS UE, EBC oraz TO.

Natomiast w przypadku KE sytuacja jest pod tym względem chyba najbardziej złożona. Komisja Europejska (a w przypadku EWWiS Wysoka Władza) w zamierzeniach twórców WE miała być właśnie instytucją technokratyczną i niezależną politycznie, której pozycja polityczno-prawna stanowiłaby o tym, że jest ona głównym „motorem napędowym” procesu integracji oraz instytucją wykonawczą, kontrolną, zarządzającą i koordynującą. Finn Laursen pisze, że „ojcowie założyciele” WE mieli na uwadze przed wszystkim zdolność instytucji Wspólnot do rozwiązywania wspólnych problemów, stąd legitymacja Komisji miała wynikać z jej fachowej wiedzy<sup>47</sup>. Bez wątpienia KE posiada cechy organu technokratycznego – jej członkowie powinni działać na rzecz interesu UE jako całości, powinni być niezależni oraz posiadać odpowiednią wiedzę. Justin Greenwood

---

<sup>47</sup> F. LAURSEN: *The role of the commission*. In: *The European Union: How democratic...*, s. 120–121.

pisze, że ze względu na to, iż KE jest podmiotem inicjującym i przedkładającym projekty inicjatyw legislacyjnych, to ten „techniczny” charakter powoduje, że pożądana jest tutaj specjalistyczna wiedza<sup>48</sup>. Wszystko to powoduje, że szczególnie zasadne staje się pytanie o to, „czy dziś komisarze europejscy (i ich zaplecze) myślą w kategoriach wspólnotowych, nawet jeśli składają przysięgę/ślubowanie na wierność Unii, a nie krajów, z których pochodzą?”<sup>49</sup> C.M. Radaelli pisze, że ze względu na to, że UE jest organizacją, w której dominują funkcje regulacyjne nad redystrybucją dochodów, to wiedza, a nie budżet i środki finansowe, są głównym instrumentem politycznym. Specjalistyczna wiedza jest zaś domeną ekspertów, podczas gdy polityków i opinię publiczną interesuje bardziej redystrybucja dochodów<sup>50</sup>. Poza tym, pojedynczy członek KE nie może zostać odwołany przez PE, a pozycja polityczno-prawna „uwalnia” KE od „bieżącej polityki”. Jednak przewodniczący KE jest mianowany z uwzględnieniem wyników wyborów do PE, KE jako całość musi zyskać akceptację PE, jest przed nim odpowiedzialna i PE może wobec niej wyrazić wotum nieufności. Poza tym, w praktyce członkami KE bardzo często zostają osoby, które wcześniej były zaangażowane w politykę – były członkami partii politycznych, posłami, ministrami itp. Jednocześnie warto przytoczyć tutaj opinię J. Gillinghama, zgodnie z którą KE jest instytucją technokratyczną tylko w ograniczonym sensie. Jest bowiem tworzona przez technokratów, którzy „tworzą politykę” w sensie regulacji prawnych, ale nie mają specjalistycznej praktycznej wiedzy w dziedzinach, którymi się zajmują. Pod tym względem są zależni od podmiotów zewnętrznych; w tym miejscu dochodzi się do kwestii lobbystów<sup>51</sup>. L. Hooghe pisze, że wobec złożoności UE urzędnikom KE często trudno jest znaleźć rozwiązanie napięć pomiędzy polityką, fachowością i bezstronnością<sup>52</sup>. Wydaje się więc, że KE jest obecnie w interesującym nas w tym miejscu kontekście instytucją o charakterze hybrydowym, to znaczy łączącym w sobie cechy podmiotu technokratycznego i politycznego.

W rezultacie, np. D. Marquard pisał, że „Europa Wspólnot to w olbrzymiej mierze Europa technokratów”<sup>53</sup>; wg innej opinii UE jest technokracją w tym sensie, że „polityczna hegemonia” nie może zostać

<sup>48</sup> J. GREENWOOD: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke–New York 2003, s. 274.

<sup>49</sup> Z. CZACHÓR: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa 2013, s. 111.

<sup>50</sup> C.M. RADAELLI: *Technocracy...*, s. 37.

<sup>51</sup> J. GILLINGHAM: *Design for a new Europe*. Cambridge 2006, s. 44.

<sup>52</sup> L. HOOGHE: *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge 2001, s. 7.

<sup>53</sup> D. MARQUAND: *Parliament...*, s. 87.

ustanowiona przez wywalczenie tego w ideologicznych walkach na politycznym polu bitwy<sup>54</sup>.

Drugi z postawionych problemów polega na tym, czy można uznać technokrację i legitymację pośrednią za wystarczające źródła legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Anand Menon i Stephen Weatherhill wyrażają pogląd, jakoby „założenie, że wyższy poziom legitymacji *a priori* jest niezbędny, aby w zadowalający sposób uzasadnić delegowanie uprawnień instytucjom ponadnarodowym, zwłaszcza Trybunałowi i Komisji, jest błędne, gdyż nie uwzględnia jego potencjalnie szkodliwego wpływu na legitymację *a posteriori*. Rozpatrując ten problem, należy pamiętać, że państwa członkowskie z własnej woli przekazały uprawnienia instytucjom ponadnarodowym właśnie po to, aby mogły one skutecznie wykonać te zadania, których państwa członkowskie nie mogły zrealizować samodzielnie”<sup>55</sup>. Zdaniem tych autorów, „tworząc instytucje, na rzecz których deleguje się uprawnienia, państwa członkowskie świadomie podjęły decyzję, aby były one niezależne od krajowych procesów legitymizacyjnych. Co więcej, tworząc Komisję i Trybunał Sprawiedliwości jako instytucje mianowane, celowo nie przyznały im legitymacji *a priori*”<sup>56</sup>. Główną tezę pracy Marca A. Pollacka jest stwierdzenie, że rządy państw członkowskich delegowały Komisji i Trybunałowi pewną władzę i uprawnienia decyzyjne ze względu na niższe tzw. koszty transakcyjne podejmowania decyzji na poziomie UE i tak określają ich kompetencje, aby z jednej strony ograniczać ich swobodę, a z drugiej maksymalizować korzyści z takiego delegowania uprawnień<sup>57</sup>.

Zgodnie z tym, co pisze G. Majone, przekazywanie znaczących kompetencji niezależnym instytucjom rodzi jednak dwa problemy teoretyczne: pierwszy polega na tym, w jaki sposób wyjaśnić wolę polityków do ograniczenia swojej władzy i tym samym zaakceptować dyfuzję władzy w państwie, a drugi dotyczący tego, jakie są implikacje takiego delegowania władzy dla demokratycznej legitymizacji i odpowiedzialności. Jeśli takie delegowanie nawet rozwiązuje problem wiarygodności, to jednak powoduje inny. Podstawową bowiem zasadą w demokracji jest to, że polityki publiczne są przedmiotem kontroli pełnionej przez osoby odpowiedzialne przed elektoratem. Niezależne agencje wydają się naruszać tę

---

<sup>54</sup> B. KOHLER-KOCH: *Organized interests in European integration: The evolution of a new type of governance?* In: *Participation and policymaking in the European Union*. Eds. H. WALLACE, A.R. YOUNG. Oxford 1997, s. 48.

<sup>55</sup> A. MENON, S. WEATHERHILL: *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Warszawa 2007, s. 120.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>57</sup> M.A. POLLACK: *The engines...*, s. 19.

zasadę. Technokraci, którzy stoją na czele takich agencji, są mianowani, a nie wybierani. W jaki sposób posiadana przez nich władza może być poddana demokratycznej kontroli? Ten sam problem dotyczy wszystkich instytucji, które nie są bezpośrednio odpowiedzialne ani przed wyborcami, ani wybranymi politykami – dotyczy to nie tylko agencji o charakterze regulacyjnym lub wykonawczym, ale też banków centralnych, instytucji ponadnarodowych (jak KE albo WTO) czy sądów i trybunałów<sup>58</sup>.

Tego rodzaju wątpliwości nie są jedynymi, jakie można i należy w tym miejscu podnieść. Decyzje czy działania o charakterze „technicznym” mogą mieć – i bardzo często mają – swoje bardzo ważne przesłanki i implikacje o charakterze politycznym. Oddzielenie w działaniach i decyzjach organów publicznych tego, co „techniczne”, od tego, co wpływa na różnego rodzaju grupy interesu i co jest „polityczne”, bywa bardzo często niemożliwe.

Zdaniem S. Hixa, istnieją przynajmniej trzy powody, dla których demokracja jest lepsza od technokracji. Po pierwsze, wybory gwarantują, że ich zwycięzcy reprezentują głos obywateli. Wybory motywują do tworzenia konkurujących z sobą programów i wysuwania kandydatów rywalizujących o stanowiska polityczne. Pozwalają także na ukaranie polityków, którzy nie dotrzymali swoich obietnic, są nieuczciwi, skorumpowani itp. Po drugie, rywalizacja polityczna jest kluczowa dla zainicjowania debaty politycznej, która sprzyja wyrabianiu sobie przez wyborców opinii o poszczególnych propozycjach politycznych. Po trzecie, wybory odgrywają ogromną rolę w stopniowym tworzeniu tożsamości politycznej<sup>59</sup>.

Swoistym podsumowaniem problemów wskazanych przez S. Hixa jest uwaga D. Beethama, który pisze, że jeśli nauka służy jako źródło legitymizacji, zmierza w kierunku antydemokratycznym, przyznając prawo podejmowania decyzji ekspertom kosztem obywateli<sup>60</sup>. W przypadku legitymizacji władzy opartej na wiedzy mamy do czynienia z paternalistyczną relacją pomiędzy rządzącymi a rządzonymi: „zaufajcie nam, gdyż my wiemy najlepiej”<sup>61</sup>. Poza tym, w polityce zawsze spotykamy się z wartościami, „a żaden algorytm nigdy nie da odpowiedzi w przypadku ich konfrontacji”<sup>62</sup>. Racjonalność technokratyczna jest tylko jednym z rodzajów racjonalności, a demokracja potrzebuje także racjonalności normatywnej<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> G. MAJONE: *Introduction...*, s. 2–5.

<sup>59</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 223.

<sup>60</sup> D. BEETHAM: *The legitimation of power*. Basingstoke–London 1991, s. 73.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 89.

<sup>62</sup> C.M. RADAELLI: *Technocracy...*, s. 7.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

Problemem jest także precyzyjne określenie mandatu dla technokracji: „jeśli dasz technokracji szeroki mandat, zrobisz z niego polityka”<sup>64</sup>, a także „wymykanie się agenta spod kontroli mocodawcy”<sup>65</sup>. W opinii takich autorów jak John D. Huber i Charles R. Shipan, upolitycznienie urzędników służby cywilnej uważane jest za cechę nowoczesnych systemów parlamentarnych<sup>66</sup>. W efekcie, następstwem przekazywania biurokratom przez polityków niezależności w procesie politycznym, co w nowoczesnych, skomplikowanych społeczeństwach bardzo często jest koniecznością, będą „niedemokratyczne skutki”, w których biurokraci posiadają znaczącą władzę w procesie politycznym, podczas gdy pochodzący z wyboru politycy mają niewielki wpływ na efekty tego procesu<sup>67</sup>. Problem ten jest szerszy i nie dotyczy tylko UE i jej instytucji. S. Hix zwraca uwagę na to, że w państwach demokratycznych mamy do czynienia z bardzo wyraźnym wzrostem wykorzystania władz wykonawczych do stanowienia prawa. W obecnym, bardzo złożonym i globalnie współzależnym świecie rządy muszą szybko odpowiadać na zmieniające się okoliczności rynkowe, odkrycia naukowe czy nowe oczekiwania społeczne. Regulacja produkcji i podział dóbr i usług na rynku stały się bardziej techniczne a przyjmowanie regulacji prawnych tradycyjną drogą parlamentarną „coraz bardziej niepraktyczne”<sup>68</sup>. Parlamentey konsekwentnie preferują przyjmowanie aktów prawnych o charakterze ogólnym, „ramowym”, a wypełnianie ich konkretnymi rozwiązaniami delegują rządowi. Częściowo proces ten jest napędzany zastępowaniem „redystrybucji” przez „regulację” jako najważniejszy instrument nowoczesnego rządzenia. Proces ten jest nazywany upadkiem parlamentów<sup>69</sup>. Jednak bezpośrednie stanowienie prawa przez egzekutywę oznacza pojawienie się „szarej strefy” pomiędzy legislatywą a egzekutywą. W klasycznej hierarchii norm prawnych legislacja o charakterze ogólnym, „ramowym” stanowi „podstawowe zasady”, a akty o charakterze pochodnym są techniczną interpretacją tych zasad. Gdy jednak

---

<sup>64</sup> S.S. ANDERSEN, T.R. BURNS: *Societal decision-making: Democratic challenges to state technocracy*. Aldershot 1992, s. 29.

<sup>65</sup> Zob. J. RUSZKOWSKI: *Ponadnarodowość w systemie...*, s. 158–164.

<sup>66</sup> J.D. HUBER, C.R. SHIPAN: *Deliberative discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge 2002, s. 29.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>68</sup> S. HIX: *Parliamentary oversight of executive power. What role for the European Parliament in comitology?*. In: *Committee governance in the European Union*. Eds. T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER. Manchester–New York 2000, s. 62.

<sup>69</sup> Zagadnienie „upadku parlamentów”, to znaczy relatywnego spadku znaczenia legislatywy (kosztem przede wszystkim egzekutywy) jest kwestią, na którą zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu już od kilkudziesięciu lat. Zob. np. na ten temat K.C. WHEARE: *Legislatures*. Oxford 1963, s. 219–230.

egzekutywa ma tutaj coraz więcej do powiedzenia, rodzi to problem dla parlamentów, gdyż władza wykonawcza ma skłonność do przekraczania granicy pomiędzy kompetencjami legislatywy i egzekutywy – po to, aby zmniejszyć ryzyko porażki podczas uchwalania aktu prawnego, tak, aby osiągnąć założenia danej polityki, albo w celu reelekcji, czy też aby służyć jakimś grupom interesu<sup>70</sup>.

Przykładem, obrazującym problem dotyczący tego, jakie sprawy powinny być przekazane podmiotom technokratycznym i apolitycznym, są: polityka pieniężna i polityka fiskalna. W odniesieniu do tej pierwszej, jak to zostało wskazane w rozdziale trzecim (podrozdz. 3.4.), panuje obecnie raczej konsens co do tego, że powinna być ona prowadzona przez niezależny bank centralny. Uzasadnia się to jej znaczeniem jako instrumentu oddziaływania na gospodarkę, złożonością, dużą wpływem wiarygodności na jej skuteczność itp. Ale czy w odniesieniu do polityki fiskalnej nie jest podobnie i czy dlatego również nie powinna być prowadzona przez organy o charakterze podobnym do niezależnych banków centralnych? Jednak ewentualne pomysły, aby odebrać politykom pochodzącym z bezpośrednich wyborów prawo decydowania o podatkach chyba nie miałyby zbyt wielkich szans powodzenia. Poza tym, nigdy nie możemy mieć pewności, że „deliberacja ekspertów” wynika wyłącznie z troski o dobro wspólne<sup>71</sup>. Jak pisze G. Majone, punktem wyjścia w teorii agencji jest założenie, że w relacjach zwierzchnik – agent posiadane informacje nie są rozłożone symetrycznie, ale że agent ma ich zazwyczaj więcej. Dotyczą one szczegółów wykonywanego przez agenta zadania, a także jego działań, możliwości i preferencji. Taka nierównowaga może umożliwiać manipulowanie wyborami dokonywanymi przez zwierzchnika. Jednym z założeń teorii agencji przy odnoszeniu jej do problemu kontroli politycznej jest to, że z czasem interesy polityków i biurokratów zaczynają się różnić. Dzieje się tak z racji zmian koalicji rządzących oraz dlatego, że z biegiem czasu biurokracja zaczyna mieć własne interesy, będące następstwem jej instytucjonalizacji i presji zewnętrznej<sup>72</sup>. Teoretycznie bowiem prosty mechanizm, w którym elektorat kontroluje organy prawodawcze, które kontrolują organy wykonawcze, które z kolei sprawują kontrolę nad podmiotami technokratycznymi (biurokratycznymi), w rzeczywistości rzecz jasna nie jest taki prosty. Każde z ogniw tego swoistego łańcucha może dążyć do realizacji własnych interesów i mieć na uwadze przede wszystkim swoje dobro. A im dłuższy jest ten łańcuch, tym luźniejsze

<sup>70</sup> S. HIX: *Parliamentary oversight...*, s. 62–63.

<sup>71</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative...*, s. 145.

<sup>72</sup> G. MAJONE: *Theories...*, s. 36.

powiązania pomiędzy rządzącymi a rządzonymi<sup>73</sup>, i – należy dodać – tym trudniej utrzymać kontrolę delegujących nad podmiotami, którym deleguje się pewne kompetencje. W przypadku Unii Europejskiej oraz jej instytucji – Komisji i TS, jak pisze M.A. Pollack, raz stworzone, posiadają i rozwijają własne preferencje, generalnie dotyczące dalszej integracji, i stały się swoistymi „silnikami integracji”, chociaż w granicach przyznanych im kompetencji<sup>74</sup>.

Na nieco inne przesłanki, które mogą prowadzić do podobnych następstw delegowania kompetencji technokratom, zwracają uwagę J.D. Huber i C.R. Shipan. Chodzi o to, że ludzie rzadko są zainteresowani szczegółami aktów prawnych przyjmowanych przez polityków, a interesują ich przede wszystkim efekty tych praw. Jednak to, w jaki sposób napisana jest np. ustawa regulująca jakąś kwestię, jest bardzo istotne, gdyż sposób jej napisania może mieć kluczowy wpływ na jej rezultaty i tym samym na ocenę polityków przez elektorat. Z jednej więc strony politycy mogą czerpać korzyści z delegowania realizacji danego aktu prawnego biurokratom i fachowcom, którzy mają wiedzę, której nie posiadają politycy. Jednak z drugiej strony, wiedza, którą posiadają eksperci, oraz ich wpływ na proces podejmowania decyzji i realizacji jakiejś polityki, daje im możliwość działania przeciw interesom polityków<sup>75</sup>.

W nieco szerszym kontekście, jak zauważają np. D. Beetham i Ch. Lord, technokracja jako źródło legitymizacji władzy politycznej jest wariantem szerszego modelu, zgodnie z którym prawo do rządzenia przypada tym, którzy mają dostęp do pewnej szczególnej wiedzy – uzasadnieniem prawa do rządzenia może być tutaj tradycyjna mądrość (władza tradycyjna), objawienie boskie (teokracja), posiadanie szczególnych przymiotów moralnych (ang. *moral insight*), przyszły bieg historii (marksizm-leninizm) czy właśnie wiedza naukowa (technokracja)<sup>76</sup>. Mieszczą się one we wskazanych w rozdziale pierwszym źródłach legitymizacji władzy politycznej. Jak piszą wspomniani tutaj autorzy, wszystkie te modele są „paternalistyczne i antydemokratyczne”; wymagają uprzywilejowania z racji posiadania wiedzy, co jest dobre dla społeczeństwa, do której to wiedzy zwykli ludzie nie mają dostępu<sup>77</sup>. J.D. Huber i C.R. Shipan, analizując literaturę przedmiotu zauważają, że wskazuje się w niej, iż zaletami biurokracji może być to, że jest ona neutralna politycznie, kompetentna i profesjonalna. Jednak niektórzy badacze uważają „państwo administracyjne” (ang. *administrative*

<sup>73</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative...*, s. 155.

<sup>74</sup> M.A. POLLACK: *The engines...*, s. 19.

<sup>75</sup> J.D. HUBER, C.R. SHIPAN: *Deliberative discretion?...*, s. 1–2.

<sup>76</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 17.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

state) za „elitystyczne, niedemokratyczne i stronnice”<sup>78</sup>. Jeszcze bardziej zdecydowanie stawiają problem Sven S. Andersen i Tom R. Burns – ich zdaniem „ceną większej reprezentatywności w podejmowaniu decyzji w sferze publicznej byłby spadek efektywności i, w rezultacie, ryzyko delegitymizacji. W ten sposób legitymizacja demokratyczna znajduje się w opozycji do legitymizacji technokratycznej”<sup>79</sup>.

Jak zostało powiedziane w rozdziale pierwszym, naturalne jest, że rządzący dążą do tego, aby ich władza miała jak najsilniejszą legitymację, co oznacza, że starają się ją wywodzić z jak największej liczby źródeł. Wydaje się więc, że czynione przez niektórych autorów przeciwstawienia legitymizacji demokratycznej i technokratycznej oczywiście mogą być czynione na potrzeby analizy, ale w rzeczywistości społecznej zawsze mamy do czynienia, w różnym stopniu, zarówno z jedną, jak i drugą. Co więcej, można także powiedzieć, że tym dwóm źródłom legitymacji prawie zawsze będą towarzyszyć inne. Zatem w praktyce sprawowania władzy politycznej mamy do czynienia z legitymacją, którą można byłoby nazwać „ogólną” i która byłaby „wypadkową” liczby i „siły” czy też znaczenia źródeł, z których jest wywodzona.

Już kilkadziesiąt lat temu C.J. Friedrich pisał, że nie ma problemu: demokracja czy biurokracja i konstytucjonalizm czy skuteczna administracja. Celem jest połączenie ich obu i znalezienie pomiędzy nimi odpowiedniej równowagi<sup>80</sup>. Podobną opinię wyraził także np. W. Wessels – państwo musi znaleźć optymalne połączenie dwóch głównych wymagań: być skuteczne i demokratyczne, tzn. wiążące akty prawne muszą być przedmiotem kontroli publicznej i partycypacji, aby być uważane za mające legitymację. Autor ten zwraca uwagę, że debata na temat optymalnego rozmiaru państwa to debata trwająca od starożytności. Panuje zgoda co do tego, że im większe państwo, tym wyższy koszt ujednoczenia aktów prawnych, tym liczniejsze mniejszości mogą być nieusatisfakcjonowane i w efekcie tym słabsza jest kontrola pojedynczego obywatela nad podejmującymi decyzje. I zdaniem W. Wesselsa, WE/UE to najlepsze rozwiązanie tego dylematu<sup>81</sup>.

Jednak wątpliwości dotyczące opierania legitymacji systemu instytucjonalnego UE tylko, albo w głównej mierze, na tym źródle, jaką jest wiedza posiadana przez tzw. technokratów, jest częścią problemu polega-

<sup>78</sup> J.D. HUBER, C.R. SHIPAN: *Deliberative discretion?...*, s. 21.

<sup>79</sup> S.S. ANDERSEN, T.R. BURNS: *Societal decision-making...*, s. 20.

<sup>80</sup> C.J. FRIEDRICH: *Constitutional government and democracy. Theory and practice in Europe and America*. Waltham (Mass.)–Toronto–London 1968, s. 407.

<sup>81</sup> W. WESSELS: *The modern West European state and the European Union: Democratic erosion or a new kind of polity?* In: *The European Union: How democratic...*, s. 58.



jącego na tym, czy opieranie prawomocności systemu instytucjonalnego UE na legitymacji pośredniej jest wystarczające i czy taka legitymacja jest odpowiednio silna.

UE i jej instytucje wpływają na praktycznie wszystkie aspekty życia obywateli państw Unii – w taki sam sposób, w jaki wpływ ten mają państwa i ich instytucje cieszące się bezpośrednią legitymacją demokratyczną. Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, w kilku sferach UE posiada kompetencje wyłączne (art. 3 TFUE<sup>82</sup>), w kilkunastu te kompetencje UE dzieli wraz z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE), w następnych kilkunastu zaś wspiera, koordynuje i uzupełnia działania państw członkowskich (art. 6 TFUE). Zgodnie z art. 5 TFUE, państwa członkowskie zobowiązane są koordynować swoje polityki gospodarcze. Taki stan rzeczy w sposób fundamentalny odróżnia UE od typowych organizacji międzynarodowych, które raczej uzupełniają działalność państw i zajmują się tym, co mogą robić skuteczniej niż pojedyncze państwa. Zgodnie z poglądem, który syntetycznie i obrazowo wyraża np. Larry Siedentop, „za figowym listkiem retoryki o integracji gospodarczej i politycznej” kryje się głównie „szybka akumulacja władzy Brukseli”. Przejawem tego jest to, że rządy państw członkowskich coraz więcej czasu poświęcają zajmowaniu się regulacjami przyjmowanymi na poziomie UE, a wiodące europejskie i międzynarodowe przedsiębiorstwa (i w mniejszym stopniu związki zawodowe) coraz więcej pieniędzy wydają na utrzymanie w Brukseli swoich obserwatorów i reprezentantów prawnych. Powód jest jasny – podmioty te zdają sobie sprawę ze znaczenia działań instytucji UE<sup>83</sup>. Warto tutaj zwrócić uwagę na to, że, jak podaje KE, pod koniec 2012 r., obok prawa pierwotnego, na dorobek prawny UE składało się 9576 rozporządzeń oraz 1989 dyrektyw<sup>84</sup>. Jak to zostało powiedziane w rozdziale trzecim, z orzecznictwa TS UE wynika, że prawo UE jest bezpośrednio skuteczne w państwach członkowskich oraz, że w przypadku kolizji norm prawa UE z normami prawa krajowego prawo UE ma pierwszeństwo. Jeśli przyjąć tezy o deficycie demokracji czy legitymizacji systemu instytucjonalnego UE to oznaczałoby to, że kontrola społeczeństw państw UE treści stanowionego na szczeblu unijnym prawa – mającego, powtórzmy, w razie kolizji pierwszeństwo przed prawem krajowym – jest mniejsza niż ich kontrola nad treścią, mającego w takich sytuacjach mniejszą „moc”, prawa krajowego.

---

<sup>82</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>83</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy in Europe*. New York 2001, s. 104–105.

<sup>84</sup> *Sprawozdanie Komisji. 30. Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2012 r.)*, COM(2013) 726 final, Bruksela, 22.10.2013 r., s. 2 – [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_30/com\\_2013\\_726\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_pl.pdf) (odczyt: 15.12.2013).

Legitymacja pośrednia jako źródło prawomocności systemu instytucjonalnego UE oznacza m.in., że elektorat wybiera swoich przedstawicieli do organu prawodawczego, który kontroluje Radę. Jednak czy ta więź i odpowiedzialność pomiędzy wyborcami a podejmującymi decyzje na poziomie UE nie powinna być bardziej bezpośrednia i tym samym mocniejsza? W sytuacji, w której UE tak mocno wpływa na życie społeczne, a prawo UE ma skutek bezpośredni i dotyczy tak wielu sfer, wydaje się, że tego rodzaju pytanie jest jak najbardziej uzasadnione. W modelu legitymacji pośredniej bowiem proces stanowienia bezpośrednio skutecznego prawa w znacznym stopniu niejako omija parlamenty narodowe, które w istocie mogą tylko albo już po wejściu w życie kontrolować efekty przyjętego aktu prawnego, albo wpływać na jego treść pośrednio przez przedstawicieli danego państwa zasiadających w Radzie UE. W ten sposób funkcjonowanie UE przyczyniałoby się i wzmacniałoby, wskazywany w literaturze przedmiotu, mający trwać od kilku dekad proces spadku znaczenia parlamentów w demokracjach<sup>85</sup>. Na tym spadku znaczenia legislatury korzystają organy wykonawcze, przedstawiona zaś wcześniej argumentacja na rzecz technokracji stanowi uzasadnienie dla tego procesu. G. Majone zauważa także, że z racji pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym, zgodnie z jednym z poglądów, to raczej rządy, spotykające się na forum Rady UE, mogą kontrolować swoje parlamenty, a nie one są kontrolowane przez te parlamenty<sup>86</sup>. Jak pisze Dimitris N. Chrysochoou, być może mamy do czynienia nie z upadkiem parlamentów, ale raczej ze stopniowym przesunięciem punktu ciężkości ich aktywności – z bezpośredniego podejmowania decyzji w kierunku kontroli, z określania procesu politycznego w kierunku wpływania na niego oraz legitymizowania systemu politycznego jako całości<sup>87</sup>. Jednak należy wskazać tutaj pogląd, że brak znaczącego na poziomie UE rządu ludu (ang. *of the people*) sprawowanego przez lud (ang. *by the people*) „jest generalnie frustrujący dla elektoratu dlatego, że nie może on wywrzeć bezpośredniego wpływu na polityki, podczas gdy one taki bezpośredni wpływ na niego wywierają”<sup>88</sup>. S. Hix pisze zaś, że „system rządów w UE nie ma wielu cech systemu demokratycznego. Z jednej strony wybieramy rządy, które w naszym imieniu negocjują następnie w Brukseli, w ten sposób mając wpływ na wybór unijnej władzy wykonawczej. Z drugiej

<sup>85</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy in the European Union*. London–New York 1998, s. 108.

<sup>86</sup> G. MAJONE: *Regulating Europe...*, s. 284–285.

<sup>87</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 124–125.

<sup>88</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe. The EU and national politics*. Oxford 2006, s. 223.

strony wybory rządów narodowych dotyczą spraw narodowych, toczą się pomiędzy partiami narodowymi, a stawką w nich są stanowiska w rządzie narodowym” [podkr. w oryginale]<sup>89</sup>. Bardzo ciekawa w tym kontekście jest opinia (będąca swoistą grą słów, trudną do dosłownego przetłumaczenia na język polski) Vivien A. Schmidt, której zdaniem na poziomie UE mamy do czynienia z polityką (rozumianą jako konkretne działania w danej sferze) bez polityki (jako swoistej gry politycznej, walki o władzę; ang. *policy without politics*), na poziomie zaś krajowym – także z polityką bez polityki, ale w odwrotnym znaczeniu, tzn. z grą polityczną, która nie przekłada się na możliwości wpływu na rzeczywistość społeczną (ang. *politics without policy*)<sup>90</sup>. Taka opinia jest konsekwencją tego, jak wiele decyzji oddziałujących na życie społeczne w państwach UE zapada na poziomie unijnym. Według V.A. Schmidt, nastąpiło przesunięcie centrum władzy z poziomu krajowego na poziom UE. Reprezentanci rządów państw UE, działając każdy z osobna jako jeden z dwudziestu kilku członków UE, zajmują się sprawami, które kiedyś były rozstrzygane wyłącznie na poziomie krajowym. Parlamenti krajowe „przekładają” legislację unijną na krajową. Sądy krajowe interpretują prawo UE, a regiony wprowadzają regulacje unijne. Krajowe grupy interesów są jednym z wielu uczestników procesu podejmowania decyzji na poziomie UE. Polityka partyjna na poziomie krajowym została zmarginalizowana – ministrowie na forum Rady UE mówią raczej w imieniu interesów narodowych niż większości rządzącej. Członkowie PE mówią raczej w interesie ogółu niż swojego elektoratu. Obywatele mają większy wpływ, kiedy w Brukseli lobbują jako zorganizowane grupy interesu, niż gdy protestują w krajowych stolicach<sup>91</sup>. Wydaje się, że taki obraz sytuacji jest przesadzony i zbyt jednostronny. Jednak nawet jeśli zostałby złagodzony i bardziej zniuansowany, to i tak nie spowodowałby to, że legitymacja pośrednia mogłaby zostać uznana za wystarczające źródło prawomocności systemu instytucjonalnego UE. Przyjmując, że wpływ społeczeństw państw UE na to, co dzieje się na poziomie unijnym, jest zbyt mały, a odpowiedzialność i tym samym legitymacja instytucji UE za słaba, efektem jest to, że polityka na poziomie państw członkowskich UE staje się czymś w rodzaju „teatru” czy też „wydmuszki”, najważniejsze zaś decyzje zapadają na poziomie UE.

Kolejnym czynnikiem, który podważa to, że legitymacja pośrednia w UE jest wystarczająca, to głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie UE. Nawet gdyby uznać tutaj pośrednią odpowiedzialność poszczególnych członków Rady UE za wystarczającą (jako urzędnicy szczebla

<sup>89</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 249.

<sup>90</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe...*, s. 5, 156.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 2.

ministerialnego są oni odpowiedzialni przed parlamentami narodowymi i te mogą wyrazić wobec nich wotum nieufności także za ich działania podejmowane na szczeblu UE), to jednak dany członek Rady UE (lub ich grupa) może zostać przegłosowany. Tym samym jakiś akt prawny będzie obowiązywał oczywiście także w państwie członkowskim UE, którego reprezentant w Radzie UE sprzeciwiał się jego przyjęciu. Najważniejsze decyzje wymagają jedności wszystkich członków Rady UE. Przede wszystkim jedność jest konieczna do wprowadzenia zmian w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE. Jednak, jak to zostało pokazane w rozdziale drugim, tendencja w tej materii jest taka, że stopniowo poszerza się zakres spraw, w których Rada głosuje większością kwalifikowaną. Tym samym coraz częściej może dochodzić do sytuacji, w której reprezentant państwa członkowskiego w Radzie UE zostaje przegłosowany, co z kolei może być przyczyną formułowania zarzutu o braku wystarczającej legitymacji demokratycznej – nawet w tym wypadku pośredniej. Thomas Christiansen pisze, że powszechnie akceptowane jest to, że aby można było mówić o właściwej legitymacji dla głosowania większością w Radzie, to potrzebna jest odpowiednia dawka demokracji przedstawicielskiej<sup>92</sup>. Szerzej aspekty związane z głosowaniem większością kwalifikowaną w Radzie UE zostały przedstawione w rozdziale trzecim (podrozdział 3.2.). Oczywiście sytuacja, w której jakaś mniejszość zostaje przegłosowana i musi podporządkować się podjętej decyzji, jest naturalna dla demokracji, jednak w przypadku UE także tutaj sprawa jest znacznie bardziej złożona – szerzej kwestia ta zostanie przedstawiona w dalszej części rozważań.

Kolejny problem, który może powodować, że legitymizacja pośrednia może być uważana za zbyt słabą, związany jest z postępem w procesie integracji gospodarczej. Jak wskazuje Fritz W. von Scharpf, wraz z ukończeniem budowy wspólnego rynku i związaną z tym swobodą przepływu czynników produkcji, rządy narodowe nie są w stanie dłużej kontynuować prowadzenia polityki państwa dobrobytu, do jakiego ich obywatele przywykli i jakiego się domagają. Największe znaczenie ma tutaj swoboda przepływu kapitału i związana z nią możliwość zakładania firm za granicą oraz ograniczenie możliwości ochrony i wspierania firm krajowych przez rządy narodowe. W efekcie, rządy te rywalizują z sobą o przyciągnięcie lub zatrzymanie mobilnego kapitału. Doszło więc do ograniczenia skuteczności podmiotów działających na poziomie narodowym, a jednocześnie

---

<sup>92</sup> T. CHRISTIANSEN: *Legitimacy dilemmas of supranational governance. The European Commission between accountability and independence*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998, s. 103.

próby harmonizacji polityki społecznej na poziomie unijnym nie mają autentycznej legitymacji demokratycznej oraz, w ramach obecnego systemu instytucjonalnego UE, są politycznie niewykonalne<sup>93</sup>. Można więc dodać, że gdyby doszło do wzmocnienia instytucji UE w zakresie możliwości oddziaływania na gospodarkę, wiązać się z tym powinno także wzmocnienie legitymizacji funkcjonowania tych instytucji – tak, aby z jednej strony mieszkańcy państw UE mieli odpowiednio silne poczucie tego, że mają wpływ na działania instytucji UE, a z drugiej strony poczucie tego, że ich działania postrzegane są jako prawomocne, powinno przyczynić się do efektywniejszego funkcjonowania tych instytucji. Wagę problemu skuteczności oddziaływania podmiotów politycznych na gospodarkę we współczesnym świecie, w tym także w UE, szczególnie mocno uwidocznił kryzys gospodarczy. Szerzej zagadnienie to zostanie przedstawione w rozdziale piątym.

W przypadku UE mamy także do czynienia z relatywnie dużym – w porównaniu do typowych organizacji międzynarodowych – poziomem redystrybucji środków finansowych. Zgodnie z zasadą „no taxation without representation”, w ślad za tym powinna iść odpowiednio silna możliwość wpływania społeczeństw państw UE na to, na jakie cele środki finansowe z budżetu UE będą wydatkowane. D. Beetham i Ch. Lord wskazują także na takie okoliczności jak to, że UE nie jest „bezosobową siłą, jak rynek międzynarodowy”, ale władzą polityczną, taką, jak np. rządy państw członkowskich. Poza tym UE wywiera także wpływ na legitymizację władz państw członkowskich. Może to mieć takie znaczenie, że funkcjonowanie UE, dostosowywanie się do prawodawstwa i do wymogów, jakie UE określa, może negatywnie wpływać na tę legitymizację. A im silniejszy jest ten negatywny wpływ, tym słabsza legitymacja państw członkowskich, od których zależy legitymizacja samej UE<sup>94</sup>.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty, wydaje się, że legitymizacja pośrednia działania instytucji UE jest chyba za słaba, a kontrola unijnego demosu nad procesem politycznym – niewystarczająca. Już kilkadziesiąt lat temu Leon N. Lindberg i Stuart A. Scheingold pisali, że „bez efektywnej kontroli demokratycznej legitymizacja instytucji WE będzie się wydawała zagrożona”<sup>95</sup>. Bez wątplenia legitymacja pośrednia może być wystarczającym źródłem prawomocności działań typowych organizacji

---

<sup>93</sup> F.W. VON SCHARPF: *Economic integration, democracy and the welfare state*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Working Paper 1996, No 96/2 (July). <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp962/wp962.html> (odczyt: 05.05.2006).

<sup>94</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 13–16.

<sup>95</sup> L.N. LINDBERG, S.A. SCHEINGOLD: *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs 1970, s. 267.

międzynarodowych. Jest chyba jednak zbyt wątplą podstawą w przypadku takiej struktury, jaką jest UE. Jak piszą D. Beetham i Ch. Lord, Unia Europejska stanowi źródło władzy, które oddziałuje bezpośrednio na obywateli i która wymaga ich (podkr. D. Beetham i Ch. Lord) uznania – „im większe bezpośrednie oddziaływanie UE na obywateli [...], tym bardziej konieczna staje się bezpośrednia raczej niż pośrednia legitymizacja”<sup>96</sup>.

#### 4.2. Bezpośrednia legitymizacja demokratyczna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Pisząc w skrócie, w demokracji przedstawicielskiej suweren (którym, jak to zostało wspomniane w rozdziale pierwszym, we współczesnych państwach demokratycznych jest podmiot zbiorowy, tzn. lud, naród, społeczeństwo itp.) wybiera w powszechnych wyborach swoich reprezentantów, którzy, zasiadając w organach prawodawczych, stanowią prawo oraz kontrolują organy władzy wykonawczej, które postanowienia tego prawa realizują. Dalszymi ogniwami tego łańcucha są, wspomniane wcześniej, różnego rodzaju organy biurokratyczne (administracja, specjalne agendy itp.), które zazwyczaj bezpośrednio podlegają egzekutywie, a pośrednio – władzy prawodawczej. Prócz tego mamy do czynienia z funkcjonowaniem systemu niezależnego sądownictwa oraz z, także wspomnianymi, podmiotami o charakterze „technokratycznym”, określanymi mianem „niezależnych”, jak np. banki centralne. Jednak niezależność zarówno sądów, jak i takich instytucji jak banki centralne nie ma charakteru absolutnego – wszak podstawy prawne funkcjonowania tych wszystkich instytucji, w ostatecznym rozrachunku, są określane także przez pochodzącą z bezpośrednich wyborów władzę prawodawczą.

W ten sposób suweren – za pośrednictwem bezpośrednio przez siebie wybieranych przedstawicieli – teoretycznie przynajmniej ma wpływ na kształt instytucji politycznych, ich skład, działanie, podejmowane przez nie decyzje itp., które to instytucje są przed suwerenem odpowiedzialne. Legitymizacja bezpośrednia to tzw. legitymizacja „na wejściu” (ang. *input*), w przypadku której mamy do czynienia z „rządami ludu” (ang. *government by the people*). Zgodnie z tym ujęciem, decyzje polityczne mają legitymację dlatego, że oddają „wolę ludu” – preferencje członków danej

<sup>96</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 13–14.

społeczności<sup>97</sup>. W przypadku UE i jej instytucji ten swoisty „łańcuch” – od suwerena do podmiotów, które ostatecznie podejmują decyzje na poziomie unijnym, jest dłuższy niż w przypadku państw członkowskich Unii, a możliwości wpływu suwerena na decyzje, działania i zaniechania instytucji UE mniejsze. Słabsza jest także odpowiedzialność tych instytucji przed suwerenem i możliwość sprawowania przez suwerena kontroli nad tymi instytucjami. Innymi słowy, bezpośrednia legitymacja demokratyczna instytucji UE jest relatywnie słaba, jak wynika zaś z przedstawionej analizy, legitymacja pośrednia jest niewystarczająca. Stanowi to jedną z głównych przyczyn formułowania tez o deficycie demokracji i, w konsekwencji, deficycie legitymizacji w UE.

Argumentacja na rzecz legitymacji bezpośredniej w ustroju demokratycznym jest dosyć prosta. Jacques Thomassen i Hermann Schmitt piszą, że polityczna reprezentacja powinna mieć miejsce na tym samym poziomie, na którym podejmowane są decyzje. Jeśli więc dalsze decyzje dotyczące przekazywania suwerenności z poziomu krajowego na europejski są podejmowane w ramach reżimu międzyrządowego i wymagają zgody rządów państw UE, to powinno się to odbywać pod kontrolą parlamentów krajowych i elektoratów krajowych<sup>98</sup>. Wspomniana już wcześniej zasada „no taxation without representation” to podstawowa zasada nowoczesnej demokracji, zgodnie z którą nikt nie może być zmuszony do robienia czegoś, jeśli nie ma możliwości wypowiedzenia się w danej sprawie – albo bezpośrednio, albo poprzez swoich reprezentantów; każde inne rozwiązanie musi być uznane za niemające legitymacji<sup>99</sup>. Proces rządzenia w demokracji powinien być „bliżej ludzi”, tak, aby suwerenność mogła być wyrażana bezpośrednio<sup>100</sup>. Podobną opinię wyraża Frank Vibert: „dziś w każdej demokracji obywatele chcą widzieć znacznie bardziej bezpośrednią kontrolę nad tym, co robią rządy. [...] Obywatele chcą, aby ich systemy rządów odpowiadały ich pragnieniom w znacznie bardziej bezpośredni sposób”<sup>101</sup>. Jeśli więc jakieś decyzje dotyczą ludzi w danym państwie, to zgodnie z regułami demokracji proces podejmowania decyzji

<sup>97</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe. Effective and democratic?*. Oxford 1999, s. 6.

<sup>98</sup> J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *In conclusion: Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999, s. 259.

<sup>99</sup> H. ABROMEIT: *Democracy in Europe. Legitimising politics in a nonstate polity*. New York–Oxford 1998, s. 4.

<sup>100</sup> Ch. ANSELL, J. GINGRICH: *Reforming the administrative state*. In: *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Eds. B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW. Oxford 2006, s. 165.

<sup>101</sup> F. VIBERT: *Europe simple, Europe strong. The future of the European governance*. Cambridge 2001, s. 6.

powinien mieć miejsce w ramach tego państwa. Ale jeśli, jak pisze np. Lars Ch. Blichner, decyzje podejmowane są na poziomie UE, a ich skutki dotyczą w równym stopniu ludzi w całej UE, to deliberacja powinna funkcjonować także na poziomie Unii, przekraczając granice państw członkowskich UE; „jeśli akceptujemy demokrację deliberatywną jako ideał normatywny, to demokracja na poziomie międzynarodowym nie jest czymś, co możemy wybrać, ale czymś, co wynika jako konieczne z teorii uzasadniającej deliberatywną demokrację”<sup>102</sup>. W kontekście poruszanej tutaj demokracji deliberatywnej warto dodać, że, jak pisze np. E.O. Eriksen, to właśnie argumentacja, a nie głosowanie czy targowanie się, jest istotą demokracji (ang. *the currency of democracy*)<sup>103</sup>.

Czy zatem sposobem na rozwiązanie problemu deficytu demokracji i deficytu legitymizacji w UE są takie zmiany w systemie instytucjonalnym Unii, które wzmacniałyby jego legitymację bezpośrednią? Czy w ogóle możliwe i zasadne byłoby wzmacnianie legitymacji systemu instytucjonalnego UE poprzez wzmacnianie jego legitymacji bezpośredniej? Tak jak to miało miejsce wcześniej, w odniesieniu do wielu problemów podejmowanych zarówno w tym rozdziale, jak i w poprzednich, odpowiedź na tak postawione pytania nie jest prosta.

Wizja demokracji przedstawicielskiej, która stanowi punkt odniesienia podczas formułowania tezy o deficycie demokracji w UE, jak pisze np. R. Dehousse, „wydaje się mieć więcej wspólnego z XVIII-wiecznym modelem demokracji niż z zarządzaniem [ang. *governance*] złożonymi społeczeństwami postprzemysłowymi”<sup>104</sup>. Przedstawione wcześniej argumenty na rzecz podejmowania decyzji politycznych na podstawie specjalistycznej wiedzy powodują, że trudno mówić o tym, że wszystkie decyzje dotyczące danej społeczności podejmowane są przez przedstawicieli ludu, narodu, społeczeństwa<sup>105</sup>.

Z kolei jak twierdzi G. Majone, UE jest „państwem regulacyjnym”, które nie angażuje się w polityki, w przypadku których dochodzi do redystrybucji dochodów, czy też w sprawy dotyczące kwestii wartości, światopoglądu itp. W ramach takiego „państwa regulacyjnego” mamy do czynienia z delegowaniem na szczebel unijny pewnych zadań, które mogą być lepiej wykonane na tym właśnie poziomie. Instytucje UE G. Majone określa jako „czwartą gałąź” rządów państw członkowskich

<sup>102</sup> L.Ch. BLICHER: *The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 148.

<sup>103</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism in the EU*. In: *Democracy...*, s. 49.

<sup>104</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative...*, s. 137.

<sup>105</sup> Ibidem.



[ang. *fourth branch of government*]<sup>106</sup>. Zdaniem tego autora, „odpolitycznienie” polityki europejskiej to cena, jaką musimy płacić za zachowanie suwerenności państw członkowskich UE. Tak długo bowiem, jak długo większość ich obywateli jest przeciwna powstaniu jednego europejskiego państwa i jednocześnie popiera daleko idącą integrację w płaszczyźnie gospodarczej, „nie możemy oczekiwać kwitnącej demokracji na szczeblu europejskim”<sup>107</sup>. W związku z tym, że takie są preferencje obywateli państw członkowskich UE, zdaniem cytowanego autora, można stwierdzić, że, paradoksalnie, ale „deficyt demokracji” w funkcjonowaniu UE jest „demokratycznie usprawiedliwiony”<sup>108</sup>.

Oprócz wątpliwości wynikających z przyjmowanych założeń teoretycznych co do charakteru samej UE, problematyczność legitymizacji bezpośredniej systemu instytucjonalnego UE wynika także z wielu jego specyficznych cech. Najistotniejsze aspekty wynikające z postanowień prawa pierwotnego UE, dotyczące pozycji polityczno-prawnej instytucji UE, tzn. ich kompetencji i wzajemnych relacji, zostały wskazane w rozdziale trzecim. Regulacje prawne, oczywiście mające fundamentalne znaczenie, nie oddają jednakże całej złożoności interesujących nas w tym miejscu zagadnień.

Wychodząc od stwierdzenia, zgodnie z którym „rdzeniem każdego systemu reprezentacji jest jego instytucja parlamentarna”<sup>109</sup>, to na poziomie UE taką instytucją jest Parlament Europejski. Zgodnie z zasadą suwerenności ludu, wyborcy oddając w wyborach głos na określone partie polityczne, które to partie w kampanii wyborczej przedstawiają swój program, określają charakter polityk w poszczególnych sferach życia społecznego, czyli sposób, w jaki polityki te mają być prowadzone przez władzę wykonawczą zależną od większości parlamentarnej. Jednak wybory do PE pod tym względem mają bardzo ograniczony wpływ na politykę UE, chociaż należy zauważyć, że rośnie on wraz ze wzrostem kompetencji i politycznego znaczenia PE. W związku z tym, że PE nie ma prawa inicjatywy prawodawczej – tutaj w istocie monopol należy do KE – trudno mówić, że polityki prowadzone na poziomie UE wynikają bezpośrednio z preferencji suwerena. Aktywność Rady w tym zakresie nawet jeśli oddaje wolę suwerena, to tylko pośrednio. Pewien wpływ na treść stanowionego prawa mają także Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które mogą być również uznane za fora dialogu, na których dochodzi do artykulacji interesów podmiotów, jakie są w nich

<sup>106</sup> G. MAJONE: *Europe's democratic...*, s. 27–28.

<sup>107</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 3.

reprezentowane. W ten sposób, w jakimś stopniu, przynajmniej teoretycznie, zwiększa to wpływ ludzi (suwerena) na UE i wzmacnia legitymację demokratyczną decyzji podejmowanych na poziomie UE. Komitety mogą być uznane także za źródło informacji dotyczących polityk UE, poznania treści przygotowywanego prawa, przesłanek i powodów będących przyczyną podjęcia jakiejś inicjatywy prawodawczej itp. Jednakże wpływ KE-S i KR na treść stanowionego prawa jest ograniczony, gdyż pełnią one tylko funkcje doradcze (art. 300 ust. 1 TFUE).

Wpływ suwerena na polityki prowadzone na poziomie UE jest relatywnie mniejszy od takiego wpływu na poziomie krajowym państw członkowskich Unii także z innych powodów. Jak piszą M. Franklin i C. van der Eijk, odpowiednia reprezentacja i odpowiedzialność polityczna związane są z wolnymi wyborami. Jednak aby mogły one spełnić swoją funkcję, muszą być zrealizowane pewne warunki. Logika wyborów zakłada, że decyzje wyborców mogą być interpretowane jako wyraz ich politycznych preferencji. Wtedy wybory legitymizują władzę uzyskaną w ich rezultacie oraz polityki prowadzone dzięki posiadaniu tej władzy, służą wykonywaniu kontroli i ocenie rządzących przez elektorat oraz pozwalają reprezentować obywateli i grupy interesu w procesie politycznym. Aby wybory mogły spełniać te funkcje, wyborcy muszą mieć pewną wiedzę dotyczącą politycznych poglądów kandydatów i partii biorących udział w wyborach. Innym bardzo ważnym warunkiem jest też zainteresowanie mediów. Według przywołanych tutaj autorów, te warunki nie są obecnie spełnione w UE<sup>110</sup>.

Wybory do PE dosyć powszechnie określane są jako „wybory drugiej kategorii” (ang. *second order elections*)<sup>111</sup>. L. Siedentop pisze o nich jako o „listku figowym”, któremu nie udaje się zasłonić tego, że prawdziwą władzę w UE ma KE i biurokracja<sup>112</sup>. Zagadnienia dotyczące integracji europejskiej, Unii Europejskiej i jej polityk są relatywnie rzadko podnoszone przy okazji wyborów do PE. S. Hix pisze, że „podstawowe założenia teorii wyborów do PE jako wyborów drugiego rzędu”<sup>113</sup> są uzasadnione dlatego,

<sup>110</sup> M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK: *The problem: Representation and democracy in the European Union*. In: *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Eds. C. VAN DER EIJK, M. FRANKLIN. Ann Arbor 1996, s. 6.

<sup>111</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 27; M. MARSH, M. FRANKLIN: *The foundations: Unanswered questions from the study of European elections, 1979–1994*. In: *Choosing Europe?...*, s. 13; S. HIX: *System polityczny...*, s. 235; B. CRUM: *Legislative-executive relations in the EU*. „Journal of Common Market Studies” 2003, Vol. 41, No 3, s. 380; V. BOGDANOR: *The European Union, the political class, and the people*. In: *Élitism, populism, and European Union*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 1996, s. 108.

<sup>112</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy...*, s. 122.

<sup>113</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 239.

że „»europejskie« aspekty wyborów tylko marginalnie wpływają na zachowania podczas głosowania”<sup>114</sup>; na ogół wybory do PE traktowane są „jako konkursy popularności rządów poszczególnych państw”<sup>115</sup>. Zatem „pomimo zwiększenia władzy PE w obszarze legislacyjnym (względem Rady) i wykonawczym (w kontekście wyboru składu i zakresu odpowiedzialności Komisji) wybory do PE są cały czas prowadzone pomiędzy partiami narodowymi”<sup>116</sup>.

Zdaniem M. Franklina, C. van der Eijka i Michaela Marsha taki stan rzeczy ma miejsce dlatego, że systemy partyjne w państwach UE wykształciły się niedługo przed zainicjowaniem procesu integracji europejskiej, a kwestiami stanowiącymi o różnicach pomiędzy partiami są takie sprawy, jak zakres ingerencji państwa w gospodarkę, poziom opiekuńczości państwa, religia itp. Kwestie europejskie mogłyby spowodować zróżnicowanie wewnątrz partii politycznych i dlatego, aby taką groźbę ograniczyć, podejmowane są w niewielkim stopniu<sup>117</sup>.

Także frakcje w Parlamencie Europejskim zostały utworzone przede wszystkim ze względu na ich bliskość ideologiczną, historyczną, dotyczącą roli państwa w gospodarce, znaczenia religii w życiu publicznym itp., a więc na podstawie różnic i więzów o charakterze ideologicznym, będących konsekwencją podziałów partyjnych, z jakimi mamy do czynienia na poziomie państw członkowskich UE, a nie na podstawie zbieżności i różnic poglądów dotyczących procesu integracji. Mówiąc innymi słowami, decydujące znaczenie w tworzeniu frakcji w PE miała i ma logika krajowa, a nie europejska. Oczywiście, kwestie, które stanowią o liniach podziałów partyjnych na poziomie krajowym państw UE, mają również swoje znaczenie na poziomie UE, ale wydaje się, że chyba nie powinny mieć tutaj znaczenia najważniejszego. Sprawa ta jest złożona chociażby tylko z tego powodu, że linie podziałów partyjnych nie są obecnie ani proste, ani wyraźne. Wydaje się jednak, że w wypadku UE i PE jedną z takich najważniejszych linii podziału powinno być np. to, czy UE powinna mieć charakter bardziej czy mniej ponadnarodowy albo czy proces integracji powinien być kontynuowany i pogłębiany, czy też obecny stan jego zaawansowania jest odpowiedni. Wprawdzie np. S. Hix pisze, że na poziomie UE głównym podziałem politycznym jest podział na zwolenników pogłębiania i poszerzania zakresu integracji oraz tych, którzy chcą

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> J. ZIELONKA: *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa 2007, s. 167.

<sup>116</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 239.

<sup>117</sup> M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK, M. MARSH: *Conclusions: The electoral connection and the democratic deficit*. In: *Choosing Europe?...*, s. 370.

utrzymania *status quo*, czyli podziału integracja – suwerenność. Autor ten wyraża także opinię, że można spodziewać się, iż także na poziomie UE będzie rosło znacznie podziału prawica – lewica<sup>118</sup>.

Wydaje się jednak, że kwestie składające się na linię podziału w skrócie określaną mianem „integracja – suwerenność”, fundamentalne z punktu widzenia funkcjonowania i przyszłości UE, są nieobecne w szerszej debacie publicznej ani nie są też powszechnie poruszane przy okazji wyborów do PE. Jeśli rację mają wspomniani M. Franklin, C. van der Eijk i M. Marsh, to przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, iż na tak postawione problemy bardzo trudno odpowiedzieć zgodnie z logiką podziałów, z jakimi mamy do czynienia na krajowych scenach politycznych. Odpowiedzi takie wymykają się bowiem tradycyjnym podziałom na lewicę i prawicę, laików i zwolenników religii w życiu publicznym itp. W rezultacie, system partyjny na poziomie UE oddaje raczej rzeczywistość krajową, a nie unijną. J. Thomassen i H. Schmitt piszą, że badania wskazują, iż członkowie PE uważają, że są przede wszystkim reprezentantami interesów kraju, z którego pochodzą, a nie wszystkich ludzi w UE<sup>119</sup>. Na to, że zagadnienia dotyczące integracji europejskiej rzadko są przedmiotem skupienia w polityce partyjnej w Europie, zwraca uwagę także np. J.H.H. Weiler<sup>120</sup>. Taki brak zainteresowania polityką UE i sprawami europejskimi jest wg M. Franklina i C. van der Eijka wygodny dla rządów krajowych, gdyż daje im większą swobodę w podejmowaniu decyzji, a partie polityczne mogą unikać zajmowania wyraźnego stanowiska w tych sprawach. Zamiast zajmować jakieś stanowisko w sprawach europejskich, partie definiują swoje działania w kategoriach obrony interesu narodowego, często traktując polityki europejskie jako grę o sumie zerowej pomiędzy państwami członkowskimi UE<sup>121</sup>. Zatem, „jeśli polityczna reprezentacja na poziomie UE służy tylko przedstawianiu narodowych interesów na poziomie UE, to prawdziwie europejski [podkr. w oryginale] system politycznej reprezentacji nie istnieje. Istotnym bowiem kryterium oceny demokracji przedstawicielskiej w UE jest to, w jakim stopniu ponadnarodowe albo przynajmniej międzypaństwowe polityczne poglądy i interesy przeważają nad czysto narodowymi”<sup>122</sup>.

<sup>118</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 225.

<sup>119</sup> J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *In conclusion...*, s. 256–257.

<sup>120</sup> J.H.H. WEILER: *Ideals and idolatry in the European construct*. In: *Moral issues in international affairs. Problems of European integration*. Ed. B. McSWEENEY. Basingstoke–London–New York 1998, s. 70.

<sup>121</sup> M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK: *The problem: Representation...*, s. 7–8.

<sup>122</sup> J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *In conclusion...*, s. 256.

Również organizacja procesu wyborczego do PE należy do partii politycznych działających na poziomie krajowym. Wybory do PE odbywają się na podstawie procedur wyborczych różnych w każdym państwie UE. Mimo że już w akcie prawnym przyjętym w 1976 r., na mocy którego wybory do PE mają charakter powszechny i bezpośredni<sup>123</sup>, stwierdzono, że Zgromadzenie (ówczesna nazwa PE) „opracowuje projekt jednolitej procedury wyborczej” (art. 7 ust. 1), a do tego czasu wybory te mają się odbywać zgodnie z przepisami krajowymi (art. 7 ust. 2), to do dziś nie udało się wypracować porozumienia w sprawie jednolitej procedury wyborczej. W kontekście organizacji procesu wyborczego do PE przez partie krajowe bardzo ważną okolicznością jest to, że to właśnie one nominują kandydatów na listy wyborcze oraz organizują i finansują kampanie wyborcze, miejsce na liście wyborczej zaś, mające bardzo często kluczowy wpływ na szanse na elekcję, zależy zazwyczaj przede wszystkim od pozycji danego kandydata w partii oraz od decyzji liderów, a nie od np. działalności danego kandydata w PE. Taki stan rzeczy skutkuje tym, że osoby ubiegające się o miejsce na liście wyborczej będą bardziej dbać o interesy partii niż o interes ogólnoeuropejski. W rezultacie, jak pisze np. Fulvio Attinà, posłowie do PE i działające w nim frakcje *de facto* nie są odpowiedzialni przed elektoratem za swoje działania w PE<sup>124</sup>. M.A. Pollack wyraża pogląd, zgodnie z którym członkowie rządów państw UE mogą wywierać pośrednią presję na PE dzięki temu, że to rządy mają prawo do rewizji traktatów i tym samym określania kompetencji PE<sup>125</sup>.

Warto jednakże zwrócić uwagę na to, że wybory do PE, zdaniem np. R.J. Daltona i Marka Graya, nawet mając charakter drugorzędnych i uwzględniając pozycję PE w systemie instytucjonalnym UE, odgrywają swoją rolę w procesie demokratycznym oraz służą informacji i mobilizacji ludzi wokół kwestii politycznych – zarówno dotyczących samej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. PE jest także ważną instytucją w kontekście rekrutacji i przygotowania elit politycznych, może też pozwalać na uzyskanie reprezentacji grupom, które nie mają jej na poziomie państwowym<sup>126</sup>. Jednakże, w kontekście słów o rekrutacji i przygotowaniu elit politycznych, jak pisał np. Mogens Pedersen, pełnienie funkcji

---

<sup>123</sup> Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage. “Official Journal of the European Communities” L 278, 08.10.1976.

<sup>124</sup> F. ATTINÀ: *Party fragmentation and discontinuity in the European Union*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998, s. 13.

<sup>125</sup> M.A. POLLACK: *The engines...*, s. 255.

<sup>126</sup> R.J. DALTON, M. GREY: *Expanding the electoral marketplace*. In: *Democracy transformed?...*, s. 36.

posła do PE jest zajęciem stosunkowo dobrze płatnym i niezbyt wymagającym, a PE cieszy się relatywnie wysokim szacunkiem i poważaniem, co przyciągało i może nadal przyciągać byłych aktywnych polityków. Czasem posada w PE to honorowe wyjście, gdy partia chce się kogoś pozbyć. Dlatego pozycja w PE jest często ostatnim etapem w karierze politycznej<sup>127</sup>. M.T. Greven pisał, że kandydatami na posłów do PE są najczęściej albo osoby bardzo znane, byli liderzy i przywódcy polityczni, którzy, chcąc czy nie, skończyli swoje kariery polityczne na szczeblu krajowym, albo też osoby zupełnie nieznanne, eksperci od spraw europejskich, bez własnej bazy politycznej na krajowej scenie politycznej<sup>128</sup>.

Innym powodem określania wyborów do PE mianem „wyborów drugiej kategorii” jest to, że, w opinii np. Ch. Lorda, w istocie nie dotyczą one instytucji, która jest wybierana<sup>129</sup>. Chodzi o to, że zarówno obywatele, jak i elity polityczne, traktują unijną i krajową scenę polityczną hierarchicznie, a krajowa jest ważniejsza od europejskiej. Konsekwencją stanowi włączanie wyborów do PE do krajowej rywalizacji partyjnej, co hamuje rozwój partii o charakterze europejskim<sup>130</sup>. M. Franklin i C. van der Eijk piszą zaś, że partie generalnie traktują wybory europejskie jako test swojej popularności na krajowej scenie politycznej<sup>131</sup>. Również M.T. Greven pisał, że jak wskazują badania, tematy poruszane w kampaniach przed wyborami do PE dotyczą przede wszystkim spraw krajowych oraz że wybory te są w istocie przede wszystkim oceną rządzącej partii lub koalicji oraz opozycji. W rezultacie, wysiłki i działania partii politycznych w trakcie tych kampanii są skoncentrowane przede wszystkim właśnie na tej funkcji wyborów europejskich. W kampaniach dominują więc liderzy partyjni, a nie kandydaci do PE. Taka sytuacja osłabia legitymację PE, którego skład jest mniej lub bardziej przypadkowy i stanowi „efekt uboczny” (ang. *by-product*) wyborów, których logika to następstwo innego systemu politycznego<sup>132</sup>. Warto dodać, że w literaturze przedmiotu wskazuje się również fakt, że w wyborach do PE duże partie wypadają słabiej niż w wyborach krajowych, a partie małe – lepiej, partie tworzące

<sup>127</sup> M. PEDERSEN: *Europarties and European parties: New arenas, new challenges and new strategies*. In: *The European Union: How democratic...*, s. 37.

<sup>128</sup> M.T. GREVEN: *Political parties between national identity and eurofication*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992, s. 91.

<sup>129</sup> Ch. LORD: *Introduction*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998, s. 6.

<sup>130</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>131</sup> M. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK: *The problem: Representation...*, s. 6.

<sup>132</sup> M.T. GREVEN: *Political parties...*, s. 88–89.

rządy raczej ponoszą porażki<sup>133</sup>, w rezultacie czego w PE mamy do czynienia z nadreprezentacją partii opozycyjnych i małych<sup>134</sup>. W wyborach „pierwszego rządu” część wyborców nie chce „marnować” swojego głosu i oddawać go partii, która nie ma szans na stworzenie rządu. W związku z tym, że w przypadku PE i wyborów do tej instytucji w ich następstwie nie mamy do czynienia z tworzeniem rządu (o czym jeszcze dalej), taka okoliczność nie ma znaczenia podczas wyborów do PE<sup>135</sup>.

Na poziomie UE nie funkcjonuje również system partyjny podobny do tych, z jakimi mamy do czynienia w państwach członkowskich Unii. W skrócie, na poziomie europejskim można wskazać dwa rodzaje struktur partyjnych. Jeden to wspomniane frakcje partyjne działające w PE. Drugi to tzw. ponadnarodowe federacje partyjne, które powstały w połowie lat siedemdziesiątych XX w. w czasie przygotowań do pierwszych bezpośrednich wyborów do PE<sup>136</sup>. N. Nugent pisze, że niektórzy zwolennicy integracji europejskiej mieli nadzieję na to, że te europejskie federacje partyjne mogą rozwinąć się w organizacje zapewniające przywództwo, wizję i koordynację na poziomie europejskim i będą nawet mogły stać się czynnikiem unifikującym należące do nich zróżnicowane podmioty. Tak się jednak nie stało. Ich główną słabością jest to, że w przeciwieństwie do partii krajowych czy grup w PE nie są zaangażowane w codzienną aktywność polityczną w sposób zinstytucjonalizowany. Nie mają wyraźnie określonego celu, na którym się koncentrują, i nie mogą rozwijać poczucia przywiązania i lojalności. Konsekwencją tego są takie słabości, jak np. niski status, ograniczone zasoby (są zależne od grup w PE pod względem administracyjnym i finansowym) i luźne struktury organizacyjne oparte na periodycznych kongresach i spotkaniach biurowych<sup>137</sup>.

W porównaniu do europejskich federacji partyjnych pozycja i znaczenie frakcji działających w PE wygląda wyraźnie lepiej. Według Ch. Lorda byłoby błędem postrzegać federacje i grupy partyjne w PE tylko jako „aglomeracje” partii narodowych. Ugrupowania te, pod względem swojego składu i organizacji, dobrze przystosowały się do wymogów sceny politycznej UE<sup>138</sup>. Zdaniem Karla M. Johanssona, mają one duży potencjał rozwoju i wzrostu znaczenia w przyszłości. Jednak nie są one partiami masowymi w klasycznym sensie, a raczej „kanałami konkurencji

<sup>133</sup> M. MARSH, M. FRANKLIN: *The foundations: Unanswered...*, s. 13.

<sup>134</sup> Ch. LORD: *Introduction...*, s. 7.

<sup>135</sup> V. BOGDANOR: *The European Union...*, s. 108.

<sup>136</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: S. HIX: *System polityczny...*, s. 228–229.

<sup>137</sup> N. NUGENT: *The government and politics of the European Union*. Basingstoke–London 1994, s. 189.

<sup>138</sup> Ch. LORD: *Introduction...*, s. 5.

pomiędzy rywalizującymi elitami”<sup>139</sup>. Choć ich funkcjonowanie wiąże się z wieloma relacjami transnarodowymi, to przebiegają one prawie wyłącznie pomiędzy elitami politycznymi. Nie udało im się zaangażować aktywistów partyjnych i członków czy wpływać na opinię publiczną<sup>140</sup>. Z tym poglądem zbieżna jest opinia, że trudno uniknąć wrażenia, iż to raczej narodowe partie polityczne, a nie obywatele, są reprezentowane w systemie partyjnym UE<sup>141</sup> – chociaż, teoretycznie, zgodnie z art. 10 ust. 4 TUE „partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”<sup>142</sup>. Pisząc szerzej niż tylko w odniesieniu do partii politycznych, zdaniem J. Greenwooda, różnego rodzaju organizacje grup interesu funkcjonujące na poziomie UE i dążące do wywierania wpływu na decyzji zapadające na poziomie UE, ze względu na swoją konfederacyjną strukturę zrzeszającą podmioty z poszczególnych państw UE, nigdy nie będą w pełni „agentami politycznej socjalizacji”, gdyż nie mają bezpośredniego kontaktu z obywatelami państw członkowskich<sup>143</sup>.

Czynników skutkujących tym, że na poziomie UE nie mamy do czynienia z funkcjonowaniem takiego systemu partyjnego, jak ma to miejsce w państwach członkowskich UE, i którego podstawowe elementy, czyli partie polityczne, wyrażałyby wolę i poglądy suwerena, jest więcej. Na poziomie państwa kształt systemu partyjnego stanowi efekt rywalizacji na kilku szczeblach i do wielu instytucji. W przypadku UE rywalizacja partyjna dotyczy tylko jednej instytucji, czyli PE<sup>144</sup>. Frakcje w PE nie mają swojego elektoratu czy też, innymi słowy, czegoś, co można by określić mianem „tradycyjna baza wyborcza”. M. Pedersen zwraca uwagę na to, że ich spoistość jest znacznie mniejsza niż większości partii w państwach członkowskich UE, świadomość grupowa nie jest wysoka, podobnie jak i stabilność struktur wewnętrznych. Po każdych wyborach do PE powstają nowe grupy, a pewne znikają, częste są połączenia i rozpady, poszczególni deputowani zmieniają przynależność<sup>145</sup>. Do tego należy dodać, że nazwy frakcji w PE zmieniają się, w danej frakcji mogą zasiadać posłowie z partii, które na poziomie krajowym mocno z sobą rywalizują. Wszystko to

<sup>139</sup> K.M. JOHANSSON: *The transnationalization of party politics*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998, s. 37.

<sup>140</sup> Ibidem.

<sup>141</sup> Ch. LORD: *Introduction...*, s. 6.

<sup>142</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>143</sup> J. GREENWOOD: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke–New York 2003, s. 272.

<sup>144</sup> F. ATTINÀ: *Party fragmentation...*, s. 11.

<sup>145</sup> M. PEDERSEN: *Europarties...*, s. 16.



razem jeszcze bardziej może powodować dezorientację co do podstaw ideologicznych i programowych frakcji w PE wśród elektoratu. „Jeśli istotą integracji jest »przesunięcie lojalności« od podmiotu narodowego do transnarodowego, to oznaki integracji na poziomie partyjnym są niezwykle rzadkie”<sup>146</sup>.

Według M. Pedersena idealne „dopasowanie” pomiędzy poziomem krajowym a PE, jeśli chodzi o systemy partyjne, polegałoby na tym, że każdej partii krajowej odpowiadałaby jedna z frakcji w PE, posłowie z dwóch partii z danego państwa nigdy nie zasiadali w tej samej frakcji w PE oraz w każdej frakcji w PE znajdowałaby się jedna partia z każdego państwa członkowskiego UE<sup>147</sup>. Jednak z wielu powodów taki stan rzeczy jest niemożliwy do osiągnięcia. W UE jest zbyt dużo państw mających bardzo różną liczebnie reprezentację w PE. Zbyt duże są też różnice w systemach partyjnych w poszczególnych państwach, w których ponadto ciągle zachodzą zmiany. W rezultacie, ani partie polityczne działające na poziomie krajowym, ani tworzone przez nie frakcje w PE, ani też partyjne federacje nie pełnią zadowalająco funkcji swoistego pośrednika pomiędzy suwerenem a instytucjami UE.

Czynnikiem o fundamentalnym znaczeniu dla możliwości i zasadności wywodzenia prawomocności systemu instytucjonalnego UE z tego źródła, jakim jest legitymacja bezpośrednia, będącym także jedną z najistotniejszych przyczyn formułowania opinii o „drugorzędności” wyborów do PE, jest to, że partie polityczne biorące w nich udział w istocie nie rywalizują o władzę w taki sposób, jak ma to miejsce w państwach demokratycznych. Zdaniem S. Hixa, w każdej demokracji „kluczowe znacznie ma wybór szefa władzy wykonawczej – urzędu, który ma największy wpływ na agendę polityczną”<sup>148</sup>. Konsekwencją specyficznego charakteru pozycji polityczno-prawnej instytucji UE i relacji pomiędzy nimi (rozdział trzeci) jest to, że na poziomie UE nie funkcjonuje rząd, którego kształt personalny oraz program polityczny byłby następstwem układu sił w organie prawodawczym tzn. w parlamencie, który cieszyłby się poparciem jakiejś większości w tym parlamencie i byłby przed nim politycznie odpowiedzialny – zarówno jako organ kolegialny, jak i jego poszczególni członkowie indywidualnie. W rezultacie, jak zauważa np. F. Attinà, partie polityczne biorące udział w wyborach do PE nie rywalizują o kontrolę nad rządem, ale tylko o wpływ na deliberację w PE, czy też, inaczej mówiąc, celem partii funkcjonujących na poziomie UE

<sup>146</sup> M.T. GREVEN: *Political parties...*, s. 87.

<sup>147</sup> M. PEDERSEN: *Europarties...*, s. 21.

<sup>148</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 246.

jest, co najwyżej, zdobycie większości głosów w głosowaniu nad aktami prawnymi, które muszą być przyjęte zgodnie z obowiązującą w przypadku danego aktu prawnego procedurą prawodawczą<sup>149</sup>.

Brak rządu w UE i w związku z tym brak jakiejś „polityki rządu” powoduje także, że znacznie trudniej jest posłom do PE określać się, czy są za czy przeciw jakiejś polityce. Natomiast w kontekście kwestii legitymacji bezpośredniej podstawowe znaczenie ma to, że „pozostaje niemożliwe przeniesienie większości wytworzonej przez europejski elektorat na skuteczną i przewidywalną zmianę w rządzie lub polityce”<sup>150</sup>. Mówiąc innymi słowami, obywatele państw UE nie są w stanie działać jako ostateczny autor prawa stanowionego na poziomie UE<sup>151</sup>, nie mają więc możliwości decydowania o kształcie i funkcjonowaniu UE za pośrednictwem wybieranych przez siebie bezpośrednio posłów do PE.

Jest oczywiste, że jeśli w odniesieniu do PE nie można mówić o jakiejś większości sprawującej władzę i stanowiącej polityczne zaplecze dla rządu, to nie ma również opozycji. A jednym z podstawowych zadań opozycji w systemie demokratycznym jest kwestionowanie legitymacji rządzących. W ramach procesu politycznego, jak pisze np. L. Sobkowiak, rządzący dążą do tego, aby uzyskać i utrzymać status podmiotu legitymowanego, natomiast opozycja polityczna stara się podważyć, pomniejszać czy kwestionować podstawy tej legitymacji rządzących<sup>152</sup>. Powstają w związku z tym pytania: Kto w UE ma odgrywać rolę tej opozycji? Kto ma to robić w PE? Kto ma „patrzeć władzy na rękę”?

Jeśli chodzi o przewodniczącego KE, to PE może tylko odrzucić kandydaturę na to stanowisko, ale nie może zgłosić własnego kandydata. Po zaakceptowaniu przez PE, Komisja nie potrzebuje większości w PE – inaczej, niż to ma miejsce w relacjach parlament – rząd. PE ma prawo uchwalania wotum nieufności wobec KE i w przeszłości złożono nawet kilka wniosków o uchwalenie wotum nieufności wobec KE, ale nigdy żaden nie został przyjęty. Zdaniem S. Hixa, PE „obawia się, że odwołanie Komisji przyniosłoby efekt zwrotny i rządy państw członkowskich oraz obywatele Unii mogliby oskarżyć PE o działania nieodpowiedzialne. [...] Parlament ma jednak świadomość, że Komisja, jako instytucja o charakterze ponadnarodowym, podobnie jak i on, znacznie częściej opowiada się z PE przeciwko Radzie niż odwrotnie. W praktyce prawo uchwalenia wotum

<sup>149</sup> F. ATTINÀ: *Party fragmentation...*, s. 12.

<sup>150</sup> P.C. SCHMITTER: *How to democratize the European Union... and why bother?*. Lanham 2000, s. 7.

<sup>151</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Postnational integration*. In: *Democracy in...*, s. 6.

<sup>152</sup> L. SOBKOVIK: *Legitymizacja polityczna*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOVIK. Wrocław 1998, s. 151.

nieufności przez PE jest bardziej zbliżone do przeprowadzenia procedury impeachmentu prezydenta przez Kongres USA niż do prawa wycofania poparcia dla rządu, jakie przysługuje parlamentowi narodowemu”<sup>153</sup>.

Biorąc to wszystko pod uwagę, bez wątplenia mamy na poziomie UE, używając określenia Sveina S. Andersena, Kjella A. Eliassena, do czynienia z „brakiem silnego centrum parlamentarnego”<sup>154</sup>, co powoduje, że „deficyt demokracji w UE jest bardziej widocznym i bardziej fundamentalnym brakiem niż jakkolwiek znany problem demokratyczny w systemach narodowych”<sup>155</sup>. W odniesieniu zaś do braku europejskiej klasy politycznej L. Siedentop pisze, że jeśli to się nie zmieni, przyszłość procesu integracji będzie wyglądała „blado”, a demokracja w Europie okaże się tylko fasadą dla rządów biurokracji lub, co gorsza, „plebiscytarnej i potencjalnie demagogicznej formie polityki”<sup>156</sup>.

W kontekście zagadnienia legitymacji bezpośredniej w UE warto jeszcze dodać, że, jak zwraca uwagę Krzysztof Szczerski, trzy z czterech głównych podmiotów systemu UE – państwa, regiony, partie polityczne i organizacje społeczne oraz ponadnarodowe instytucje UE – czerpią swoją legitymizację spoza tego systemu, a ich zaangażowanie w jego działanie jest tylko częściowe. Zakres działania państw jest znacznie szerszy niż tylko w ramach UE; to samo dotyczy partii politycznych, które na poziomie UE są tylko „rodzinami” niezależnych podmiotów i których główne interesy lokują się w krajowych systemach politycznych. Ponadto członkostwo w danej „rodzinie politycznej” na poziomie UE nie musi wpływać na relacje pomiędzy partiami w danym państwie – te partie, które w UE są w jednej „partyjnej rodzinie”, mogą być wobec siebie w opozycji w danym kraju. Partycypacja regionów w polityce UE jest bardzo ograniczona; jest też dla nich ważne to, aby mieć dobre relacje z rządem narodowym. Poza tym, zgodnie z logiką systemu, redukują swoją aktywność do polityk ograniczonych terytorialnie i dlatego nie mogą w pełni porzucić aktywności na poziomie krajowym na rzecz tej w UE. Jedynymi podmiotami, które w całości i w pełni pracują w systemie UE, są ponadnarodowe instytucje UE – KE i PE. Zdaniem K. Szczerskiego, najistotniejszy podział pomiędzy instytucjami UE to nie podział pomiędzy podmiotami prawodawczymi a wykonawczymi, ale pomiędzy ponadnarodowymi (PE i KE) a międzyrządowymi

---

<sup>153</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 92.

<sup>154</sup> S.S. ANDERSEN, KA. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 9.

<sup>155</sup> Ibidem.

<sup>156</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy...*, s. 130.

(Rada Europejska i Rada UE)<sup>157</sup>. Wspomniany brak rządzącej większości i opozycji oraz charakter kompetencji instytucji UE powoduje, że PE często występuje jako instytucja mająca w jakiejś sprawie wspólne stanowisko zajmowane przez zdecydowaną większość posłów, w opozycji do Rady UE lub KE. S. Smismans pisze, że w przypadku UE nie mamy także czegoś, co określane jest mianem „neutralna biurokracja” w takiej postaci, jak ma to miejsce w przypadku państw członkowskich UE<sup>158</sup>.

Wszystko to razem powoduje, że trudno mówić o tym, że PE jest instytucją zapewniającą odpowiednią reprezentację polityczną mieszkańcom państw UE. Brak organu prawodawczego, który stanowiłby prawo będące wyrazem woli suwerena i który kontrolowałby politykę władzy wykonawczej, która z kolei, teoretycznie, również powinna być z tą wolą zgodna, to jednakże nie jedyna okoliczność powodująca wątpliwości co do możliwości i zasadności opierania prawomocności funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE na jego legitymacji bezpośredniej. Innym czynnikiem, co najmniej tak samo ważnym, jest kwestia (nie)istnienia czegoś, co najczęściej określane jest jako „europejski *demos*”, czyli ludzie funkcjonujący w tej samej przestrzeni komunikacyjnej, w tej samej przestrzeni publicznej<sup>159</sup>. Precyzyjniej, *demos* definiowany jest jako „wspólnota obywateli powiązanych z sobą silnymi demokratycznymi więzami, wywierająca nacisk, aby uzyskać skuteczną kontrolę, środkami formalnymi i nieformalnymi, nad rządem”<sup>160</sup>. Często oprócz „demosu” używane w interesującym nas kontekście są pojęcia „europejska tożsamość polityczna” („poczucie przynależności do istotnej politycznie grupy ludzi i struktur politycznych”<sup>161</sup>), „wspólnota polityczna” czy „*polity*” itp.

Jakie ma to znaczenie w kontekście bezpośredniej legitymacji demokratycznej systemu instytucjonalnego UE? Otóż, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, wspólna tożsamość polityczna jest uważana za

---

<sup>157</sup> K. SZCZERSKI: *On the specific nature of borders in the EU political system*. In: *The borders and limits of European integration*. Ed. L. JESIEŃ. Kraków 2006, s. 78–84. Na temat specyfiki funkcjonowania partii politycznych na poziomie UE w kontekście demokracji w UE zob. także np. K. KOSTRZĘBSKI: *Deficyt demokracji w UE a europejskie partie polityczne*. W: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2012, s. 201–214.

<sup>158</sup> S. SMISMANS: *Law, legitimacy and European governance. Functional participation in social regulation*. Oxford 2004, s. 16.

<sup>159</sup> A. MELICH: *What makes or makes not the European demos?* In: *The borders and limits...*, s. 107.

<sup>160</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 89.

<sup>161</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*. Basingstoke–New York 2005, s. 1.

podstawowe źródło legitymizacji wspólnoty politycznej<sup>162</sup>, jest warunkiem *sine qua non* dla wyrażania wspólnej woli<sup>163</sup> czy też, że warunkiem wstępnym demokracji jest istnienie „wspólnoty politycznej”<sup>164</sup>. „Idea demokracji wymaga poczucia wspólnoty” (ang. *a sense of community*); po drugie, idea demokracji jest budowana na wizji tożsamości obywatelskiej (ang. *civic identity*)<sup>165</sup>. Zdaniem Joshuy Cohena, podstawową ideą demokratycznej legitymizacji jest to, że „autoryzacja do wykonywania władzy państwowej musi wynikać z wspólnych decyzji [podkr. w oryginale] równych członków społeczności, którzy są rządzeni przez tę władzę”<sup>166</sup>. W odniesieniu do interesującego nas zagadnienia „na problem legitymacji demokratycznej w UE składają się dwa ściśle powiązane z sobą aspekty: brak odpowiedzialnego parlamentu UE oraz brak europejskiego *polity*”<sup>167</sup>.

Jak to zostało powiedziane w rozdziale pierwszym, we współczesnych państwach demokratycznych powszechną zasadą jest, że suwerenem, czyli podmiotem będącym nośnikiem najwyższej władzy w państwie, jest podmiot zbiorowy, *demos*, tzn. lud, naród, społeczeństwo itp., i to on jest ostatecznym źródłem władzy politycznej, sprawowanej przez przedstawicieli, którzy są przed nim odpowiedzialni. Przyjmując to założenie, kwestią o fundamentalnym znaczeniu jest to, kto stanowi ów lud, naród, społeczeństwo<sup>168</sup> i kto ma prawo być uważany za członka tego ludu<sup>169</sup>. Kwestia ta jest tym bardziej skomplikowana w odniesieniu do takiej struktury, jaką jest UE – niebędącej przecież państwem, ale specyficzną organizacją międzynarodową. Znaczenie odpowiedzi na pytanie o to, kto stanowi *demos* w ustroju demokratycznym, oddają słowa np. J.H.H. Weilera: „demokracja nie istnieje w próżni. [...] Władza i legitymacja większości do zmuszania do czegoś mniejszości istnieje tylko w granicach politycznych zdefiniowanych przez *demos*. Mówiąc wprost, jeśli nie ma *demosu*, nie może być demokracji”<sup>170</sup>. Zatem aby większość w jakiejś wspólnocie

<sup>162</sup> Ibidem.

<sup>163</sup> V.A. SCHMIDT: *The European Union. Democratic legitimacy in a regional state?*. „Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series” 2003, No 91 (September) s. 10.

<sup>164</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 81.

<sup>165</sup> J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Democratic governance*. New York 1995, s. 38.

<sup>166</sup> J. COHEN: *Democracy and liberty*. In: *Deliberative democracy*. Ed. J. ELSTER. Cambridge, 1999, s. 185.

<sup>167</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 3.

<sup>168</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the...*, s. 6.

<sup>169</sup> M.P. MADURO: *Europe and the constitution: What if this is as good as it gets?*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 81.

<sup>170</sup> J.H.H. WEILER: *The Constitution...*, s. 337; IDEM: *The European Courts of Justice: Beyond “beyond doctrine” or the legitimacy crisis of European constitutionalism*. In: *The*

mogła rościć sobie prawo do zmuszania do czegoś mniejszości, musimy mieć do czynienia z przynajmniej minimalnym stopniem „jedności społecznej” tworzących tę wspólnotę podmiotów. Aby „rządy większości” mogły należycie funkcjonować i aby decyzje podejmowane przez jakąś większość były akceptowane przez mniejszość, zarówno ta większość, jak i ta mniejszość muszą stanowić integralną część pewnej całości: „nie może być większości, jeśli ta większość i mniejszość nie są częściami jednej całości”<sup>171</sup>. Mówiąc jeszcze innymi słowami, wspólnota, w której miałyby być stosowana zasada podejmowania decyzji przez większość, musi być odpowiednio homogeniczna – po to, że nawet gdy większość podejmuje kluczowe decyzje, to nie będą odbiegały one zbyt od preferencji mniejszości<sup>172</sup>. Natomiast zgodnie z poglądem, który wyraża np. R. Dehousse, zróżnicowanie (heterogeniczność) w europejskiej *polity* jest tak duże, że stosowanie czystego systemu większościowego jest „trudne do wyobrażenia”<sup>173</sup>.

Odnosząc to do współczesnych państw demokratycznych, wspomniany lud (naród, społeczeństwo) jest nowoczesnym określeniem demosu i stanowi podstawę wspólnoty, w której decyzje podejmowane są przez większość. Mniejszość, przynajmniej teoretycznie, akceptuje lub powinna akceptować te decyzje i uważać je za prawomocne dlatego, że zarówno większość, jak i mniejszość są częścią tego samego demosu. Jak pisze J.H.H. Weiler, w ten sposób narodowość definiuje państwo, które z kolei określa polityczne granice demokratycznej natury *polity*<sup>174</sup>. Parlament w tym układzie jest instytucją nie tylko zapewniającą reprezentację i podejmowanie decyzji na podstawie zasady większościowej, ale „reprezentuje *demos*, często naród, z którego wywodzi władzę i legitymację dla swoich decyzji”<sup>175</sup>. J.H.H. Weiler podaje tutaj hipotetyczny przykład: Jeśli wyobrazić sobie połączenie (*Anschluss*) Niemiec i Danii, to jak wytłumaczyć Duńczykom, aby się nie przejmowali, gdyż będą mieć odpowiednią reprezentację w Bundestagu? Spowodowałby to „krzyki cierpienia”,

---

*European Court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context.* Eds. A.M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER. Oxford 1998, s. 381.

<sup>171</sup> C. COHEN: *Democracy*. Athens 1971, s. 46. Cyt. za: D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 82.

<sup>172</sup> A. LIJPHART: *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*. New Haven 1984, s. 22. Cyt. za: D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 77.

<sup>173</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative democracy: Constitutionalism in a polycentric polity*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 138.

<sup>174</sup> J.H.H. WEILER: *Ideals and idolatry...*, s. 80.

<sup>175</sup> *Ibidem*; J.H.H. WEILER: *The European Courts...*, s. 381–382.

a Duńczycy będą się temu sprzeciwiać nie tylko dlatego, że byliby ciągle mniejszością, ale także dlatego, że zgodnie z przytoczonym rozumowaniem rządu oparte na zasadzie większości mają odpowiednią legitymację wtedy, kiedy dokonują się w ramach jednego demosu, tzn. gdy Duńczycy rządzą Duńczykami<sup>176</sup>.

W istocie zgodne z przedstawioną argumentacją jest rozumowanie D. Beethama i Ch. Lorda. Autorzy ci piszą, że są dwa powody, dla których ludzie mogą postrzegać sprawowanie władzy jako nieprawomocne: pierwszy jest taki, że decyzje podejmowane są w ramach właściwego podmiotu politycznego, ale niezgodnie z przyjętymi i uważanymi za właściwe procedurami. Drugi natomiast taki, że procedury są odpowiednie, ale decyzje są podejmowane w ramach wspólnoty, co do której nie ma podstaw, aby oczekiwać, że jej członkowie będą współpracować z rządzącymi. Jeśli bowiem ludzie nie czują się częścią wspólnoty, to jej działania mogą być odbierane jako raczej „oburzająca ingerencja” (ang. *outrageous interference*) niż przejaw władzy sprawowanej przez samych jej członków we właściwie zdefiniowanej wspólnotie. Innymi słowy, procedury demokratycznego podejmowania decyzji, zwłaszcza większościowego, wymagają odpowiedniego poziomu zaufania pomiędzy ludźmi, którzy muszą akceptować to, że mogą zostać przegłosowani i że nie oznacza to zagrożenia dla ich tożsamości czy żywotnych interesów. Na poziomie państwa tym pojęciem, które jest uważane za nośnik takiej wspólnej tożsamości, jest „narodowość” i to ona umożliwia funkcjonowanie demokracji<sup>177</sup>. Również np. Heiden Abromeit pisze, że zgodnie z jednym z poglądów samo istnienie organu przedstawicielskiego jest dla funkcjonowania demokracji niewystarczające. Organy przedstawicielskie i głosowanie większościowe w parlamencie działają dobrze i zapewniają legitymację rządzących, jeśli są oparte na podmiocie określanym mianem „narodu” czy „ludu”<sup>178</sup>.

Na bardzo istotną w tym kontekście sprawę zwraca uwagę A. Warleigh. Chodzi o to, że ludzie nie będą pozytywnie postrzegać zmian w systemie instytucjonalnym UE bez pozytywnej oceny dwóch kwestii. Pierwsza, w istocie już uprzednio wskazana, dotyczy tego, że obywatele muszą uważać, że wraz z obywatelami innych państw należą do tej samej wspólnoty politycznej. Natomiast druga sprawa to to, że ludzie muszą mieć poczucie, że system sam w sobie cieszy się legitymacją ponieważ jest tym, w którym mogą się angażować i który oddaje ich tożsamość

<sup>176</sup> J.H.H. WEILER: *Ideals and idolatry...*, s. 80; IDEM: *The European Courts...*, s. 381–382.

<sup>177</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 33.

<sup>178</sup> H. ABROMEIT: *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity*. New York–Oxford 1998, s. 32.

i wartości – tak, że nielojalność w odniesieniu do jednej kwestii czy polityki nie oznacza prawie automatycznie niezaangażowania w system jako całość. Ogólnie mówiąc, systemy polityczne państw członkowskich gwarantują taki luksus, że jeśli obywatele są nielojalni wobec jednej polityki czy polityków, to nie oznacza to ani krytycyzmu wobec całej idei państwa, ani chęci wyjścia ze wspólnoty politycznej dlatego, że uznanie dla określonych wartości i stosowanych praktyk jest za słabe. Natomiast UE nie ma takich zasobów, aby z nich czerpać<sup>179</sup>.

Jeśli zatem przyjąć, że w ramach każdej wspólnoty mniejszość musi akceptować decyzje większości albo też, nieco inaczej, że aby można było mówić o wspólnocie, w której może funkcjonować demokracja, to istniejące w niej mniejszości muszą akceptować decyzje większości, dochodzimy do wspomnianego pytania o to, co konstytuuje *demos* (lud, społeczeństwo, naród) oraz o to, kogo można uznać za członka tego demosu czy też kto może się o takie uznanie ubiegać<sup>180</sup>. Zdaniem J.H.H. Weilera, problem polegający na tym, jak zdefiniować granice *polity*, w ramach której zasada większościowego podejmowania decyzji powinna być stosowana, jest „najtrudniejszym aspektem każdej teorii demokracji” i „nie ma teoretycznej odpowiedzi na to pytanie. Jest to determinowane czynnikami o charakterze bardzo długoterminowym jak ciągłość polityczna, społeczna, kulturowa i językowa, pokrewieństwo, wspólna historia. Ludzie akceptują zasadę większościową demokracji w ramach *polity* do której uważają, że należą”<sup>181</sup>. W istocie jest to problem sprowadzający się do dylematu, który w literaturze przedmiotu dotyczącej demokracji określa się mianem „obawa mniejszości” (ang. *fear of the few*) oraz „obawa większości” (ang. *fear of the many*)<sup>182</sup>. Chodzi o to, że większościowe podejmowanie decyzji rodzi obawy różnych mniejszości o to, że będą zdominowane, natomiast zachowanie możliwości blokowania decyzji przez mniejszości może powodować obawy większości o to, że jest to niezgodne z zasadami demokracji oraz o paraliż procesu decyzyjnego. W opinii J.H.H. Weilera nie jest przypadkiem, że federacje, które wcześniej stanowiły odrębne *politie*, i o których możemy powiedzieć, że funkcjonują z powodzeniem (jak

<sup>179</sup> A. WARLEIGH: *Democracy and the European Union. Theory, practice and reform*. London 2003, s. 109.

<sup>180</sup> Zob. rozważania na temat znaczenia określenia „lud” w kontekście demokracji: G. SARTORI: *Teoria demokracji*. Przeł. P. AMSTERDAMSKI i D. GRINBERG. Warszawa 1994, s. 37–46.

<sup>181</sup> J.H.H. WEILER: *After Maastricht: Community legitimacy in post 1992 Europe*. In: *Singular Europe*. Ed. W.J. ADAMS. Ann Arbor 1993, s. 21–22; J.H.H. WEILER: *The Constitution...*, s. 83.

<sup>182</sup> M.P. MADURO: *Europe...*, s. 91.



USA, Szwajcaria, Niemcy), były konfederacjami, zanim stały się jednym państwem. Nie oznacza to, że ci, którzy chcą utworzyć federację, muszą najpierw przejść przez etap konfederacji, ale że w przypadku federacji tworzonych poprzez integrację, a nie poprzez rozpad, był okres na dostosowanie, w którym granice polityczne nowej *polity* zostały społecznie zaakceptowane przez społeczeństwo i gdzie mniejszość zaakceptowała nową większość. Natomiast w powiększonych *politie* mamy, wg J.H.H. Weilera, do czynienia z „utrąą demokracji”<sup>183</sup>.

Jednakże podkreślanie znaczenia istnienia jakiejś formy „wspólnoty” pomiędzy daną grupą ludzi tylko ze względu na konieczność akceptacji przez mniejszość decyzji podejmowanych przez większość może stanowić pewne uproszczenie sprawy. R. Bellamy i Dario Castiglione wskazują, że pojęcie demokracji ma trzy znaczenia. Pierwsze to forma rządu, z charakterystycznymi instytucjami, prawami i praktykami gwarantującymi to, że ludzie mają możliwość zabierania głosu na temat tego, w jaki sposób prowadzone i rozstrzygane są kwestie polityczne w ramach danej wspólnoty. Drugie to pewien zestaw wartości, jak np. wolność i równość, które definiują sposób współpracy pomiędzy ludźmi. Trzecie zaś to proces podejmowania decyzji, często utożsamiany z rządami większości, który to aspekt podkreślany był przez autorów uprzednio przywoływanych<sup>184</sup>. Jednak, zdaniem R. Bellamy’ego i D. Castiglione, to, że, jak utrzymuje gros autorów teorii demokracji, rządy większości (ang. *majoritarianism*) są istotą demokracji, jest trywialne i bezpodstawne. Trywialne – gdyż nikt nie kwestionuje tego, że większościowość oferuje zastosowanie zasady równości politycznej, zgodnie z którą głos każdego i głosy wszystkich członków wspólnoty mają równą wagę. Natomiast jest bezpodstawne jako zasada dotycząca proceduralnego rozumienia demokracji, gdyż nie byłoby niczym niedemokratycznym, gdyby w danej wspólnotcie jakaś mniejszość była wykluczona z procesu politycznego (ale oczywiście niepozbawiona praw obywatelskich i społecznych) tak długo, jak długo decyzje byłyby podejmowane przez większość w tej wspólnotcie. A takie wyłączenie jest „ewidentnie niezgodne z równością polityczną”<sup>185</sup>. Biorąc to pod uwagę, „jeśli demokracja nie jest tylko prostą większościowością, to demokratyczna legitymacja zależy od gęstej sieci instytucji bardziej niż od wątych reguł proceduralnych. [...] I jeśli większościowość nie jest istotą demokratycznego podejmowania decyzji w warunkach stosunkowo homogenicznych państw narodowych,

<sup>183</sup> J.H.H. WEILER: *After Maastricht: Community...*, s. 21–22.

<sup>184</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE: *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit*. In: *Democracy in...*, s. 70.

<sup>185</sup> *Ibidem*, s. 75–76.

to jest jeszcze mniejszy powód, aby wierzyć, że może być usytuowana w rdzeniu przyszłej europejskiej demokracji”<sup>186</sup>. Dlatego, z jednej strony, wg tych autorów „wstrzyknięcie” demokratycznych instytucji nie jest wystarczające, aby wzmocnić polityczną legitymację systemu rządzenia UE oraz, z drugiej strony, podnoszenie kwestii legitymacji w kontekście UE niekoniecznie wymaga zwiększenia dozy demokracji<sup>187</sup>.

Biorąc pod uwagę tak podstawowe znaczenie demосу dla funkcjonowania demokracji w danej wspólnocie, kolejnym naturalnym krokiem jest pytanie o istnienie takiego demосу w UE. Postawione w ten sposób pytanie jest jednym z niewielu, jeśli nie jedynym, na które odpowiedź raczej nie powoduje różnicy zdań wśród autorów zajmujących się interesującą nas w tym miejscu problematyką. Dość powszechna jest bowiem teza, chociaż różnie wyrażana, o braku europejskiego demосу (ang. *no-demos thesis*), która zdaniem E.O. Eriksena została ukuta przez J.H.H. Weilera<sup>188</sup>. Elizabeth Meehan przytacza słowa Raymonda Arona z 1974 r., który pisał, że „nie ma takich zwierząt jak »obywatele europejscy«. Są tylko obywatele francuscy, niemieccy czy włoscy”<sup>189</sup>. Obywatelstwo państwa członkowskiego UE czy nawet status prawny obywatelstwa UE nie jest najpewniej wystarczającą podstawą dla silnej identyfikacji z europejskim demosem. Identyfikacja obywateli UE z Europą jest ciągle znacząco słabsza niż identyfikacja z narodami. *Demos* wydaje się związany wciąż z narodowymi sferami publicznymi<sup>190</sup>. D. Beetham i Ch. Lord piszą, iż większość się zgadza, że europejska tożsamość jest obecnie co najwyżej „zarodkowa”<sup>191</sup>. Także K. Szczerski pisze, że można wątpić w to, czy Europejczycy naprawdę stanowią *demos – a civic nation*, który pozostaje

<sup>186</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>187</sup> Ibidem, s. 81–82.

<sup>188</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism...*, s. 49. J.H.H. Weiler tezę tę stawia np. w: J.H.H. WEILER: *The European Courts...*, s. 381. Opinia o braku europejskiego demосу także np. w: J. ZIELONKA: *Europa...*, s. 1.

<sup>189</sup> R. ARON: *Is multinational citizenship possible?*. “Social Research” 1974, No 41(4), s. 638–656. Cyt. za: E. MEEHAN: *The debate on citizenship and European Union*. In: *Visions of European unity*. Eds. P. MURRAY, P. RICH. Boulder (Col.) 1996, s. 201 a także: E. MEEHAN: *Political pluralism and European citizenship*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997, s. 69.

<sup>190</sup> A. MELICH: *What makes or makes not...*, s. 107–108.

<sup>191</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 29. Warto w tym miejscu wspomnieć, że, jak zwraca uwagę np. M. Bruter, trudno jest zrozumieć, co dokładnie ludzie mają na myśli, gdy mowa jest o ich utożsamianiu się (identyfikacji) z daną wspólnotą polityczną. M. BRUTER: *Civic and cultural components of a European identity: A pilot model of measurement of citizens’ level of European identity*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004, s. 186.

fundamentem demokracji<sup>192</sup>. S.S. Andersen i K.A. Eliassen stwierdzają, że nie ma europejskiego *polity*<sup>193</sup>, a A. Moravcsik, że „tylko w bardzo ograniczonym zakresie Europejczycy postrzegają się jako część wspólnej *polity*”<sup>194</sup>. Warto zwrócić uwagę na to, że w preambule oraz w art. 1 TUE mowa jest o „narodach” Europy w liczbie mnogiej. Natomiast w odniesieniu do instytucji UE A. Arnulf wyraża pogląd, że „raczej nie należy się spodziewać, aby kiedykolwiek ludzie identyfikowali się z Unią tak blisko, jak z bardziej znajomymi instytucjami krajowymi, które cieszą się wykształconym poczuciem społecznej spójności i lojalności”<sup>195</sup>.

Czy zatem, wobec tego, że nie ma europejskiego demосу, nie może być demokracji w UE? Najistotniejszą w kontekście tematu niniejszej pracy konsekwencją akceptacji tezy o braku europejskiego demосу jest to, że brak ten stanowi „podstawowy problem, w obliczu którego stoją architekci demokratyzacji UE”<sup>196</sup>. Zdaniem F.W. Scharpfa „biorąc pod uwagę historyczne, językowe, kulturalne, etniczne i instytucjonalne różnicowania pomiędzy państwami członkowskimi UE, nie ma wątpliwości, że UE jest bardzo daleko od osiągnięcia silnej [ang. *thick*] wspólnej tożsamości, którą uważamy za daną w demokracjach narodowych – i wobec jej braku reformy instytucjonalne nie przyczynią się mocno do wzrostu legitymizacji »na wejściu« decyzji podejmowanych zgodnie z zasadą większościową”<sup>197</sup>.

Jeszcze dalej idzie J.H.H. Weiler, którego zdaniem przyjęcie tezy o braku europejskiego demосу oznacza m.in. zaprzeczenie możliwości znaczącej demokratyzacji UE na poziomie europejskim i traktowanie porządku prawnego UE w kategoriach prawa międzynarodowego<sup>198</sup>. Autor ten uważa, że w warunkach braku europejskiego demосу, z definicji nie może mieć miejsca demokracja na poziomie UE, gdyż byłoby to w istocie czymś takim samym, jak wspomniany niemiecko-duński *Anschluss* – tylko na większą skalę<sup>199</sup>. Taką samą opinię wyraża także D.N. Chrysochoou – aby doszło do zaistnienia demokracji na poziomie UE, konieczne jest powstanie „nowej formy identyfikacji obywateli opartej na sile wspólnego

<sup>192</sup> K. SZCZERSKI: *On the specific nature...*, s. 82.

<sup>193</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 1.

<sup>194</sup> A. MORAVCSIK: *Federalism in the European...*, s. 178.

<sup>195</sup> A. ARNULL: *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności i legitymacji w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Warszawa 2007, s. 21–22.

<sup>196</sup> A. WARLEIGH: *Democracy...*, s. 109.

<sup>197</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe: Effective and democratic?*. Oxford 1999, s. 9.

<sup>198</sup> J.H.H. WEILER: *Ideals and idolatry...*, s. 80.

<sup>199</sup> *Ibidem*, s. 81.

demokratycznego systemu wartości” i jest to warunek konieczny, ale nie zawsze wystarczający<sup>200</sup>.

Nie umniejszając w żaden sposób znaczenia braku europejskiego demosu i doniosłości jego konsekwencji, w tym także dla możliwości zaistnienia demokracji na poziomie UE i w ten sposób oparcia prawomocności systemu instytucjonalnego UE na bezpośredniej legitymacji demokratycznej, wydaje się, że przykład, jakim jest niemiecko-duński *Anschluss*, chociaż efektowny, niezbyt przystaje do okoliczności, z jakimi mamy do czynienia w przypadku UE. W przykładzie bowiem J.H.H. Weilera mamy tylko dwa państwa (i narody) i przyłączenie „małego” do „dużego”. I w takich warunkach konsekwencje rzeczywiście byłyby takie, jak wskazuje J.H.H. Weiler. Jednakże w przypadku UE mamy sytuację, w której integruje się kilkadziesiąt państw i narodów, i w której żadne państwo ani żaden naród samodzielnie nie stanowią większości; w skali całej UE wszyscy są mniejszościami. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że potencjały – polityczne, ekonomiczne, demograficzne itp. – państw UE są bardzo zróżnicowane i że różnice te w przypadku państw największych i najmniejszych są bardzo duże. Jednak chyba trudno także mówić o tym, że jedno państwo i jeden naród jest w stanie na trwałe zdominować pozostałe – tak, jak byłoby to w przypadku Niemiec i Danii z przykładu J.H.H. Weilera. W tym kontekście warto dodać, że, jak spostrzega H. Abromeit, dzięki ciągłym fluktuacjom koalicji różnych mniejszości w UE, każda ma szansę, aby osiągać swoje cele, co może być nawet przypadkowe<sup>201</sup>.

Przyjęcie tezy o braku europejskiego demosu, z czego m.in. wynika to, że instytucje UE nie mają ani władzy, ani legitymacji do tego, aby funkcjonować w warunkach „demokratycznego państwa”, a parlament bez demosu jest „konceptyjnie niemożliwy, w praktyce despotyczny”<sup>202</sup> pociąga za sobą jeszcze inne konsekwencje. Według J.H.H. Weilera, teza o braku europejskiego demosu w swojej najsilniejszej postaci „nie jest deskryptywna”. Nie stanowi tylko prostej empirycznej obserwacji, że „jak do tej pory” (podkr. J.H.H. Weiler) nie istnieją warunki do wykształcenia się europejskiego ludu. „Teza ta ma więc charakter normatywny. Gdyż *telos* integracji europejskiej to »...coraz bliższa unia pomiędzy *narodami* Europy«” (ang. “...an ever closer union among the *peoples* of Europe”)<sup>203</sup>. Europa nie ma budować narodu ani być tygłem, w którym stopią się razem istniejące narody – „wręcz przeciwnie. Nie ma

<sup>200</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 86.

<sup>201</sup> H. ABROMEIT: *Democracy in Europe...*, s. 35.

<sup>202</sup> J.H.H. WEILER: *The European Courts...*, s. 382.

<sup>203</sup> *Ibidem*, s. 383.

europejskiego narodu i nie powinno być”<sup>204</sup>. W rezultacie, J.H.H. Weiler pisze, że mamy tutaj do czynienia z paradoksem: normatywna legitymizacja funkcjonowania UE wymaga demosu, którego powstanie byłoby sprzeczne z podstawowym telosem. Innymi słowy, „aby osiągnąć cele UE w demokratyczny sposób, jedyny, który zapewnia polityczną legitymację, europejski *demos* wydaje się niezbędny. Ale europejski *demos* byłby sprzeczny z tymi podstawowymi celami”<sup>205</sup>. Poza tym, tworzenie jednego demosu byłoby sprzeczne z podstawowymi ideami leżącymi u podstaw integracji europejskiej, czyli wymyślenia sposobów, aby różne narody europejskie trwały, funkcjonowały i rozwiązywały sprzeczności interesów pomiędzy sobą bez odwoływania się do przemocy<sup>206</sup>.

Michael Zürn pisze, że bez jakiejś formy demosu zawsze będziemy mieć do czynienia z deficytem demokracji. Ale „nie ma żadnego prawa, zgodnie z którym *demos* poza państwem narodowym nie mógłby istnieć”<sup>207</sup>. *Demos* nie jest zaś rezultatem kulturowej czy etnicznej jednorodności; przeciwnie – kulturowy pluralizm stanowi warunek wstępny procesu demokratycznego. To zaś, kto jest członkiem demosu, nie jest dane, ale stanowi kwestię decyzji politycznej<sup>208</sup>. Zdaniem D.N. Chrysochoou, jeśli UE chce dążyć do tego, aby jej system polityczny zasługiwał na miano demokratycznego, to nie wystarczą tylko zmiany dotyczące polityczno-prawnej pozycji instytucji UE. Musi temu towarzyszyć rozwój poczucia wspólnoty (ang. *fellow-feelings*) pomiędzy obecnymi *demoi* i ich transformacja w kierunku demosu rozumianego w kategoriach obywatelskich<sup>209</sup>. Demokracja bowiem to „przede wszystkim stan umysłu”<sup>210</sup>. W opinii tego autora, demokracja na poziomie UE może zaistnieć, jeśli „amorficzny zbiór apatycznych głosujących, nieświadomy swojej roli w polityce UE, przekształci się w politycznie świadomy obywatelski podmiot”<sup>211</sup>. Dopóki mieszkańcy UE będą tylko „pasywnym odbiorcą”, a nie wyrazicielem politycznych inicjatyw, to UE nadal będzie kontrolowana przez elity rządowe<sup>212</sup>.

<sup>204</sup> Ibidem.

<sup>205</sup> Ibidem.

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> M. ZÜRN: *Democratic governance beyond the nation-state*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000, s. 98.

<sup>208</sup> Ibidem, s. 98–99.

<sup>209</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 15.

<sup>210</sup> E.E. SCHATTSCHNEIDER: *Two hundred million Americans in search of a government*. New York 1989, s. 42. Cyt. za: D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 15.

<sup>211</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 16.

<sup>212</sup> Ibidem, s. 16–17.

Problem jednak w tym, że także inne okoliczności, oprócz wspomnianych zasadniczych różnic w funkcjonowaniu i charakterze PE, partii na poziomie UE oraz tego, że nie możemy mówić o europejskim demosie rozumianym w kategoriach ethnosu, powodują, że ewolucja mieszkańców UE od bycia owym „pasywnym odbiorcą” w kierunku bardziej aktywnych politycznie na poziomie unijnym jest w chwili obecnej bardzo problematyczna. Chodzi o to, że „nie może być rozwiązania dla deficytu legitymacji bez »przestrzeni publicznej« na poziomie UE, w której obywatele wszystkich państw członkowskich byłiby włączeni w proces wspólnej komunikacji politycznej”<sup>213</sup>. Aktualnie zaś ani „wspólna komunikacja polityczna”, ani tym bardziej „przestrzeń publiczna” na poziomie UE, porównywalne do poziomu państw członkowskich Unii, nie istnieją. Jedną z konsekwencji wskazanej specyfiki funkcjonowania partii politycznych na poziomie europejskim jest m.in. to, że brak jest czegoś, co można by określić mianem paneuropejskiej sceny politycznej oraz prawdziwie ogólnoeuropejskich debat politycznych dotyczących wspólnych dla całej UE zagadnień. Nie ma również przywódców politycznych o „wymiarze” ogólnoeuropejskim w interesującym nas kontekście. Nie ma ogólnoeuropejskich mediów i, zdaniem np. R. Grundmanna, „jest wątpliwe, czy kiedykolwiek powstaną”<sup>214</sup>. Warto zauważyć, że znaczenie informacji i mediów dla procesu integracji jest podkreślane już od dawna. Przykładowo, w 1984 r. w Zielonej Księdze dotyczącej wspólnego rynku telewizyjnego Komisja WE przytaczała słowa z dokumentu roboczego PE: „informacje są decydującym, być może najważniejszym czynnikiem dla europejskiej unifikacji. Europejskie zjednoczenie zostanie osiągnięte tylko wtedy, kiedy Europejczycy będą tego chcieli. Europejczycy będą tego chcieli tylko wówczas, gdy będzie coś takiego, jak europejska tożsamość. Europejska tożsamość rozwine się tylko wtedy, kiedy Europejczycy będą odpowiednio poinformowani. W chwili zaś obecnej informacje przekazywane ludziom są kontrolowa-

<sup>213</sup> A. MELICH: *What makes or makes not...*, s. 112–113. Według P. Schlesingera i D. Kevina idealna europejska przestrzeń publiczna składałaby się z „transnarodowych obywateli” (ang. *transnational citizens*), którzy mieliby równy i wysoki poziom kompetencji komunikacyjnych, stosunkowo łatwy dostęp do pełnej gamy środków komunikowania oraz kompetencje komunikacyjne, które wynikałyby z wiedzy, zainteresowania UE i jej politykami i funkcjonowaniem. Zob. P. SCHLESINGER, D. KEVIN: *Can the European Union become a sphere of publics?*. In: *Democracy in...*, s. 228.

<sup>214</sup> R. GRUNDMANN: *The European public sphere and the deficit of democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 136.

ne za pomocą mediów na poziomie narodowym”<sup>215</sup>. S. Hix o problemie tym pisze, że „na końcu zachodzi zjawisko »sprzężenia zwrotnego«, czyli interakcji między wynikami procesu politycznego a nowymi oczekiwaniami obywateli co do systemu. Ta pętla sprzężenia zwrotnego w UE nie jest jednak tak wyraźna jak w innych systemach politycznych. Obywatele UE większość informacji dotyczących polityki UE i procesów sprawowania władzy otrzymują raczej z narodowych gazet, radia i telewizji niż przez kanały ogólnoeuropejskie. Z kolei media narodowe skupiają się bardziej na rządach i polityce danego kraju niż na kwestiach europejskich. Poszczególne państwa i siły kontrolujące media występują zatem w roli »gatekeepera«, decydując o tym, które informacje dotyczące UE są ważne i w jaki sposób powinny być przedstawione w kontekście narodowym. Tylko grupy społeczne, które mają bezpośredni kontakt z instytucjami UE, takie jak rolnicy czy niektóre grupy biznesowe, są w stanie obejść filtrację informacji o UE przez państwa członkowskie”<sup>216</sup>. Można tutaj dodać, że jak zauważa R. Grundmann, niezależne media poświęcone w całości sprawom UE mają charakter bardzo specjalistyczny, a ich czytelnicy to przede wszystkim ludzie zaangażowani w proces podejmowania decyzji w instytucjach unijnych. Powoduje to, że media te nie są w stanie pełnić funkcji strażnika w imieniu demosu. Poziom zainteresowania i obszerność miejsca poświęconego sprawom UE w prasie w poszczególnych państwach jest bardzo zmienne<sup>217</sup>. W rezultacie, dyskurs w prasie poszczególnych państw UE na pewno nie przyczynia się do rozwoju sfery, którą można by nazwać „europejskie uniwersum symboliczne” (ang. *the European symbolic universe*)<sup>218</sup>.

Jednakże należy zauważyć, że, jak pisze np. E.O. Eriksen, nie jest tak, że sfery publicznej zupełnie nie ma w Europie. Są gazety, telewizja, Internet o zasięgu paneuropejskim, a język angielski może być tym językiem, który dominuje. Działają też ruchy społeczne i organizacje pozarządowe o zasięgu przekraczającym granice państwowe. Poza tym, we współczesnym

---

<sup>215</sup> European Communities, European Parliament, Working Documents 1981–1982, Doc. 11013/81 of 23 February 1982 (PE 73.271/fin.), s. 8, 10, 11. Cyt. za: Commission of the European Communities, COM(84) 300 final, *Television without frontiers. Green paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable*, Brussels, 14th June 1984, s. 2 – [http://aei.pitt.edu/1151/1/TV\\_frontiers\\_gp\\_pt\\_1\\_3.pdf](http://aei.pitt.edu/1151/1/TV_frontiers_gp_pt_1_3.pdf) (odczyt: 24.07.2013).

<sup>216</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 38–39.

<sup>217</sup> J. GREENWOOD: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke–New York 2003, s. 271.

<sup>218</sup> K. KUBALA: *European identity. Cultural and institutional determinants of European community project*. In: *European Union. Present and future*. Ed. W. GIZICKI. Lublin 2009, s. 36.

świecie istnieje wiele takich przestrzeni publicznych, które nie pokrywają się z granicami państwowymi, a mają charakter lokalny, regionalny czy międzynarodowy<sup>219</sup>.

Zdaniem Jürgena Habermasa, transnacjonalizacja istniejących narodowych publiczności nie wymaga nowych mediów informacyjnych, ale zmiany w funkcjonowaniu tych już istniejących. Chodzi przede wszystkim o to, aby media te w tym samym czasie informowały o sprawach politycznych, które są podnoszone w innych państwach UE. Autor ten pisze także, że im bardziej mieszkańcy państw UE będą zdawać sobie sprawę z tego, że decyzje zapadające na poziomie UE wpływają na ich codzienne życie, a media pomogą im w uświadomieniu sobie tego, tym bardziej będą zainteresowani korzystaniem ze swoich praw także jako obywatele UE<sup>220</sup>. Warto również dodać, że R. Grundmann wyrażał opinię, iż sprawy paneuropejskie będą prowadziły do „synchronizacji” narodowych przestrzeni publicznych i wzmacniać transnarodową przestrzeń publiczną. Pisał to w kontekście paneuropejskiego zainteresowania kwestią wprowadzenia wspólnej waluty oraz tzw. choroby wściekłych krów (BSE)<sup>221</sup>. Wydaje się jednak, że o takiej trwałej „synchronizacji” ciągle trudno mówić, chociaż oczywiście sprawy wspólne dla mieszkańców UE spotykają się z zainteresowaniem mediów we wszystkich państwach Unii. Rodzi się tutaj jednak przynajmniej kilka pytań, np. o to, czy rzeczywiście można mówić o jakiejś „synchronizacji” i wzmacnianiu transnarodowej przestrzeni publicznej oraz czy takie wspólne tematy byłyby podejmowane inaczej, gdyby nie proces integracji i istnienie UE.

Trudno nie zgodzić się np. z Sue Wright, że „demokracja potrzebuje wspólnego języka”<sup>222</sup>. Język jest także jednym z najważniejszych czynników określających tożsamość grup narodowych czy etnicznych. Tożsamość i język wzajemnie na siebie oddziałują: używanie danego języka wpływa na kształtowanie się tożsamości grupy, a tożsamość grupy wpływa na użycie języka<sup>223</sup>. Jednocześnie chociaż język może być nawet najważniejszym kryterium identyfikacji społecznej, to nie jest kryterium jedynym i niekoniecznie jest kryterium najważniejszym dla wszystkich

<sup>219</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism...*, s. 54–55.

<sup>220</sup> J. HABERMAS: *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge 2012, s. 48–49.

<sup>221</sup> R. GRUNDMANN: *The European public sphere...*, s. 137.

<sup>222</sup> S. WRIGHT: *A community that can communicate? The linguistic factor in European integration*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 92.

<sup>223</sup> I. SACHDEV, R.Y. BOURHIS: *Language and social identification*. In: *Social identity theory. Constructive and critical advances*. Eds. D. ABRAMS, M.A. HOGG. London 1990, s. 216.



grup społecznych<sup>224</sup>. W wymiarze indywidualnym język ma znaczenie nie tylko w kontekście poczucia tożsamości czy przynależności, ale także w kontekście np. aktywności zawodowej danego człowieka czy jego życia osobistego. Chociaż w praktyce dominuje w Europie język angielski, a językami roboczymi Unii, obok angielskiego, są niemiecki i francuski, to takiego wspólnego języka oczywiście w UE nie ma. W TUE zawarty jest zapis o tym, że Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność [...] językową” (art. 3 ust. 3), czego wyrazem jest m.in. to, że teksty traktatów we wszystkich urzędowych językach UE są na równi autentyczne (art. 53 TUE), a językami urzędowymi są języki wszystkich państw członkowskich. System językowy instytucji UE ustala, stanowiąc w drodze rozporządzeń, jednomyślnie Rada (art. 342 TFUE). Od początku istnienia WE językami urzędowymi były języki wszystkich państw członkowskich, których lista była poszerzana wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE (WE)<sup>225</sup>; zdaniem S. Wright, „państwa UE nigdy nie zgodzą się na formalną supremację jednego z języków państwa członkowskiego”<sup>226</sup>, a np. Soledad Garcia pisze, że taki element europejskiej tożsamości, jak wspólny język „nigdy nie zaistnieje”<sup>227</sup>. Brak wspólnego mieszkańcom UE języka jest jedną z najistotniejszych przyczyn braku paneuropejskich mediów, forum debat politycznych<sup>228</sup> i, w rezultacie, czegoś, co można by określić mianem europejskiej opinii publicznej. Jak zauważają Basil O’Neill i Robin Adamson, jeśli jakaś grupa ludzi ma swój język, to jest on czymś bardzo trwałym i nie może być łatwo wykorzeniony nawet przez działania państwa. Podają tutaj przykład Hiszpanii, w której próbowano wykorzenić języki baskijski i kataloński, co zupełnie się nie udało; podobnie było w przypadku ZSRR od lat trzydziestych do osiemdziesiątych XX w., w którym to państwie zniechęcanie do używania innego języka niż rosyjski również

<sup>224</sup> Ibidem, s. 218.

<sup>225</sup> Zgodnie z art. 1 pierwszych rozporządzeń w tej sprawie, językami urzędowymi i językami roboczymi instytucji EWG i EWEA były niemiecki, francuski, włoski i niderlandzki. *Verordnung Nr 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*. „Amtsblatt der Europäische Gemeinschaften“ P 017, 06.10.1958 oraz *Verordnung Nr 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Atomgemeinschaft*. „Amtsblatt der Europäische Gemeinschaften“ P 017, 06.10.1958.

<sup>226</sup> S. WRIGHT: *A community that can...*, s. 92.

<sup>227</sup> S. GARCIA: *Europe’s fragmented identities and the frontiers of citizenship*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993, s. 3.

<sup>228</sup> Zob. na ten temat np.: F.W. SCHARPF: *Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: Why Europe differs from the United States*. In: *The federal vision: Legitimacy...*, s. 365; Ch. LORD: *Introduction*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998, s. 7.

nie przyniosło trwałych rezultatów. Jednocześnie autorzy ci oczywiście słusznie stwierdzają, że języki giną<sup>229</sup>.

Następstwem takiego stanu rzeczy jest to, że zdaniem np. F.W. Scharfa, nie ulega wątpliwości, że UE jest o wiele dalej od posiadania wspólnej tożsamości w porównaniu do państw ją tworzących. Dlatego też zdaniem tego autora, reformy instytucjonalne nie przyczynią się do dużego wzmocnienia legitymizacji „na wejściu” decyzji podejmowanych na zasadzie większości<sup>230</sup>. W innym miejscu ten sam autor argumentuje, że „wobec braku europejskich mediów, europejskich partii politycznych i prawdziwie europejskiego procesu formowania opinii publicznej reformy konstytucyjne same przez się nie mogą przewyciężyć obecnego deficytu demokracji na poziomie europejskim”<sup>231</sup>. Na to, że brak poczucia lojalności i wspólnej tożsamości w skali ogólnoeuropejskiej jest często uważany za najpoważniejszą przeszkodę w rozwoju legitymizacji bezpośredniej na szczeblu UE, wskazują także D. Beetham i Ch. Lord. Większościowe podejmowanie decyzji wymaga odpowiedniego zaufania pomiędzy obywatelami, którzy akceptują to, że są przegłosowani i że przegłosowanie nie oznacza dla nich groźby naruszenia ich tożsamości oraz podstawowych interesów<sup>232</sup>.

Interesującym zagadnieniem, na które warto jeszcze w tym miejscu wskazać, jest kwestia istnienia (lub nieistnienia) konstytucji UE. Jak wskazuje np. Francis Snyder, o konstytucji możemy mówić w czterech znaczeniach: 1) konstytucja w sensie empirycznym, określająca to, w jaki sposób państwo jest faktycznie zorganizowane, 2) konstytucja w sensie materialnym, czyli całości podstawowych norm prawnych, które tworzą porządek prawny państwa, 3) konstytucja w sensie instrumentalnym, czyli dokumentu, w którym zawarto podstawowe zasady prawne, 4) konstytucja jednocześnie w sensie materialnym, instrumentalnym i subiektywnym, czyli dokument, który zostałby przyjęty przez obywateli bezpośrednio albo przez ich przedstawicieli. I zdaniem F. Snydera, UE ma konstytucję w trzech pierwszych aspektach tego pojęcia. Nie ma natomiast w tym czwartym, subiektywnym<sup>233</sup>. Jak wiadomo, funkcjonowa-

---

<sup>229</sup> B. O'NEILL, R. ADAMSON: *And nation shall speak unto nation: The communications network*. In: *The European mosaic. Contemporary politics, economics and culture*. Eds. D. GOWLAND, B. O'NEILL, A. REID. London–New York 1995, s. 231–232.

<sup>230</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe...*, s. 9, 187.

<sup>231</sup> F.W. SCHARPF: *Community and autonomy: Multilevel policy making in the European Union*. „Journal of European Public Policy” 1994, No 1, s. 220. Cyt. za: J.E. FOSSUM: *Deliberative supranationalism...*, s. 52–53.

<sup>232</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 33.

<sup>233</sup> F. SNYDER: *The unfinished constitution of the European Union: Principles, processes and culture*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 56.

nie UE opiera się na traktatach, które są umowami międzynarodowymi, przyjmowanymi przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich i ratyfikowanymi zgodnie z ich wewnętrznymi regulacjami prawnymi. Zatem możemy mówić o, co najwyżej, raczej tylko pośredniej akceptacji tych traktatów przez suwerena; jedynie w kilku przypadkach mieliśmy do czynienia z głosowaniami w referendum powszechnych nad traktatami stanowiącymi podstawy prawne UE (WE). Próba zmiany tego stanu rzeczy i przyjęcia jednego traktatu, który miałby w swojej nazwie słowo „konstytucja”, zakończyła się niepowodzeniem. Po negatywnych wynikach referendum we Francji i w Holandii w 2005 r. proces ratyfikacji podpisanego w 2004 r. Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy został przerwany.

Zdaniem K. Szczerskiego, „bez względu na ambicje wielu, Europa powinna unikać »konstytucyjnej maskarady«, którą obecnie obserwujemy, która jest niczym innym, jak próbą kreowania się na coś w rodzaju państwa po to, aby uzyskać jakiś rodzaj fałszywej legitymizacji”<sup>234</sup>. Miguel Poiares Maduro uważa, iż krytyka konstytucjonalizmu na poziomie UE zasadza się na przekonaniu, że narodowy konstytucjonalizm ma prymat nad europejskim dlatego, że konstytucjonalizm i demokracja mogą mieć miejsce tylko w obecności demosu, a ten, jak to zostało przedstawione uprzednio, istnieje tylko na poziomie państw narodowych. Pogląd ów wiąże konstytucjonalizm z demosem, a ten z kolei – z państwem narodowym, gdzie wspólnota polityczna jest oparta na ludziach związanych wysokim stopniem kulturalnej, historycznej i etnicznej tożsamości i spójności. Jednak wspomniany pogląd może być poddany krytyce dlatego, że *polity* nie musi koniecznie wymagać demosu rozumianego tradycyjnie na poziomie narodowym. Możliwe jest wyobrażenie sobie europejskiego demosu rozumianego w kategoriach obywatelskich, niezależnie od tożsamości etnicznej i kulturowej. Tym, co tworzy europejskie *polity*, jest dobrowolne porozumienie co do wspólnych wartości i form politycznej organizacji otwartej dla każdego, kto chce przystąpić do tego porozumienia. Zgodnie z inną linią rozumowania krytycznego wobec tezy, że na poziomie UE nie może być mowy o konstytucji, punktem wyjścia jest pytanie: Dlaczego partycypacja i reprezentacja miałyby być ograniczone wymaganiami co do przynależności etnicznej i kulturowej? Uzależnianie demokracji i konstytucjonalizmu od kwestii etnicznych i kulturowych stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami demokracji konstytucyjnych, w których zakłada się pełną reprezentację i partycypację. M.P. Maduro zwraca więc uwagę na to, że narodowe *polities* cierpią na dwojaki deficyt:

<sup>234</sup> K. SZCZERSKI: *On the specific nature...*, s. 78.

jeden to taki, że nie kontrolują podejmowanych poza ich granicami decyzji, które mają wpływ na nie, a drugi taki, że wykluczają z partycypacji i reprezentacji zainteresowanych, czyli tych, których te decyzje dotyczą i na których oddziałują<sup>235</sup>.

Zarówno już wcześniej, przy okazji ogólnego poruszania kwestii europejskiego demосу, jak i w związku z zagadnieniem konstytucjonalizmu w UE, zauważyć można było niejednoznaczność rozumienia tego pojęcia. Kwestia ta jest bardzo ważna w kontekście bezpośredniej legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Jeśli bowiem przyjąć, po pierwsze, że europejski *demos* jest konieczny do tego, aby można było wywodzić tę legitymizację ze źródła, jakim jest demokracja, i ewentualnie formułować tezy o deficycie demokracji w UE, i jeśli przyjąć, że, jak powszechnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, europejskiego demосу nie ma, to wydaje się, że należałoby sprawdzić, czy na pewno podczas formułowania tezy o braku europejskiego demосу pojęcie to jest rozumiane jednoznacznie. Po drugie, w związku z tezami o deficycie demokracji czy też, szerzej, legitymizacji w UE, i naturalnymi dążeniami do ich redukcji, warto poświęcić nieco miejsca zagadnieniu dotyczącemu tego, czy (ewentualny) brak europejskiego demосу jest stanem, który może ulec zmianie, czy też który nie może zostać zmieniony.

Już wcześniej została zasygnalizowana różnica pomiędzy pojęciami „*demos*” oraz „*ethnos*”. To pierwsze słowo wiąże się z obywatelstwem, z kolei drugie – z narodowością. W kontekście funkcjonowania demokracji np. M. Horeth wyraża opinię, że „*demos*» nie musi być »*ethnosem*«, ale członkowie »*demosu*« muszą być zdolni do uznawania siebie nawzajem za członków tej samej wspólnoty politycznej”<sup>236</sup>. Taką samą opinię wyraża np. Sverker Gustavsson, jednakże członkowie demосу „muszą być »identyczni« w tym sensie, że uznają się nawzajem jako członków »tej samej« wspólnoty politycznej”<sup>237</sup>. M. Bruter w kontekście tego rozróżnienia pisze o „tożsamości” danego obywatela – „kulturowej” (poczucie przynależności danego obywatela do określonej grupy politycznej, która może być przez niego postrzegana i definiowana przez pryzmat pewnej kultury, podobieństw społecznych, wartości, religii, etyki czy nawet etniczności) i „obywatelskiej” (identyfikowanie się obywatela ze strukturą polityczną, taką jak państwo, która może być definiowana jako zestaw

<sup>235</sup> M.P. MADURO: *Europe...*, s. 82–83.

<sup>236</sup> M. HORETH: *No way out. For the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance*. „Journal of European Public Policy” 1999, No 6(2), s. 255.

<sup>237</sup> S. GUSTAVSSON: *Reconciling supranationalism and accountability: A view from Sweden*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty first century*. Eds. C. HOSKYN, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000, s. 54.

instytucji, praw, reguł, które rządzą politycznym życiem wspólnoty), przy czym, w opinii tego autora, te dwie tożsamości są prawie niemożliwe do rozróżnienia<sup>238</sup>. Podczas definiowania przynależności państwowej pojęcie „*ethnos*” zostało zastąpione pojęciem „*demos*” od mniej więcej czasów rewolucji francuskiej; przewagę w tym kontekście zyskał pewien kanon praw i obowiązków związanych z obywatelstwem nad pochodzeniem etnicznym i składnikami kulturowymi<sup>239</sup>.

Sujit Choudhry pisze, że w odniesieniu do obywatelstwa rozumianego w kategoriach etnokulturowych, w najbardziej radykalnej odmianie definiowanego w kategoriach rasowych czy etnicznych, wyklucza się możliwość jego uzyskania przez kogoś „z zewnątrz”. W łagodniejszej wersji, gdy obywatelstwo definiujemy przez wspólny język, historię, religię, tradycję, kulturę, możliwe jest, aby ktoś, kto ich nie ma, ale chce dołączyć do danej wspólnoty definiowanej przez te czynniki, mógł to zrobić. W koncepcji obywatelstwa opartej na podzielanych wartościach politycznych i instytucjach, które je realizują, wspólnota polityczna jest dobrowolnym zrzeszeniem obywateli, wolnych i równych, którzy stanowią tę wspólnotę z racji tego, że podzielają przekonanie o tym, że powinni się zjednoczyć dla osiągnięcia jakichś celów politycznych. Jej członkiem może zostać każdy, kto podziela te wartości i cele. Takie wspólnoty aspirują do tego, aby być otwartymi, pluralistycznymi i inkluzywnymi. Autor ten wskazuje na jeszcze jedną możliwość definiowania obywatelstwa – w kategoriach

---

<sup>238</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe?...*, s. 12. Warto w tym kontekście wspomnieć o poczynionym jeszcze w końcu XIX w. przez F. Tönnies'a rozróżnieniu pomiędzy pojęciami „wspólnota” (niem. *Gemeinschaft*) oraz „stowarzyszenie” (niem. *Gesellschaft*). Wyjaśniając różnicę znaczeń tych pojęć, F. Tönnies pisze o wspólnocie „współżycie poufale, intymne, zamknięte w wąskim kręgu”; „we wspólnocie ze swymi najbliższymi znajduje się człowiek od chwili narodzin, związany z nią na dobre i na złe”. Natomiast stowarzyszenie to życie „publiczne, światowe”; „w stosunki towarzyskie wchodzi się jak w coś obcego”. „Wspólnotę rodzinną wraz z całym jej niewymiernym wpływem na ludzką psychikę odczuwa [podkr. w oryginale] każdy, kto w niej uczestniczył”, podczas gdy „o stowarzyszeniu rodzinnym mogą mówić tylko prawnicy, ponieważ wszelki związek ma dla nich charakter stowarzyszenia”. Odnosząc tę różnicę do religii: „do wspólnoty religijnej jest się przyjmowanym; stowarzyszenia [podkr. w oryginale] religijne, podobnie jak i inne grupy celowe, istnieją tylko dla państwa i tylko w teorii, to jest dla tych, którzy oglądają je z zewnątrz”. I dalej: „mówimy o wspólnocie języka, obyczaju, wiary, ale o stowarzyszeniu zarobkowym, podróżniczym, naukowym”. „Wspólnota jest trwałą formą współżycia, stowarzyszenie – tylko przejściową. Zgodnie z tym należy rozumieć wspólnotę jako żywy organizm, a stowarzyszenie – jako mechaniczny agregat, artefakt”. F. TÖNNIES: *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*. Przeł. M. ŁUKASIEWICZ. Wstęp J. SZACKI. Warszawa 2008, s. 21–23.

<sup>239</sup> S. GARCIA: *Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993, s. 11.

ekonomicznych. Wtedy jednostkom chodzi o realizację ich prywatnych interesów ekonomicznych, a ich relacje z innymi jednostkami i instytucjami mają charakter instrumentalny. Instytucje polityczne są wartościowe o tyle, o ile służą celom osobistym i mają stanowić przede wszystkim remedium na niedoskonałości w funkcjonowaniu wolnego rynku (takie, jak monopole, asymetria informacji, dostarczanie dóbr publicznych itp.)<sup>240</sup>.

Przyjmując zatem, że pojęcie „*demos*” może być rozumiane nie tylko w kategoriach etnokulturowych, ale także politycznych i obywatelskich, albo nawet także ekonomicznych, oznaczałoby to, że sądy o tym, iż w związku z brakiem europejskiego *demosu* – rozumianego właśnie w kategoriach etnokulturowych – nie można mówić o demokracji na poziomie UE, są zbyt daleko idące. Jednakże takie różne rozumienie *demosu* nie jest jedynym powodem tego, że opinie o braku możliwości funkcjonowania demokracji na poziomie europejskim oraz wywodzenia prawomocności systemu instytucjonalnego UE z bezpośredniej legitymacji demokratycznej powinny być nieco bardziej zniuansowane.

Jak za Philipem Schlesingerem pisze Vian Bakir, „tożsamość nie jest zjawiskiem stałym”<sup>241</sup>, ale ciągle tworzoną i przebudowywaną; Michael Wintle pisze zaś, że „tożsamość dotyczy raczej wyobrażeń niż rzeczywistości”<sup>242</sup>. Według A. Rose’a „integracja ludzi” oznacza m.in. poczucie przynależności do tej samej „wspólnoty”. Nie oznacza całkowitego porzucenia samoidentyfikacji jako Greka, Szweda czy Francuza, ale ogólną tendencję do przedkładania identyfikacji jako Europejczyka ponad poczucie bycia Grekiem, Szwedem czy Francuzem. Nie oznacza eliminacji starych narodowych kultur i instytucji, ale przyzwolenie na nową międzynarodową (ang. *cross-national*) kulturę i zestaw instytucji, które mogą być zbudowane równoległe do starych<sup>243</sup>. Jednostki mają wiele „tożsamości społecznych” i są one związane z danym kontekstem<sup>244</sup>. Czasami te różne tożsamości

<sup>240</sup> S. CHOUDHRY: *Citizenship and federations: Some preliminary reflections*. In: *The federal vision: Legitimacy...*, s. 380–382.

<sup>241</sup> P. SCHLESINGER: *Media, state and nations*. London 1991, s. 173. Cyt. za: V. BAKIR: *An identity for Europe? The role of the media*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996, s. 190.

<sup>242</sup> M. WINTLE: *Introduction: Cultural diversity and unity in Europe*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996, s. 5.

<sup>243</sup> A. ROSE: *The integration of people*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972, s. 364.

<sup>244</sup> T. RISSE: *A European identity? Europeanization and the evolution of nation-state identities*. In: *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Eds. M. GREEN COWLS, J. CAPORASO, T. RISSE. Ithaca–London 2001, s. 201; R.K. HERRMANN, M.B. BREWER: *Identities and institutions: Becoming European in the EU*. In: *Transnational identities...*,

wzmacniają się wzajemnie (np. narodowa i religijna), a czasami mogą być z sobą „sprzeczne”<sup>245</sup>. Zbieżne z tym są słowa J.H.H. Weilera, który pisze, że UE mogłaby się opierać na „współistniejących, wielu *demos*”. Zgodnie z koncepcją „koncentrycznych kręgów”, ktoś może odczuwać przynależność jednocześnie do np. Szkocji, Wielkiej Brytanii i Europy. Podstawą do poczucia takich przynależności jest to samo źródło ludzkiego przywiązania, ale odczuwane z różną intensywnością. Inna koncepcja polega na tym, że ktoś może odczuwać przynależność jednocześnie do dwóch *demos*, ale opartych na innych czynnikach identyfikacji, np. będąc Irlandczykiem i katolikiem. J.H.H. Weiler proponuje jeszcze trzecią wersję wielu *demos*. Jest ona podobna do drugiej i miałyby opierać się na „mieszance wartości” (ang. *matrix of values*), traktaty zaś, na których opiera się UE, nie byłyby tylko porozumieniami pomiędzy państwami, ale „kontraktem społecznym” pomiędzy obywatelami tych państw. Zakłada się tutaj, że obywatele ci akceptują decyzje podjęte przez obywateli UE w określonych sprawach życia społecznego po to, aby osiągnąć określone cele.

Zgodnie z tym poglądem nadal zachowuje się poczucie „my” i „oni”<sup>246</sup>. M. Bruter pisze, że identyfikacja polityczna ze wspólnotami politycznymi różnych poziomów nie jest wykluczająca się, ale, przeciwnie, uzupełniająca się. Tak więc o tożsamości europejskiej można mówić jako o dodatkowej, a nie przeciwstawnej – obok narodowej, regionalnej czy lokalnej<sup>247</sup>. Także zdaniem Thomasa Rissego mamy do czynienia z niechęcią do porzucania swojej tożsamości do państwa narodowego na rzecz wspólnej tożsamości europejskiej; „Europa” jest raczej włączana – i współistnieje z daną tożsamością – do państwa narodowego<sup>248</sup>. Melissa Pantel zwraca uwagę na to, że celem UE w płaszczyźnie kulturowej jest budowanie legitymizacji poprzez podkreślanie kompatybilności zróżnicowanych tożsamości mieszkańców Unii oraz na to, że historycznie tworzenie tożsamości państw narodowych szło „ręka w rękę” z budowaniem narodowych tożsamości, które miały zastąpić, a nie uzupełnić, istniejące regionalne czy lokalne. Według tej autorki, taki „statyczny” model kreowania tożsamości wokół centralnych instytucji politycznych jako rdzenia tożsamości narodowej nie przystaje do UE, która jest wielopoziomową *polity*. I jeśli postrzegać UE

s. 8–9; A. MUMMENDEY, S. WALDZUS: *National differences and European plurality: Discrimination or tolerance between European countries*. In: *Transnational identities...*, s. 60.

<sup>245</sup> B. O’NEILL, R. DUNPHY: *Living with diversity? Nation-states and national identities*. In: *The European mosaic. Contemporary politics, economics and culture*. Eds. D. GOWLAND, B. O’NEILL, A. REID. London–New York 1995, s. 267.

<sup>246</sup> J.H.H. WEILER: *Ideals and idolatry...*, s. 83; IDEM: *The Constitution...*, s. 344–347; IDEM: *The European Courts...*, s. 385.

<sup>247</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe?...*, s. 26.

<sup>248</sup> T. RISSE: *A European identity?...*, s. 202.

nie jako powstające superpaństwo, ale jako nowy typ „*polity* w trakcie tworzenia” (ang. *polity-in-the-making*), to wtedy „jedność w różnorodności” wydaje się rozsądnym – „być może jedynym rozsądnym sposobem” na to, aby pogodzić identyfikację z UE i legitymizację projektu integracyjnego jako całość<sup>249</sup>. Wreszcie, jak czyni to np. T. Banchoff, perspektywa rozważań może być niejako przesunięta z tego, czy istnieje tożsamość europejska, czy nie, na zmieniającą się treść tożsamości narodowej. W kontekście legitymizacji UE chodzi o to, czy Europejczycy będą postrzegać swoje państwa narodowe jako nieodwołalnie zakotwiczone w UE oraz czy będą postrzegać swoją tożsamość narodową jako kompatybilną z procesem integracji<sup>250</sup>.

Wydaje się, że pogląd, zgodnie z którym jednostka może odczuwać poczucie przynależności i tożsamości z różnymi *demos*, jest jak najbardziej odpowiadający rzeczywistości. W zależności od okoliczności, poczucie przynależności do jednego demosu może ustępować poczuciu przynależności do innego; nierzadko zapewne takimi „punktami odniesienia” są nie tylko takie czynniki, jak obywatelstwo i narodowość, ale także jak rasa, kolor skóry, religia, wiek, płeć, status społeczny, wykształcenie, wykonywany zawód, poziom zamożności, poglądy polityczne itp., i w określonych sytuacjach mogą one być znacznie istotniejsze niż wspomniane obywatelstwo i narodowość. W efekcie, np. w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, różnice polityczne schodzą na dalszy plan i najważniejsze staje się poczucie przynależności do danego państwa czy narodu. Dla mieszkańców poszczególnych państw UE i członków europejskich narodów w relacjach z sobą obywatelstwo i narodowość mogą być czynnikami różnicującymi, ale już w kontaktach tych samych Europejczyków np. z mieszkańcami Afryki takimi czynnikami mogą być kolor skóry, religia itp. i wtedy przynależność do różnych narodów europejskich zejdzie na dalszy plan. Biorąc pod uwagę wielość tego rodzaju punktów odniesienia, podobne przykłady można mnożyć. Dlatego w tym kontekście warto za D.N. Chrysochou zwrócić jeszcze uwagę na rozróżnienie pomiędzy dwoma procesami: formowania transnarodowego demosu oraz budowania narodu. Tworzenie demosu nie oznacza opartego na podstawach prawnych połączenia dwóch lub więcej istniejących wcześniej niezależnych podmiotów w jedno „klasyczne” państwo. Konieczne jest istnienie świadomości grupowej, ale opartej raczej na

<sup>249</sup> M. PANTEL: *Unity-in-diversity: Cultural policy and EU legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 46–47.

<sup>250</sup> T. BANCHOFF: *National identity and EU legitimacy in France and Germany*. In: *Legitimacy and the European Union...*, s. 180.



przywiązaniu do wartości demokratycznych niż na poczuciu wspólnego pochodzenia etnicznego, wspólnej religii czy przynależności do jednego państwa. Nie oznacza więc konieczności jakiejś „asymilacji” wcześniej niezależnych podmiotów w jeden posiadający „*de jure* albo nawet *de facto* status państwa”. I zdaniem przywoływanego tutaj autora, podczas formowania transnarodowego demosu należy odrzucić zarówno ideę „tygla” (ang. *melting pot*), zgodnie z którą „stare” tożsamości stapiają się w jedną nową ponadnarodową, jak i ideę „społeczeństwa-mozaiki” (ang. *mosaic society*), gdzie dane tożsamości są nie tylko zachowane, ale stanowią główny punkt odniesienia dla ludzi. Według D.N. Chrysochou, powinna raczej zostać wypracowana idea „transnarodowej tożsamości obywatelskiej”. Opierać by się ona miała na „obywatelskiej inkluzji” (ang. *civic inclusion*), jaka zaistniałaby w następstwie podzielenia wartości politycznych tak, aby Europejczycy „czuli, postrzegali i działali jak *demos*”, zamiast jak kilka oddzielnych „bytów obywatelskich” (ang. *citizen bodies*). UE, zamiast być tylko „unią państw”, byłby tutaj „unią ludów” (ang. *union of peoples*). Efektem tego procesu nie byłaby „homogeniczna *polity*”, złożona z „jednego ludu, jednego rządu i jednego terytorium”, ale nowe ramy dla jedności zamiast odrębnych *polities*, które zachowują odrębność swoich ludów. I podczas gdy w odniesieniu do budowy narodu efektem tego procesu ma być osiągnięcie stanu „naturalnej” wspólnoty opartej na jednym narodzie, to formowanie owego „transnarodowego demosu” ma na celu stworzenie „bytu obywatelskiego” mającego charakter homogenicznej obywatelskości (ang. *homogeneous citizenry*) albo jakiejś formy „związku kulturowego” (ang. *cultural match*) pomiędzy państwami i ludźmi. Inną różnicą jest to, że o ile w przypadku procesu tworzenia narodu mamy do czynienia z identyfikacją ludzi z narodem, o tyle podczas formowania „transnarodowego demosu” – z instytucjami politycznymi tego większego podmiotu politycznego. Pisząc jednym zdaniem, chodziłoby więc o swoiste przejście z pluralizmu wielu *demosi* do pluralistycznego *demos*<sup>251</sup>.

Nawet jeśli przyjąć, że celem integracji nie jest tworzenie jednego demosu, ale funkcjonowanie odrębnych narodów (w preambule TUE mowa jest o poszanowaniu historii, kultury i tradycji narodów UE, ale także o „kontynuowaniu procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”; to samo sformułowanie znajduje się także w art. 1 TUE. Z kolei w art. 3 TUE stwierdzono, że UE „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową”, a w art. 4 ust. 2 TUE, że

<sup>251</sup> D.N. CHRYSOCHOU: *Democracy...*, s. 89–93.

„Unia szanuje [...] tożsamość narodową” państw członkowskich<sup>252</sup>) oraz że nie jest to warunkiem koniecznym do tego, aby zredukować deficyt demokracji i legitymizacji w UE, to i tak warto i należy postawić problem możliwości nie tyle wykształcenia się/wytworzenia jednej, wspólnej tożsamości wśród Europejczyków podobnej do tego, z czym mamy dziś do czynienia w państwach członkowskich UE, ale chociaż zbliżenia do siebie tych istniejących – tak, aby można było mówić o wspomnianym przez D.N. Chrysochou „transnarodowym demosie”. Jest tak przynajmniej dlatego, że może to być konieczne do wzmocnienia bezpośredniej legitymacji demokratycznej, w odniesieniu do której, jak to zostało przedstawione, podkreśla się znaczenie istnienia demosu. A. Warleigh pisze, że „choćby demokratyzacja wymaga radykalnych zmian instytucjonalnych, aby była skuteczna, musi jej towarzyszyć oddolne tworzenie silniejszego poczucia wspólnej politycznej tożsamości pomiędzy obywatelami UE. Bez takiej zmiany reformy instytucjonalne albo nie zostaną przez obywateli zauważone, albo będą postrzegane jako nieistotne. Dlatego też demokratyczna reforma w UE musi dać priorytet procesowi politycznej socjalizacji [podkr. w oryginale] narodów państw członkowskich, zarówno ogólnej, jak i dotyczącej integracji europejskiej”<sup>253</sup>. Z kolei Anna Melich jest zdania, iż budowa europejskiej tożsamości ma kluczowe znaczenie dla europejskiego *polity* opartego na demokratycznej koncepcji suwerenności<sup>254</sup>.

Bez wątplenia wspólnej tożsamości Europejczyków opartej na wspólnym języku, kulturze czy tradycjach nie ma i szybko nie będzie<sup>255</sup>. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że w historii mieliśmy do czynienia nie tylko z czymś, co można by określić mianem wzmocniania tożsamości, ale z powstawaniem czy też tworzeniem narodów – „jak pokazuje historia, nowe narody mogą [podkr. w oryginale] się rodzić: Stany Zjednoczone narodziły się z Brytyjczyków, Francuzów, Niemców; Niemcy narodziły się z Prusaków, Bawarczyków, Hesyjczyków itd., Włochy narodziły się z Piemontczyków, Toskańczyków, Kalabryjczyków itd.”<sup>256</sup>. Zgodnie z jednym z poglądów, „wspólna tożsamość musi być raczej stworzona niż odkryta”<sup>257</sup>; w kontekście możliwości „stworzenia” narodu cytowane są słowa Massimo d’Azeglio, który po zjednoczeniu Włoch w 1871 r. miał

---

<sup>252</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>253</sup> A. WARLEIGH: *Democracy...*, s. 121.

<sup>254</sup> A. MELICH: *What makes or makes not...*, s. 107–108.

<sup>255</sup> H. ABROMEIT: *Democracy in Europe...*, s. 32.

<sup>256</sup> A. ROSE: *The integration of people*. In: *European integration. Selected...*, s. 363.

<sup>257</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism...*, s. 55.

powiedzieć: „stworzyliśmy Włochy, teraz musimy stworzyć Włochów”<sup>258</sup>. Istota sprawy polega na tym, że tak, jak polityczną organizacją narodu jest państwo, tak też, zgodnie z tym poglądem, podmiot polityczny, jakim jest państwo oraz jego instytucje, symbole itp., może być czynnikiem „narodotwórczym” i przyczyniać się do tworzenia lub wzmacniania wspólnej tożsamości.

Max Beloff pisał, że patriotyzm narodowy w obecnym znaczeniu tego pojęcia jest zjawiskiem nowym. Narodził się w okresie rewolucji francuskiej i jest związany z identyfikacją idei narodu z ideą ludu w opozycji do koncepcji dynastii rządzących. Zasada suwerenności ludu prowadzi raczej do państwa jako wyrazu narodu niż do dynastii. Narodowość jest tego konsekwencją i ustanawia tożsamość pomiędzy państwem a narodem. Ale ta zasada nie jest czymś danym raz na zawsze, jest względna i jest produktem historii. Traktowanie narodowości jako dogmatu doprowadziło do egocentrycznego nacjonalizmu<sup>259</sup>. Zdaniem D. Marquanda, model, w którym najpierw mamy uczucia narodowe, a po nich pojawia się polityczna organizacja, która stanowi ich ucieleśnienie, to klasyczny schemat XIX-wieczny. Jednak w rzeczywistości, „większość XIX-wiecznych państw narodowych opartych było, w znacznej mierze, na blefie”<sup>260</sup>. Duża część Francji nie była francuska w sensie poczucia czy używanego przez mieszkańców języka. Wysiłki czynione przez władze centralne Francji, by wpoić poczucie przynależności do Francji, nie były zakończone sukcesem aż do początków XX w. „Francuski nacjonalizm nie urósł spontanicznie od dołu”, ale był wyhodowany przez państwo francuskie<sup>261</sup>. Taki sam stan rzeczy dotyczy także Włoch i Niemiec. Państwa te zostały zjednoczone nie dzięki spontanicznemu i niedającym się powstrzymać rozkwitowi świadomości narodowej, ale dzięki wąskim elitom. „Po zjednoczeniu Bawarczycy zaczęli czuć się Niemcami, a Neapolitańczycy Włochami”<sup>262</sup>.

Na znaczenie instytucji w kształtowaniu i wzmacnianiu tożsamości politycznej wskazuje np. M. Bruter i podaje przykład Belgii, która w 1830 r. ogłosiła niepodległość w sytuacji, gdy Belgowie byli narodem bez wspólnej historii, języka, flagi czy hymnu. Podkreśla też znaczenie wpływu przyjętej belgijskiej flagi („odkopali czarno-żółto-czerwoną flagę Brabancji, zapomnianą od wieków”) i hymnu (napisanego „w jeden wieczór, w barze, w ciągu kilku godzin”)<sup>263</sup>. Zdaniem tego autora także w XX w.

<sup>258</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe...*, s. 18.

<sup>259</sup> M. BELOFF: *Europe and the Europeans*. London 1957, s. 49.

<sup>260</sup> D. MARQUAND: *Parliament...*, s. 51.

<sup>261</sup> Ibidem.

<sup>262</sup> Ibidem.

<sup>263</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe?...*, s. 25.

polityczni przywódcy byli mocno przekonani o tym, że instytucje mogą wpływać na powstawanie i modyfikację politycznych tożsamości. Od czasów propagandy nazistowskiej w latach trzydziestych i czterdziestych XX w. do okresu tworzenia nowych państw na gruzach dawnego bloku wschodniego podejmowane były instytucjonalne wysiłki, mające na celu „wzmocnienie towarzyszącej im tożsamości politycznej”<sup>264</sup>.

M. Bruter analizuje też nieco szerzej kilka przypadków państw pod kątem powstawania i ewolucji tożsamości politycznej – Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Austrii i Izraela. Podczas gdy Anglia to jedno z najstarszych państw na świecie, Zjednoczone Królestwo rozumiane jako wielonarodowe i wielokulturowe państwo w obecnej formie jest podmiotem powstałym stosunkowo niedawno. Absorpcja dawniej niezależnych podmiotów oraz decentralizacja władzy i głębokie ekonomiczne, społeczne i polityczne pęknięcia wzmacniały heterogeniczność państwa i utrudniały instytucjom konsolidację jednej tożsamości narodowej. Rezultatem jest nierównowaga pomiędzy statusem Anglii i pozostałymi częściami Zjednoczonego Królestwa pod względem tożsamości. Jednak, zdaniem M. Brutera, można zauważyć, że obywatelski komponent tożsamości jest w przypadku Wielkiej Brytanii silniejszy niż element kulturowy<sup>265</sup>.

W przypadku USA amerykańska konstytucja i prawa przyjęte w okresie powstawania tego państwa stanowiły podstawę tożsamości raczej politycznej niż kulturowej. Imigracja do USA, jaka miała miejsce, spowodowała, że kraj stosunkowo jednorodny w XVIII w. pod względem kulturowym i etnicznym stał się dwieście lat później swoistym „tygłem”. W takich okolicznościach tożsamość amerykańska ma charakter bardziej obywatelski, polityczny i do pewnego stopnia ideologiczny niż „narodowy”. Również wykorzystywanie symboli obywatelskich do wzmocnienia tożsamości politycznej występuje w USA częściej niż „gdziekolwiek indziej w demokratycznym świecie”. Rezultatem jest wysoki poziom spójności obywatelskiej pomimo istnienia zróżnicowania etnicznego i kulturowego, a bardzo dużą rolę w kształtowaniu tej tożsamości obywatelskiej odgrywają instytucje<sup>266</sup>.

Austria ze swoim brakiem homogenicznej wspólnoty, kulturowym zróżnicowaniem i brakiem tożsamości obywatelskiej, z jakim mieliśmy do czynienia w momencie powstania tego państwa po I wojnie światowej, wydawała się „państwem bez samozorganizowanych obywateli i wspólnotą bez tożsamości”, dlatego *Anschluss*, poparty w drodze referendum z 1938 r., nawet uwzględniając fałszerstwa, presję polityczną

<sup>264</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>265</sup> Ibidem, s. 43–46.

<sup>266</sup> Ibidem, s. 47–48.

i brak wolności, nie był, zdaniem M. Brutera, niczym zaskakującym. Przez długi czas po wojnie w odniesieniu do większości Austriaków można było mówić o braku tożsamości zarówno obywatelskiej, jak i kulturowej. Jak zauważa M. Bruter, cechą Austrii jest także brak używania symboli narodowych, co wyjaśnia on obawami przed takim odgórnym oddziaływaniem na tożsamość, które w rezultacie doprowadziłoby raczej do większego nacjonalizmu niż do wykształcenia odrębnej obywatelskiej i kulturowej tożsamości o charakterze pozytywnym<sup>267</sup>.

Z kolei jeśli chodzi o Izrael, to początkowo państwo to było definiowane nie w kategorii politycznej, ale poprzez „żydowskość” (interpretowaną przez pryzmat religijny, kulturowy czy społeczny albo połączenie tych atrybutów), co mogło być rozumiane na różne sposoby przez różne odłamy Żydów. Żydzi byli także bardzo heterogeniczni pod względem etnicznym i kulturowym – wśród nich byli m.in. Askenazyjczycy z Europy Środkowej i Wschodniej, Sefardyjczycy z regionu Morza Śródziemnego i Afryki Północnej, a także mniejszości z m.in. Chin, Indii, Etiopii, Jemenu i Iranu. Różna była także ich religijność – od całkiem zeświecczonych, poprzez umiarkowanie religijnych, do chasydów. Dlatego też istniała pilna potrzeba zaproponowania i wprowadzenia w użycie symboliki narodu żydowskiego. W efekcie przyjęta została flaga, stworzony został język, po powstaniu państwa Izrael w 1948 r. skomponowany został hymn. Tożsamość religijna została odrzucona przez wiele ugrupowań politycznych Izraela, co spowodowało, że tożsamość narodowa musiała szukać innej podstawy identyfikacji. Bardzo duże znaczenie miało także zagrożenie z zewnątrz i kilka wojen z sąsiednimi państwami arabskimi<sup>268</sup>. Przykłady Izraela i USA, zdaniem M. Brutera, dowodzą także, że oddziaływanie symboli na wspólnotę polityczną może być kluczowym czynnikiem wpływającym na indywidualną tożsamość<sup>269</sup>.

Wszystkie te przykłady pokazują m.in. bardzo duże możliwości wpływania na tożsamość ludzi i jej kształtowania oraz bardzo duże znaczenie tożsamości politycznej, a czasem nawet jej przewagę nad tożsamością etnokulturową, czyli, uogólniając, przewagę demosu rozumianego w kategoriach obywatelskich nad ethnosem. W jakimś stopniu podobnymi do wskazanych przez M. Brutera państwami są także m.in. Kanada, Szwajcaria, Australia; G.F. Mancini wskazuje także Indie po 1947 r. oraz RPA po 1994 r., które to państwa również składają się z wielu wspólnot różniących się etnicznie, religijnie i językowo, i w których nawet jest wiele języków

---

<sup>267</sup> Ibidem, s. 50–51.

<sup>268</sup> Ibidem, s. 52–53.

<sup>269</sup> Ibidem, s. 56.

urzędowych<sup>270</sup>. Należy jednak podkreślić, że proste analogie przypadków tych państw z UE mogą być zwodnicze. UE jest bowiem także pod tym względem specyficzna. Podczas gdy w przypadku wskazanych państw, pamiętając o specyfice każdego z nich z osobna, generalnie mieliśmy do czynienia z budowaniem tych państw oraz ich *demos* w obecnej postaci niejako „od zera”, o tyle w przypadku UE sytuacja jest bardzo wyraźnie odmienna. Wszak mamy tutaj do czynienia z istnieniem kilkudziesięciu państw i narodów, z ich wielowiekową historią oraz z ich wszystkimi odrębnościami (historycznymi, językowymi, religijnymi, instytucjonalnymi, prawnymi, gospodarczymi itp.) i całym bagażem historii – nierzadko bardzo trudnej czy wręcz tragicznej – wzajemnych stosunków. A. Warleigh zwraca także uwagę na to, że w przypadku UE nie ma żadnego „hegemonicznego aktora” zdolnego narzucić nowe poczucie demosu jako jedyne, tak jak to miało miejsce w przypadku wielu państw narodowych<sup>271</sup>.

Dlatego też należy wspomnieć w tym miejscu o takich przypadkach, jak, przede wszystkim, ZSRR i Jugosławia czy też Czechosłowacja, w przypadku których okazało się, że nawet kilkadziesiąt lat funkcjonowania we wspólnym państwie było zbyt słabym spoiwem dla narodów w tych państwach żyjących. Co więcej, rozpad Jugosławii dokonał się w drodze krwawej wojny; także rozpad ZSRR nie obył się bez ofiar w ludziach.

Biorąc więc pod uwagę tak bardzo zróżnicowane doświadczenia historyczne, jak piszą np. James G. March i Johan P. Olsen, chociaż solidarność narodowa nie może być ustanowiona arbitralnie, to jednak „narody mogą być budowane”, a rządy mogą wspierać tworzenie tożsamości narodowych oraz je odzwierciedlać; „terytoria mogą być przedmiotem wymagań, mitologie mogą być tworzone i propagowane, tradycje kulturalne mogą być wychwalane, a prawa mogą być przyznane i proklamowane. Idea bycia Niemcem, Koreańczykiem albo Turkiem jest kształtowana przez polityczny wpływ państwa na edukację i życie kulturalne”<sup>272</sup>.

W odniesieniu do interesującej nas przede wszystkim UE, projekt integracji europejskiej po II wojnie światowej widziany był jako antidotum na antagonizmy wzmacniane przez „etnocentryczne lojalności narodowe”<sup>273</sup>. Sophie Duchesne i André Paul Frogner piszą, że „marzeniem ojców założycieli Wspólnot było zobaczyć ostatecznie powstanie tożsa-

<sup>270</sup> G.F. MANCINI: *Democracy and constitutionalism in the European Union. Collected essays*. Oxford–Portland 2000, s. 60.

<sup>271</sup> A. WARLEIGH: *Democracy...*, s. 114.

<sup>272</sup> J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Democratic governance...*, s. 63–64.

<sup>273</sup> J. CITRIN, J. SIDES: *More than nationals: How identity choice matters in the new Europe*. In: *Transnational identities...*, s. 162.

mości europejskiej”<sup>274</sup>, przy czym nie chodziło o to, żeby ta tożsamość zastąpiła tożsamości narodowe, ale żeby stała się wystarczająco silna i by była postrzegana przez Europejczyków jako wystarczająco „inkluzywna”, aby Europa rozwinęła się w „autentyczną całość polityczną”<sup>275</sup>. Mówiąc nieco innymi słowami, od mniej więcej lat siedemdziesiątych XX w. widziano „potrzebę [...] czegoś bardziej interesującego niż cena masła [...], potrzebę jakiegoś europejskiego mistycyzmu [ang. *mystique*]”<sup>276</sup>; wspólna tożsamość uważana jest za kluczową dla legitymizacji procesu integracji<sup>277</sup>. Jednocześnie w opinii Menno Spieringa nie stanie się to samoistnie: „doświadczenie wskazuje, że Unia Europejska automatycznie nie rozwinie się w nic więcej, niż Związek Celny (Zollverein), utrzymywany razem ze względu na korzyści poszczególnych państw członkowskich. Tylko jeśli ideologia europejskości się rozwinie, tak jak ideologia nacjonalizmu rozwinęła się w przeszłości, możliwe będzie, po okresie konfliktu i destrukcji tożsamości, wykształcenie się poczucia wspólnej europejskiej tożsamości”<sup>278</sup>. Wydaje się, że w przypadku integracji europejskiej trudno jednakże mówić o automatyzmie – został on zainicjowany i jest kontynuowany świadomie, na drodze konkretnych decyzji.

W kontekście zagadnienia wzmocnienia tożsamości europejskiej i różnicy pomiędzy demosem rozumianym w kategoriach obywatelskich a ethnosem, warto wspomnieć o odmienności pomiędzy budowaniem państwa – czyli struktury politycznej, gdzie kluczowe znaczenie mają prawo, instytucje czy też monopol na stosowanie środków przymusu, i budowaniem narodu, który jest oparty raczej na kulturze i świadomości. Państwo to struktura tworzona przede wszystkim „odgórnie”, naród zaś jako wspólnota kulturowa jest kształtowany zarówno przez działania „odgórne”, jak i mniej czy bardziej spontaniczne „oddolne”; „narody to kulturowe koncepty wspólnego dziedzictwa, bardzo złożone w swoim pochodzeniu i różnorodności, które tylko czasami współwystępują z państwami i które z definicji są mitem i wyobrażeniem raczej

---

<sup>274</sup> S. DUCHESNE, A.P. FROGNIER: *Is there a European identity?*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995, s. 193.

<sup>275</sup> Ibidem.

<sup>276</sup> H. SEATON-WATSON: *What is Europe, where is Europe? From mystique to politique*. „Encounter” 1985, No 64–65, s. 13. Cyt. za: M. WINTLE: *Introduction: Cultural diversity and unity in Europe*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996, s. 5.

<sup>277</sup> G. MARKS: *Territorial identities in the European Union*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 70.

<sup>278</sup> M. SPIERING: *National identity and European unity*. In: *Culture and identity in Europe...*, s. 124–125.

niż empirycznie weryfikowalnym faktem”<sup>279</sup>. M. Wintle pisze, że takie oddolne, spontaniczne inicjatywy w przypadku UE istnieją, chociaż prawdopodobnie są najsłabszym elementem w budowaniu państwa i narodu na poziomie europejskim<sup>280</sup>. W związku z tym, jak pisze Bram Boxhoorn, wniosek, jaki wypływa z badań nad kwestią tożsamości narodowej, jest taki, że „obiektywne standardy” jej definiowania nie istnieją, a jest ona pojęciem subiektywnym, „często inspirowanym ideologicznie”<sup>281</sup>, istnienie zaś demosu zależy przede wszystkim od subiektywnych odczuć jego członków<sup>282</sup>.

To zróżnicowanie widoczne jest w badaniach dotyczących problematyki tożsamości europejskiej, w których można zauważyć dwa główne nurty. Pierwszy nurt – „z góry na dół” (ang. *“top-down” model*), w którym uwaga skupia się na tym, kto powinien (podkr. M. Bruter) być uważany za Europejczyka, co łączy Europejczyków pod względem geografii, polityki, kultury i gdzie są naturalne granice Europy. Chodzi o to, aby wskazać „obiektywne” przesłanki jednoczące Europę i Europejczyków, jak np. dziedzictwo kulturowe czy wartości. Drugi nurt – to perspektywa „z dołu do góry” (ang. *“bottom-up” model*), w której próbuje się odpowiedzieć na takie pytania, jak: Kto „czuje się” Europejczykiem? Dlaczego niektórzy obywatele identyfikują się z Europą, a niektórzy nie? Co ludzie mają na myśli, gdy mówią, że czują się Europejczykami?<sup>283</sup>

Kwestia budowania (wzmacniania) tożsamości europejskiej rodzi pytania o to, co miałyby być jej podstawą, wokół czego miałyby być budowana<sup>284</sup>. Teoretycznie, zdaniem M. Brutera, współcześnie może być ona tworzona wokół szeroko rozumianych wartości kulturowych (kultura, podobieństwa społeczne, etyka czy nawet etniczność) albo struktury politycznej, czyli państwa (rozumianego jako instytucje, prawa czy reguły regulujące funkcjonowanie tej struktury)<sup>285</sup>. Jak bowiem pisze V. Bakir,

<sup>279</sup> M. WINTLE: *Introduction: Cultural diversity...*, s. 17–18.

<sup>280</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>281</sup> B. BOXHOORN: *European identity and the process of European unification: Compatible notions?*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions...*, s. 137.

<sup>282</sup> J.H.H. WEILER: *The European Courts...*, s. 373. Według np. W. Blooma, nie negując znaczenia uwarunkowań politycznych i socjoekonomicznych, decydujące znaczenie dla powodzenia procesu budowania narodu mają czynniki socjopsychologiczne. Zob. W. BLOOM: *Personal identity, national identity and international relations*. Cambridge 1993, s. 57.

<sup>283</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe?...*, s. 5.

<sup>284</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy...*, s. 41.

<sup>285</sup> M. BRUTER: *Civic and cultural components of a European identity: A pilot model...*, s. 189–190.



w odniesieniu do tożsamości europejskiej i Europy nie ma ona „przednowoczesnej przeszłości”, która dostarczałaby „emocjonalnej pożywki i historycznej głębi”<sup>286</sup>. Poza tym, jak zauważa w kontekście zagadnienia tożsamości europejskiej Glynis M. Breakwell, UE jest strukturą ciągle zmieniającą się<sup>287</sup>. Wydaje się, że taką podstawą mogłyby być przede wszystkim pewne wartości polityczne, wspólne dla państw UE, pewien zestaw praw i obowiązków składających się na coś, co na poziomie państwa konstytuuje *demos* w wymiarze obywatelskim. Jak wynika z wcześniejszych rozważań i jak piszą D. Beetham i Ch. Lord, „*demos* może być budowany bez *ethnosu* i dlatego system polityczny może cieszyć się legitymacją nie będąc państwem”<sup>288</sup>. Wartościami, które się tutaj nasuwają, są przede wszystkim wartości w TUE wymienione jako te, na których opiera się Unia: „poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn” (art. 2 TUE).

Na mocy traktatu z Maastricht wprowadzone zostało także obywatelstwo Unii, które posiada każda osoba mająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich, które ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa tych państw i nie zastępuje go (art. 9 TUE). A. Warleigh pisze, że istnienie obywatelstwa UE jest oparte na sukcesie wspólnego rynku oraz na stworzeniu bezpośredniej więzi pomiędzy Unią a obywatelem. Jednak jak do tej pory ten element rynkowy dominuje, a europeizacja społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo ograniczona; „obywatelstwo UE pozostaje czymś zamrożonym, narzędziem z dużym potencjałem redukcji deficytu demokracji, która jest niedorozwinięta właśnie z tego powodu”<sup>289</sup>. R. Bellamy i A. Warleigh piszą, że obywatelstwo UE zostało wprowadzone po to, aby wzmocnić legitymację UE i zredukować deficyt demokracji<sup>290</sup>, a Angelika Scheuer wskazuje na podstawowe znaczenie obywatelstwa nie

<sup>286</sup> V. BAKIR: *An identity for Europe?*..., s. 190.

<sup>287</sup> G.M. BREAKWELL: *Identity change in the context of growing influence of European Union institutions*. In: *Transnational identities*..., s. 34–35.

<sup>288</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy*..., s. 42.

<sup>289</sup> A. WARLEIGH: *Democracy and the European*..., s. 124.

<sup>290</sup> R. BELLAMY, A. WARLEIGH: *Introduction: The puzzle of EU citizenship*. In: *Citizenship and governance in the European Union*. Eds. R. BELLAMY, A. WARLEIGH. London–New York 2001, s. 3; A. WARLEIGH: *Purposeful opportunists? EU Institutions and the struggle over European citizenship*. In: *Citizenship and governance*..., s. 21; R. BELLAMY: *The ‘right to have rights’: Citizenship practice and the political constitution of the EU*. In: *Citizenship and governance*..., s. 41.

tylko dla wzmocnienia wspólnoty politycznej, ale także dla budowy narodu: „w nowoczesnej historii wspólnoty polityczne były tworzone przez proces budowania narodu. Terytoria narodowe były integrowane poprzez tworzenie wspólnych instytucji, kanałów komunikacji i symboli jedności. [...] *Demos* powstawał, kiedy jednostki zaczynały identyfikować się jako członkowie narodowej wspólnoty politycznej. Aby to się stało, mieszkańcy nie musieli być homogeniczni pod względem językowym, etnicznym czy religijnym, chociaż taka jednorodność ułatwiała budowanie narodu i tworzenie wspólnoty politycznej. Idea wspólnoty politycznej jest ściśle związana z koncepcją obywatelstwa. [...] Stworzenie obywatelstwa, tzn. skodyfikowanie praw i obowiązków pojedynczych obywateli, jest kluczowym elementem budowania narodu”<sup>291</sup>. Także R. Bellamy zauważa, że historycznie rzecz biorąc proces tworzenia państwa, konstytucjonalizm oraz rozwój obywatelstwa szły „ręka w rękę”<sup>292</sup>. Za D.N. Chrysochou warto jednakże zwrócić uwagę na to, że posiadanie formalnego statusu obywatela, tzn. posiadanie szeregu praw i obowiązków politycznych z tym związanych, nie oznacza, że ktoś będzie zachowywał się jak obywatel w sensie przynależności do wspólnoty i działania na rzecz jej dobra<sup>293</sup>, jak zaś pisze np. P.B. Lehnig, koncepcja obywatelstwa ma dwa konstytuujące ją elementy: prawa oraz tożsamość (lub przynależność) i każdy z tych elementów musi być sytuowany w kontekście geograficznym<sup>294</sup>. Natomiast w odniesieniu do wpływu obywatelstwa na budowanie narodu należy zauważyć, że w przypadku UE sytuacja jest bardziej złożona, co wynika z tego, że UE nie jest państwem ani też osiągnięcie takiego statusu nie stanowi oficjalnego celu Unii. Gdyby bowiem w toku dalszej ewolu-

<sup>291</sup> A. SCHEUER: *A political community?*. In: *Political representation...*, s. 25.

<sup>292</sup> R. BELLAMY: *The ‘right to have...’...*, s. 43.

<sup>293</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy...*, s. 96. Warto tutaj dodać, że rozumienie pojęcia „obywatelstwo” może być różne. Np. D. Miller dokonuje rozróżnienia pomiędzy republikańskim, liberalnym a libertariańskim rozumieniem obywatelstwa. W tej pierwszej koncepcji obywatel to ktoś, kto jest aktywnie zaangażowany w kształtowanie przyszłości swojej wspólnoty. W ujęciu liberalnym obywatelstwo polega na posiadaniu zestawu praw i obowiązków, takich samych w przypadku wszystkich pełnoprawnych członków danej wspólnoty politycznej, w ujęciu zaś libertariańskim obywatel to ktoś, kto wybiera spośród różnych publicznych dóbr i usług niczym klient w sklepie wybierający towary. Zob. D. MILLER: *Citizenship and national identity*. Cambridge–Maldon 2005, s. 43–60. Z kolei P.B. Lehnig odwołuje się m.in. do rozróżnienia pomiędzy liberalną (w której podkreśla się indywidualną tożsamość jednostki) i komunitariańską (akcentującą kulturę lub etniczną solidarność grupową) koncepcją obywatelstwa oraz formułuje koncepcję „liberalno-demokratyczną”, na którą składają się prawa i tożsamość. P.B. LEHNIG: *Pluralism, contractarianism and European Union*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNIG, A. WEALE. London–New York 1997, s. 108–109.

<sup>294</sup> P.B. LEHNIG: *European citizenship: A mirage?*. In: *Citizenship, democracy...*, s. 175.

cji UE jej obywatelstwo miało mieć charakter samoistny, tzn. niezależny od obywatelstwa państw członkowskich – chociażby po to, aby miało przyczynić się do wzmacniania tożsamości europejskiej, nie mówiąc o budowie europejskiego narodu – to kto miałby decydować o tym, kto jest obywatelem UE i takie unijne obywatelstwo przyznawać? Jeśli miałyby to czynić instytucje UE, oznaczałoby to m.in., że obywatelstwo definiujemy w kategoriach praw i obowiązków oraz wartości – bo przecież nie można mieć unijnej narodowości. Następną konsekwencją byłoby to, że przyznanie UE takich kompetencji stanowiłoby kolejny krok w kierunku upodabniania Unii do państwa.

W innym wymiarze składającym się na tożsamość ludzi – kulturowym – sprawa z Europą i jej mieszkańcami Europy jest równie złożona jak kwestie polityczne. Można spotkać się tutaj np. z opinią, że kulturowa homogeniczność nie jest konieczna do tego, aby wykształciło się poczucie przynależności do wspólnoty politycznej<sup>295</sup>. Zdaniem jednak np. J. Zielonki, „jeśli chcemy osiągnąć niezbędne minimum politycznego zaufania, lojalności i solidarności, potrzebny jest pewien rodzaj tożsamości kulturowej”<sup>296</sup>. Jednym zdaniem można powiedzieć, że w wymiarze kulturowym w przypadku Europy „różnorodność jest tak samo silna jak jej jedność”<sup>297</sup>, a jedność Europy to „konstrukcja mentalna” (ang. *mental construct*)<sup>298</sup>. Według np. M. Beloffa, Europa stanowi „jednolitą wspólnotę kulturową”, „spójną i odrębną cywilizację”, wielu Europejczyków zaś jest nieświadomych tego, że wspólne elementy kultury są bardziej fundamentalne niż narodowe różnice<sup>299</sup>; C.J. Friedrich pisał, że wspólnota europejska istniała zawsze jako nośnik „europejskiej kultury lub cywilizacji”<sup>300</sup>, zdaniem Helene Ahrweiler zaś fundamentów pod wspólną historię Europejczyków dostarcza pluralistyczna kultura, zawierająca „produkty sztuki i literatury, nauki i technologii, intelekt i ducha”<sup>301</sup>. Idee składające się na tę pluralistyczną kulturę pochodzą spoza Europy, ale to tutaj znalazły żyzną glebę, która umożliwiła im nabranie charakteru uniwersalnego<sup>302</sup>. Zróznicowanie europejskiej kultury syntetycznie, ale obrazowo

<sup>295</sup> E. CASTANO: *European identity: A social-psychological perspective*. In: *Transnational identities...*, s. 43.

<sup>296</sup> J. ZIELONKA: *Europa jako imperium...*, s. 25.

<sup>297</sup> M. WINTLE: *Introduction: Cultural...*, s. 4.

<sup>298</sup> M. WINTLE: *Europe's image: Visual representations of Europe from earliest times to twentieth century*. In: *Culture and identity...*, s. 52.

<sup>299</sup> M. BELOFF: *Europe...*, s. 79.

<sup>300</sup> C.J. FRIEDRICH: *Europe: An emergent nation?*. New York 1969, s. 1.

<sup>301</sup> H. AHRWEILER: *Roots and trends in European culture*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993, s. 31.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

oddają także np. te słowa: „czy to się komuś podoba czy nie, tożsamość kulturowa Europejczyków jest starsza niż obecny podział na kilkadziesiąt państw i bardziej skomplikowana niż jednolity, zintegrowany rynek. Było wiele Europ i ich obecność jest ciągle dziś odczuwana: Europa rolnicza i przemysłowa, Europa bizantyjska, Europa imperium Karolingów i jej spadkobierca, EWG, Europa samookreślających się państw narodowych, nacjonalizmu, kultur patriotycznych i niełojalnych mniejszości narodowych, Europa chrześcijańska i Europa Romów, Żydów, muzułmanów i Hellenów”<sup>303</sup>. Z kolei Agnes Heller pisze, że europejskie kultury nie stanowiły razem kultury europejskiej. Były one w konflikcie, rywalizacji, a czasem nie zważały na siebie nawzajem; „jest Włoska i Niemiecka muzyka, jest florenckie i weneckie malarstwo, ale nie ma europejskiej muzyki ani europejskiego malarstwa. Nie ma europejskiego dramatu, ale jest szekspirowski i tragedia klasyczna. Nie ma europejskiej powieści, ale jest powieść angielska, francuska i rosyjska”<sup>304</sup>.

A. Heller pisze też, że „nie ma samotożsamości kulturowej bez historii. [...] Projekt określany mianem »Europa« albo »Zachód« wymaga zaplecza kulturowego, zupełnie nowej mitologii kulturowej [podkr. w oryginale]”<sup>305</sup>, przy czym ta nowa kulturowa mitologia nie ma charakteru politycznego z wielu powodów, wśród których najważniejszy to taki, że Zachód czy Europa nigdy nie były polityczną jednością, która oznaczałaby pewne polityczne zobowiązania. I chociaż „utopijna idea” „Stanów Zjednoczonych Europy” narodziła się relatywnie wcześniej, to szybko została stłumiona przez nacjonalizm. Mitologie polityczne służyły raczej wzmocnieniu tożsamości narodowej, a nie zachodniej czy europejskiej<sup>306</sup>. Z jednej bowiem strony możemy w odniesieniu do Europy mówić, pisząc w wielkim skrócie, o dziedzictwie starożytnej Grecji i Rzymu i wpływie ich dorobku na kulturę, naukę, prawo czy organizację państwa. Następnie o chrześcijaństwie, łacinie jako uniwersalnym języku, powstałych w średniowieczu uniwersytetach, wyprawach krzyżowych i walce Europy z islamem. Później o dorobku oświecenia, rewolucji francuskiej i takich ideach i wartościach, jak prawa i wolności polityczne oraz obywatelskie, demokracja, prawa człowieka, rządy prawa, indywidualizm, świeckość państwa itp. Ale z drugiej strony wszystko to nie zapobiegało wojnom

<sup>303</sup> J. KEANE: *Questions for Europe*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992, s. 56.

<sup>304</sup> A. HELLER: *Europe: An epilogue?*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992, s. 23–24.

<sup>305</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>306</sup> Ibidem, s. 13–14.

i konfliktom, które były czymś naturalnym w historii Europy i Europejczyków, a jakieś dłuższe (relatywnie rzadkie) stany pokoju – czymś wyjątkowym. Historia Europy to także agresja, wojny, w tym wojny o kontrolę nad zasobami, szerzenie wiary i religii opierającej się na miłości bliźniego „ogniem i mieczem”, podziały religijne i towarzyszące im konflikty, zróżnicowanie etniczne, językowe, ideologie, które zrodziły się w Europie i w związku z dążeniami do urzeczywistnienia których życie straciły dziesiątki milionów ludzi.

B. Boxhoorn uważa, że prawdopodobnie najskuteczniejszym sposobem wzmocnienia wspólnych odczuć byłyby system edukacji w państwach UE<sup>307</sup>. Jednakże, jak z kolei zwraca uwagę np. A. Melich, te same czynniki socjalizujące, które odgrywają swoją rolę na poziomie państwowym lub regionalnym, nie mają takiego samego znaczenia na poziomie europejskim. Rodzice i krewni sami nie dysponują wystarczającą wiedzą lub „poczuciem europejskiej przynależności”, aby dzielić je ze swoimi dziećmi. Europejskie rodziny nie rozmawiają ze swoimi dziećmi na tematy dotyczące UE. Szkoły (na poziomie podstawowym i średnim) nie uczą na temat Unii, a tylko dzięki różnego rodzaju okolicznościowym wydarzeniom, jak np. Dzień Europy, albo też inicjatywie nauczycieli w jakimś stopniu przekazywana jest wiedza dotycząca integracji europejskiej, co nie ma jednak charakteru systematycznego. Zainteresowany student oczywiście może znaleźć informacje czy kursy dotyczące historii czy prawa UE, ale jest to zbyt późno, aby odniosło efekt socjalizacji politycznej. Media nie przywiązują zbyt wielkiej wagi do spraw europejskich i nie przyczyniają się do lepszego zrozumienia, a w rezultacie identyfikacji z UE. Zdaniem A. Melich, jest przeciwnie, tzn. media w niektórych państwach podają informacje dotyczące UE głównie wtedy, kiedy coś negatywnego musi być odnotowane. Natomiast w tych państwach Unii, w których media informują na temat UE i jej polityk szerzej, opinia publiczna raczej bardziej identyfikuje się z europejskimi wartościami i politykami<sup>308</sup>. Według V. Bakira, przeszkodą w użyciu mediów do kreowania tożsamości europejskiej jest to, że istnieje mało symboli kulturowych, z którymi mieliby jakiś związek wszyscy mieszkańcy państw UE, a jeśli jakiś symbol zostałby wybrany, to mógłby być interpretowany przez odbiorców inaczej niż było to zamierzone. Ponadto mechanizmy pozwalające na wytwarzanie jednolitych symboli medialnych albo nie istnieją (co widać w przypadku prasy, która jest związana z państwem lub regionem), albo nie są wykorzystywane (jak ma to miejsce w przypadku telewizji i radia, które zajmu-

<sup>307</sup> B. BOXHOORN: *European identity...*, s. 140.

<sup>308</sup> A. MELICH: *What makes or makes not...*, s. 111–112.

ją się głównie sprawami krajowymi, a nie ogólnoeuropejskimi)<sup>309</sup>. Innym czynnikiem socjalizacji jest edukacja religijna, jednak wobec sekularyzacji większości szkół w Europie jego oddziaływanie zaznacza się zwłaszcza w środowisku rodzinnym<sup>310</sup>. Bez wątplenia, istotny wpływ na kształtowanie tożsamości europejskiej, zwłaszcza w jej wymiarze obywatelskim, mają oczywiście także działania samej UE i jej instytucji<sup>311</sup>. Chodzi tutaj przede wszystkim o bezpośrednie wybory do PE, obywatelstwo UE, prawa obywatelskie (Karta Praw Podstawowych), unijne symbole, (flaga, dewiza, hymn; „symbole ułatwiają obywatelom identyfikację ze wspólnotą polityczną”<sup>312</sup>), jednolity wzór paszportu, wspólną walutę, likwidację granic wewnętrznych w celu ułatwienia komunikacji, programy w rodzaju Socrates/Erasmus, sprawowanie prezydencji w Radzie UE, a także m.in. rozwój doktryny prawa europejskiego jako specyficznego porządku prawnego (szczególnie doktryna skutku bezpośredniego prawa UE), różnego od prawa krajowego i prawa międzynarodowego, wszelkiego rodzaju transfery finansowe dokonywane za pośrednictwem budżetu UE, aktywność międzynarodową Unii itp.

Wydaje się, że wzmacnianie europejskiej tożsamości nie może odbyć się bez co najmniej „życzliwej neutralności” państw członkowskich UE, a być może nawet konieczna jest w tej dziedzinie ich aktywność. To rządy państw Unii bowiem ciągle mają kluczowy wpływ na kształt i działalność tej organizacji, i w rękach instytucji państw członkowskich znajduje się wiele narzędzi, które mogłyby zostać wykorzystane do wzmacniania europejskiej tożsamości. Trudno chyba sobie wyobrazić, aby tego rodzaju proces miał zakończyć się powodzeniem bez aktywności w tym kierunku państw członkowskich. W związku z tym nasuwają się pytania w rodzaju: Czy państwa i ich instytucje będą tego chciały? Czy byłoby to zgodne z ich interesami? Warto tutaj zauważyć, że czasami stosunek do UE i podejście do integracji to także jeden z czynników kształtowania tożsamości w samych państwach członkowskich Unii. Jak pisze T. Risse, np. w przypadku Anglików mamy do czynienia z sytuacją, w której poczucie „angielskości” zostało w znacznym stopniu zbudowane w odróżnieniu do Europy, a z powodu więzi z państwem narodowym ciągle postrzega się tam Europę (przyjacielsko) jako „inną”. Odrębna tożsamość narodowa Anglików jest niezgodna z federalistycznymi czy ponadnarodowymi wizjami Europy. Jako przeciwieństwo autor ten wskazuje

<sup>309</sup> V. BAKIR: *An identity...*, s. 193.

<sup>310</sup> A. MELICH: *What makes or makes not...*, s. 113.

<sup>311</sup> Zob. szerzej na ten temat np. B. LAFFAN: *The European Union and its institutions as “identity builders”*. In: *Transnational identities...*, s. 74–96.

<sup>312</sup> M. BRUTER: *Citizens of Europe?...*, s. 76–77.

przykład Niemiec. „Europejskie Niemcy” były widziane jako sposób na przezwycięzenie nazistowskiej przeszłości<sup>313</sup>; proces integracji wzmocnił przekonanie Niemców, że mogą prosperować gospodarczo oraz odzyskać polityczne wpływy w Europie poprzez politykę „samozwiązania się” (ang. *self-binding*) w instytucjach europejskich<sup>314</sup>.

Opozycja wobec procesu integracji europejskiej nie tylko może stanowić element budowy tożsamości narodowej w jakimś państwie członkowskim, ale może wywoływać reakcje bardziej radykalne. Czasami bowiem, jak pisze Josep R. Llobera, wywołuje obawy o utratę „terytorium, osobowości i możliwości kontrolowania swoich własnych spraw”; powoduje też „kryzys tożsamości”, który wyraża się w nacjonalizmie<sup>315</sup>. I zdaniem tego autora, tożsamości narodowe będą w państwach UE nadal istnieć, a nawet „kwitnąć”. Tożsamości takie, jak bawarska, szkocka czy katalońska, przetrwały bardzo długi czas, tak samo jak tożsamości niemiecka, brytyjska czy hiszpańska, i nie ma powodów, aby miało się to zmienić w przyszłości<sup>316</sup>.

O wspomnianym nacjonalizmie D. Marquand pisał, że jest bardzo ważną siłą we współczesnej Europie, jednak „był i pozostaje, programem politycznym, jak marksizm czy liberalizm, a nie faktem socjologicznym”<sup>317</sup>. Zdaniem tego autora, „oczywiście różnice społeczne, ekonomiczne i kulturowe istnieją w dzisiejszej Europie”<sup>318</sup>. Ale nie jest, jego zdaniem, jasne, czy są one głębsze niż analogiczne różnice w XIX-wiecznych Włoszech czy Niemczech. Natomiast to, co jego zdaniem jest (podkr. w oryginale) na pewno wyraźne to to, że różnice, jakie dzielą państwa członkowskie WE, są mniejsze, niż to miało miejsce trzydzieści czy nawet dwadzieścia lat temu<sup>319</sup> (słowa te były pisane w końcu lat siedemdziesiątych XX w.). W odniesieniu do wzrostu nacjonalizmu jako reakcji na proces integracji Brigid Laffan, Rory O'Donnell i Michael Smith piszą, że analiza wyników głosowania w referendach nad TUE daje pewne poparcie dla poglądu, że integracja może przyczyniać się do wzrostu nacjonalizmu jako reakcji na rosnący kosmopolityzm społeczeństwa europejskiego i redukcję barier w następstwie programu z 1992 r.<sup>320</sup>

<sup>313</sup> T. RISSE: *A European identity?...*, s. 199.

<sup>314</sup> Ibidem, s. 209.

<sup>315</sup> J.R. LLOBERA: *The role of the state and the nation in Europe*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993, s. 77.

<sup>316</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>317</sup> D. MARQUAND: *Parliament...*, s. 52.

<sup>318</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>319</sup> Ibidem.

<sup>320</sup> B. LAFFAN, R. O'DONNELL, M. SMITH: *Europe's experimental Union. Rethinking integration*. London–New York 2000, s. 20.

Czynnikiem, który zazwyczaj bardzo mocno przyczynia się do konsolidacji danej grupy społecznej czy całego społeczeństwa oraz do wzrostu poczucia odrębności, jest odczuwanie zagrożenia z zewnątrz. Gary Marks pisze, że solidarność w ramach wspólnoty terytorialnej będąca wynikiem jakiegoś konfliktu zbrojnego z inną wspólnotą jest jednym z najsilniejszych spoiw społecznych, jakie istnieją<sup>321</sup>. Ogólnie, może tutaj chodzić o takie okoliczności, jak wojna, walka o niepodległość, walka z dominacją kolonialną czy poczucie zagrożenia atakiem z zewnątrz. Zagrożenie było zresztą jednym z najważniejszych powodów zainicjowania procesu integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej. Jak dowodzi np. M. Spiering, kluczowym czynnikiem dla wykształcenia się tożsamości narodowej były wojny i konflikty – wskazuje on, że tożsamość USA, często podawanych jako przykład państwa, w którym zbudowano wspólną tożsamość z różnych tożsamości, narodziła się dzięki konfliktom; „nie ma powodu zakładać, że w przypadku Europy będzie inaczej. Europejski hymn i europejska flaga nic nie wniosą do europejskiej jedności”<sup>322</sup>. Innymi tego przykładami potwierdzającymi tę tezę mają być Szwajcaria i Holandia. Tożsamość i jednolitość społeczeństwa Szwajcarów wykształciła się dzięki wojnom religijnym i różnego rodzaju konfliktom z okresu wojen napoleońskich; podobne znaczenie konflikty miały w przypadku Holandii. Dlatego „nawet jeśli magicznie naród europejski wykształcił się pokojowo, jego szanse na przetrwanie będą skromne”<sup>323</sup>.

Jeszcze innym problemem, który musi być poruszony w kontekście wzmacniania tożsamości europejskiej i budowy europejskiego demосу, jest kwestia tego, czym miałyby być Unia Europejska, tzn. jaka miałyby być jej docelowa forma polityczno-prawna. Znaczenie tego problemu polega na tym, że chyba znacznie trudniej jest budować tożsamość ze strukturą, która nie ma zdefiniowanego ostatecznego kształtu, niż z podmiotem, o którym wiadomo, czym jest lub czym ma ostatecznie być. Tymczasem w przypadku UE, a wcześniej WE, struktury te od mniej więcej połowy lat osiemdziesiątych XX w. są ciągle w procesie reform i zmian, obecny kształt UE, jak to było już wskazywane, jest zupełnie wyjątkowy i bezprecedensowy, a jej ostateczna forma pozostaje niewiadomą. Zdaniem J. Zielonki, w opisie UE „dominuje paradygmat państwa: Europa zmierza do czegoś w rodzaju westfalskiej federacji z rzą-

---

<sup>321</sup> G. MARKS: *Territorial identities in the European Union*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 80.

<sup>322</sup> M. SPIERING: *National identity...*, s. 124.

<sup>323</sup> *Ibidem*, s. 125.



dem centralnym sprawującym władzę na jej terytorium”<sup>324</sup>. Jednak autor ten stawia tezę, że UE „upodabnia się raczej do neośredniowiecznego imperium niż do klasycznego państwa typu westfalskiego”<sup>325</sup>. W przypadku państwa czy narodu sytuacja oczywiście wygląda inaczej. I. Ward pisze, że „ani Europa, ani prawo europejskie nie są dobrze zdefiniowane”<sup>326</sup>. Wydaje się, że problem ten jest szerszy, a ta nieokreśloność UE ma więcej aspektów. Po pierwsze – granice, tzn. jakie państwa do UE mogą zostać przyjęte. Zgodnie z art. 49 TUE wniosek o członkostwo w UE może złożyć „każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2 TUE i zobowiązuje się je wspierać” (wcześniej już wymienione). Rozpoczęcie przez UE negocjacji akcesyjnych z Turcją, czyli *de facto* uznanie, że jest to państwo europejskie – bo gdyby zdaniem UE ten warunek nie był spełniony, to negocjacje nie powinny były być rozpoczynane – oznacza, że teoretycznie w UE może znaleźć się także Rosja, ze wszystkimi tego konsekwencjami. W kontekście zagadnienia europejskiej tożsamości wiąże się to m.in. z takimi pytaniami-problemami, jak np. te: Z kim mielibyśmy czuć się jednością? Z kim mielibyśmy być solidarni – także w wymiarze finansowym – skoro ciągle ktoś „nowy” może „przybywać”? Po drugie, niewiadomą pozostaje ostateczny charakter UE, tzn. czy ma ona być federacją, konfederacją czy jeszcze jakąś inną formą. Po trzecie, nie jest także wyraźnie określony system gospodarczy Unii; w TUE mowa jest o tym, że podstawą rozwoju Europy ma być „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 3 ust. 3 TUE), pod którym to pojęciem można rozumieć bardzo wiele. Tak jak i w przypadku charakteru polityczno-prawnego UE, tak też podstawy jej ustroju gospodarczego są swoistym kompromisem pomiędzy poglądami na tę sprawę państw członkowskich i unijnych instytucji oraz wypadkową dotychczasowych decyzji dotyczącej tej materii.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności o charakterze obiektywnym dotyczące specyfiki UE oraz poglądy różnych autorów dotyczące zagadnienia tożsamości europejskiej, nie będzie chyba przesady w stwierdzeniu, że jest to jeden z najbardziej złożonych i zawiłych problemów dotyczących UE i w ogóle procesu integracji europejskiej. Znamienne jest także to, że Unia Europejska pozostaje w chwili obecnej jedyną strukturą integracyjną, w odniesieniu do której kwestia politycznej identyfikacji stanowi w ogóle przedmiot dyskusji – jak zauważa J. Markoff, można być „Europejczy-

---

<sup>324</sup> J. ZIELONKA: *Europa jako imperium...*, s. 1.

<sup>325</sup> Ibidem.

<sup>326</sup> I. WARD: *Identity and difference: The European Union and postmodernism*. In: *New legal dynamics of European Union*. Eds. J. SHAW, G. MORE. Oxford 1995, s. 18.

kiem”, ale czy ktoś jest „Naftaninem” (ang. *Naftan*)?<sup>327</sup> Jednocześnie, ze względu na ścisły związek kwestii tożsamości z demokracją i legitymizacją funkcjonowania instytucji UE, należy on do problemów o charakterze podstawowym. Co więcej, zdaniem np. Svena Papckego, kwestia tożsamości ma decydujące znaczenie w ogóle dla powodzenia projektu integracyjnego – autor ten pisze, że tylko w ciągu ostatnich dwustu lat zostało sformułowanych ponad sto sześćdziesiąt projektów zjednoczenia Europy, „ale wszystkie te idee bądź wysiłki nie powiodły się przede wszystkim z jednego powodu: zrozumienia, że wielowartościowa natura tożsamości europejskiej jest czymś innym niż zarówno regionalizm, jak i uniformizacja”<sup>328</sup>.

W odniesieniu do zagadnienia europejskiej tożsamości i jej budowy (lub wzmocnienia) oraz przywołanych poglądów i doświadczeń historycznych dotyczących zmiany i budowy nowych tożsamości warto dodać, że tożsamość ludzi, ich identyfikacja i utożsamianie się z różnymi wartościami, poglądami, przekonaniami itp., nie jest czymś stałym i danym raz na zawsze. Ludzie zmieniają swoje poglądy polityczne – nawet, jeśli w pewnych okresach życia byli bardzo silnie zaangażowani w aktywność polityczną i głęboko przekonani o słuszności jakiejś ideologii i postawy politycznej. Ludzie zmieniają także obywatelstwo pomimo bardzo często kilkudziesięciu lat życia w danym państwie, społeczeństwie i narodzie. Z różnych względów nierzadko słabnie czy nawet zupełnie zanika poczucie przywiązania do danego narodu. Ludzie zmieniają też wyznawaną religię – znów pomimo czasami kilkudziesięciu lat wychowania w danej wierze i praktykowania danego obrządku. Wreszcie, można tutaj dodać, ludzie zmieniają nawet swoją płć. Oczywiście należy pamiętać, że istnieje zasadnicza różnica pomiędzy tego rodzaju zmianami o charakterze indywidualnym, jednostkowym, a zmianami, jakie zachodzą w wielkich grupach społecznych – a tylko takie miałyby znaczenie w interesującym nas kontekście zmian w świadomości i tożsamości mieszkańców UE. Jednak biorąc pod uwagę zarysowane spostrzeżenia oraz historię, wydaje się, że sądy o niemożliwości zajścia zmian, nawet zasadniczych – w świadomości Europejczyków chyba powinny być formułowane z dużą ostrożnością.

Inną bardzo ważną kwestią jest to, że jak wynika z przywołanych wcześniej poglądów dotyczących możliwości zaistnienia demokracji na

---

<sup>327</sup> J. MARKOFF: *Our ‘common European home’ – but who owns the house?*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 40.

<sup>328</sup> S. PAPCKE: *Who needs European identity and what could it be?*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992, s. 72.

poziomie UE i w ten sposób opierania prawomocności jej systemu instytucjonalnego na bezpośredniej legitymizacji demokratycznej, wyraźnie dominuje stawianie tej sprawy w ten sposób, iż europejski *demos* musi poprzedzać demokrację na poziomie UE. Wydaje się, że takie podejście może być kwestionowane. Dlatego, że być może najpierw musi zaistnieć demokracja na poziomie UE, aby można było mówić o europejskim *demosie*. Aby więc mógł wykształcić się europejski *demos* rozumiany w kategoriach obywatelskich, konieczne jest nadanie systemowi instytucjonalnemu UE odpowiedniego kształtu, zgodnego z czymś, co można by określić jako współczesne demokratyczne standardy. Wydaje się, że odpowiedź leży gdzieś pośrodku, tzn. mówiąc bardziej formalnie, pomiędzy stanem świadomości mieszkańców państw UE a kształtem jej systemu instytucjonalnego mamy do czynienia nie z prostym jednokierunkowym oddziaływaniem, ale ze swoistym sprzężeniem zwrotnym, tzn. wzajemnym wpływaniem na siebie stanu świadomości ludzi na system, którego charakter jednocześnie wpływa na świadomość ludzi. W ten sposób, wzmocnienie bezpośredniej legitymacji demokratycznej na poziomie UE mogłoby być czynnikiem, który przyczyni się do wzmocnienia poczucia wspólnej europejskiej tożsamości, większego poczucia lojalności, solidarności itp. pomiędzy mieszkańcami państw UE, co mogłoby być krokiem w stronę wykształcenia się czegoś na kształt europejskiego *demosu*. Jak zauważa J.E. Fossum, można argumentować, że „najpierw powstało państwo, a później demokracja. Wspólna tożsamość może być raczej stworzona niż po prostu odkryta”<sup>329</sup>. Z tego jest wyprowadzany pogląd, że nie będzie europejskiego *demosu* bez europejskiej demokracji<sup>330</sup>.

Na zakończenie tego fragmentu warto pokazać, jakie jest deklarowane poczucie tożsamości mieszkańców państw UE (tab. 4.1.). Jak widać, dominuje poczucie bycia członkiem danego narodu i bycia Europejczykiem. Widać także bardzo wyraźnie to, że zdecydowanie przeważa poczucie przynależności do danego narodu nad tożsamością europejską, która tylko w Luksemburgu osiągnęła wartość dwucyfrową (10%). Nawet poczucie bycia w pierwszej kolejności Europejczykiem, a w drugiej – członkiem danego narodu jest bardzo niskie.

<sup>329</sup> J.E. FOSSUM: *Deliberative supranationalism...*, s. 55.

<sup>330</sup> *Ibidem*.

Tabela 4.1. Deklarowane poczucie tożsamości mieszkańców państw UE (w %)

UE/państwo	W najbliższej przyszłości widzisz siebie jako...						
	tylko członka swojego narodu	członka swojego narodu i Europejczyka	Europejczyka i członka swojego narodu	tylko Europejczyka	ani członka swojego narodu, ani Europejczyka	odmowa odpowiedzi	nie wiem
UE 27	38	49	7	3	1	0	2
Belgia	32	54	8	3	2	0	1
Bułgaria	47	42	5	1	2	0	3
Czechy	45	45	5	3	1	0	1
Dania	43	53	4	0	0	0	0
Niemcy	29	58	9	2	1	0	1
Estonia	46	43	6	2	2	0	1
Irlandia	53	31	5	7	1	0	3
Grecja	41	51	4	0	1	1	2
Hiszpania	32	52	5	4	3	1	3
Francja	37	51	7	3	1	0	1
Włochy	29	53	10	4	2	0	2
Cypr	51	38	6	3	1	0	1
Łotwa	46	41	7	2	1	1	2
Litwa	45	42	8	2	1	0	2
Luksemburg	23	52	15	10	0	0	0
Węgry	43	49	5	1	1	0	1
Malta	26	66	3	2	0	0	3
Holandia	34	55	9	1	1	0	0
Austria	36	52	9	1	1	0	1
Polska	33	56	8	2	0	0	1
Portugalia	43	48	4	2	1	0	2
Rumunia	41	32	7	7	2	2	9
Słowenia	39	48	6	3	2	1	1
Słowacja	27	62	7	2	1	0	1
Finlandia	40	44	12	3	1	0	0
Szwecja	42	52	4	1	1	0	0
W. Brytania	60	33	3	2	1	0	1
Chorwacja	35	53	8	2	1	0	1

Źródło: Standard Eurobarometer 79, pytanie QD4 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 24.11.2013)

### 4.3. Efektywność jako źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Zatem tak, jak ma to miejsce w przypadku legitymacji pośredniej, również opieranie prawomocności systemu instytucjonalnego UE na bezpośredniej legitymacji demokratycznej może wzbudzać wiele wątpliwości i zastrzeżeń. Ze względu na podkreślaną już wielokrotnie specyfikę UE, „problem” z legitymizacją tej organizacji i jej instytucji polega m.in. na tym, iż większość ze wskazanych w rozdziale pierwszym źródeł legitymizacji władzy politycznej niejako nie ma zastosowania; mogą one służyć uprawomocnianiu władzy raczej tylko w odniesieniu do państwa i jego instytucji. Chodzi tutaj np. o takie źródła legitymizacji, jak nacjonalizm, tradycja czy religia. Aby podstawą legitymacji funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE (i w ogóle samej UE) mogły być inne czynniki, takie jak np. zagrożenie wewnętrzne lub zewnętrzne, uwarunkowania międzynarodowe czy charyzma przywódców politycznych, musiałyby dojść do zaistnienia pewnych specyficznych okoliczności, które prawdopodobnie miałyby charakter, mniej lub bardziej, tymczasowy. Oznaczałoby to, że wywodzenie prawomocności systemu instytucjonalnego UE z tych źródeł byłoby narażone na, przynajmniej w jakimś stopniu, brak „trwałości”. Poza tym, jak to również zostało powiedziane w rozdziale pierwszym, jest naturalne, że sprawujący władzę polityczną starają się wywodzić legitymację dla swojego rządu z jak największej liczby źródeł. Biorąc to pod uwagę, jako na inne źródła prawomocności (oprócz pośredniej i bezpośredniej legitymacji demokratycznej) wskazuje się jeszcze na efektywność, sprawność, sukcesy, różnego rodzaju korzyści, jakie miałyby być następstwem procesu integracji i funkcjonowania UE i jej instytucji oraz na pewne wartości, na których proces integracji miałyby się opierać. To pierwsze źródło bywa określane legitymizacją „użyteczną”, a drugie – „cywilizacyjną”<sup>331</sup>.

Atrakcyjność procesu integracji europejskiej i jej „legitymizacja w sensie społecznym” wynikała z korzyści materialnych, które miały z tej integracji wynikać, a które były niemożliwe do osiągnięcia przez państwa członkowskie funkcjonujące samodzielnie<sup>332</sup>. S.S. Andersen i K.A. Elias-

<sup>331</sup> K. SZCZERSKI: *Cztery modele...*, s. 97–108; K.A. WOJTASZCZYK: *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*. W: *Deficyt demokracji...*, s. 19.

<sup>332</sup> C. CARTER, A. SCOTT: *Legitimacy and governance beyond the European nation state: Conceptualising governance in the European Union*. In: *The European Union and its order. The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford 2000, s. 133.

sen piszą w tym kontekście, że zdolność UE do osiągnięcia zakładanych rezultatów widziana jest przez jej mieszkańców jako główne źródło legitymizacji<sup>333</sup>. Zdaniem tych autorów, „efektywność jest kluczowym argumentem przemawiającym za wzrostem ponadnarodowej władzy, gdzie UE umożliwi podjęcie problemów wykraczających poza granice państwowe”<sup>334</sup>. Według J. Gillinghama, jako że UE jest „niedemokratyczna i niereprezentatywna, polityka Brukseli może być usprawiedliwiona tylko na gruncie korzyści i kosztów, jeśli jest w stanie przynieść pozytywne rezultaty niemożliwe do osiągnięcia w inny sposób”<sup>335</sup>.

Znaczenie szeroko rozumianej efektywności sprawowania władzy dla jej legitymizacji, a także dla stabilności, niższych „kosztów” sprawowania tej władzy itp., zostało wspomniane w rozdziale pierwszym. W odniesieniu do UE, kluczowe znaczenie dla oceny funkcjonowania jej instytucji, i w ogóle dla całego procesu integracji, mają tutaj efekty tego funkcjonowania oraz korzyści dla państw członkowskich Unii i jej mieszkańców. Biorąc pod uwagę to, co zostało powiedziane w rozdziale pierwszym, to źródło legitymizacji określane jest jako legitymizacja „na wyjściu” (ang. *output*), tzn. akcentuje się tutaj to, że sprawowana władza to przede wszystkim „rządy dla ludu” (ang. *government for the people*), w których podstawą legitymizacji podejmowanych decyzji politycznych jest skuteczne przyczynianie się do tworzenia wspólnego dobrobytu<sup>336</sup>. Legitymizacja wynika tutaj ze zdolności do rozwiązywania problemów, które wymagają wspólnych działań i które nie mogą być rozwiązane działaniami indywidualnymi, za pośrednictwem mechanizmu rynkowego czy też dobrowolnej współpracy w ramach społeczeństwa obywatelskiego<sup>337</sup>.

Bez wątplenia, ocena tego, w jaki sposób UE i jej instytucje przyczyniają się do lepszego zaspokajania potrzeb ekonomicznych mieszkańców UE, ma olbrzymi wpływ na postrzeganie organów Unii i w ogóle na ocenę całego procesu integracji. Pisząc bardzo ogólnie, rozwój gospodarczy, wzrost poziomu życia, niskie bezrobocie, redystrybucja dochodów, mająca na celu zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i zamożności pomiędzy różnymi regionami państw członkowskich UE, były okolicznościami, które na pewno silnie przyczyniały się do pozytywnego postrzegania powstałych w trakcie procesu integracji instytucji i do wzmocnienia legitymizacji całego tego procesu. Wszystkie państwa założycielskie stały się wyraźnie bogatsze po utworzeniu Wspólnot, co było jednym z najważ-

<sup>333</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 3.

<sup>334</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>335</sup> J. GILLINGHAM: *Design for a new Europe*. Cambridge 2006, s. 40.

<sup>336</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe...*, s. 6.

<sup>337</sup> *Ibidem*, s. 11.

niejszych czynników zachęcających inne państwa europejskie do ubiegania się o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, a później w Unii Europejskiej. Jak się okazywało, nadzieje kolejnych państw przystępujących do WE (UE) na wzrost dobrobytu okazywały się uzasadnione. Pomijając w tym miejscu to, co było główną przyczyną tego wzrostu, tzn. czy stało się to dzięki pełnemu dostępowi do wspólnego rynku i korzyściom odnoszonym ze swobody przepływu towarów, usług, kapitału i ludzi, poprawie konkurencyjności gospodarek, wzrostowi eksportu i wymiany handlowej z zagranicą itp., czy też po prostu dzięki redystrybucji dochodów za pośrednictwem budżetu WE (UE) w ramach wspólnych polityk i transferów finansowych do państw uboższych, trudno byłoby udowodnić, że członkostwo we Wspólnotach (UE) spowodowało zubożenie jakiegoś państwa w skali makro. Oczywiście, w skali mikro, tzn. dla niektórych osób, grup zawodowych, społecznych, przedsiębiorstw czy gałęzi gospodarek członkostwo we WE (UE) może wiązać się z jakimiś negatywnymi skutkami ekonomicznymi. Nie można także, przynajmniej teoretycznie, wykluczyć, że gdyby WE (UE) nie istniały lub jakieś państwo członkowskie nie należałoby do tych organizacji, to państwo takie mogłoby rozwijać się lepiej i być bogatsze. Z oczywistego powodu nie ma jednak możliwości zweryfikowania/sfalsyfikowania tego poglądu, bo w żadnych porównaniach z okresami, zanim WE (UE) zostały utworzone, lub z państwami nienależącymi do nich, nie uwzględnia się specyficznych okoliczności dla danego państwa wynikających z miejsca i czasu. Nawet mając świadomość występujących bardzo dużych nierówności w zamożności – zarówno pomiędzy poszczególnymi państwami UE, jak i w ich ramach – oraz tego, że, uwzględniając poziom zadłużenia publicznego w krajach UE, poziom życia w nich osiągnięty został w jakimś stopniu „na kredyt” – należy zauważyć, że nigdy tak relatywnie wysoki poziom życia jak w państwach UE nie był udziałem tak szerokich grup społecznych jak w chwili obecnej<sup>338</sup>.

Jednak legitymizacja władzy politycznej oparta w głównej mierze na korzyściach ekonomicznych może być bardzo zawodna. Warto w tym miejscu przywołać jeszcze jedną definicję legitymacji instytucji politycznej, zgodnie z którą jest to „gotowość do poparcia działającej ciągle instytucji pomimo niezgody z jej skutkami [ang. *outputs*]”<sup>339</sup>. Taka legitymacja, po pierwsze, może być bardzo niestabilna w przypadku pogorszenia się

<sup>338</sup> T. KUBIN: *Pokój jako cel i efekt procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej*. W: *Śląsk – Polska – Europa – Świat*. Red. K. MIROSZEWSKI, M. STOLARCZYK. Katowice 2013, s. 234–235.

<sup>339</sup> J.L. GIBSON, G.A. CALDEIRA: *The legitimacy of transnational legal institutions: Compliance, support and the European Court of Justice*. „American Journal of Political Science” 1995, Vol. 39, No 2, s. 460.

koniunktury gospodarczej. W sytuacji, gdy działania instytucji UE zaczną być postrzegane jako nieskuteczne w zakresie właściwego oddziaływania na gospodarkę (czy też nawet jako szkodliwe), może to wpływać negatywnie na nastawienie do całego procesu integracji. E.O. Eriksen pisze, że ład oparty na legitymizacji użytecznej będzie niestabilny, gdyż poszczególne podmioty zaangażowane w proces integracji mogą nie chcieć współpracować, gdy mają jakąś lepszą możliwość<sup>340</sup>. Ma to znaczenie tym większe, że silna legitymizacja jest pożądana szczególnie w okresach trudności czy kryzysów. Dotykający od kilku lat państwa UE kryzys gospodarczy jest tutaj doskonałym przykładem. Po drugie, korzyści i koszty będące następstwem zaangażowania się w proces integracji w znacznej – a chyba nawet w przeważającej – mierze wykraczają poza płaszczyznę gospodarczą. Przykładowo, wzmocnienie pokoju i stabilności w Europie<sup>341</sup>, wzrost poczucia bezpieczeństwa, większa swoboda poruszania się mają charakter niewymierny, a jednocześnie ich wpływ na gospodarkę jest olbrzymi. Dlatego też pełna, uwzględniająca wszystkie efekty związane z integracją – także te niewymierne i pozaekonomiczne – ocena korzyści i kosztów wynikających z uczestnictwa w procesie integracji dla jakiegoś państwa członkowskiego UE czy też dla jakiejś grupy interesu jest niemożliwa. I może tak być nawet wówczas, gdy weźmiemy pod uwagę tylko aspekty gospodarcze. Posługując się prostym przykładem, mimo że jakieś państwo UE wpłaca do unijnego budżetu więcej pieniędzy, niż z niego otrzymuje, to nie musi to przecież oznaczać, że kraj ten na członkostwie w UE traci – chociażby np. z tego tylko powodu, że dzięki członkostwu w strukturze integracyjnej firmy z tego państwa mają łatwiejszy dostęp do znacznie większego rynku zbytu. I o ile to, czy dany kraj więcej pieniędzy do budżetu unijnego wpłaca, czy z niego otrzymuje, jest łatwe do stwierdzenia, o tyle już korzyści płynące z dostępu do większego rynku zbytu są do oceny znacznie trudniejsze. „Pomiar” i precyzyjna ocena dla gospodarki takich wspomnianych czynników, jak pokój, stabilność, bezpieczeństwo, są z oczywistych względów niemożliwe. Poza tym, gdyby zachować tutaj konsekwencję i uznać, że udział w procesie integracji jest zasadny tylko wtedy, kiedy wiąże się to z wymiernymi korzyściami ekonomicznymi, to należałoby liczyć się z tym, że struktury integracyjne byłyby opuszczane przez państwa w danym momencie oceniające tylko i wyłącznie ekonomiczne skutki swojego członkostwa jako negatywne. Augusti Bosch i Kenneth Newton piszą, że badania opinii publicznej pokazują, iż kwestia

<sup>340</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism...*, s. 43.

<sup>341</sup> Szerzej na temat znaczenia pokoju w procesie integracji europejskiej zob: T. KUBIN: *Pokój jako cel...*, s. 227–246.



poparcia dla UE jest zależna od mieszanki czynników o bardzo różnym charakterze, od ściśle ekonomicznych do idealistycznych<sup>342</sup>.

Trzeci argument podważający tezę o tym, że legitymizacja użyteczna jest wystarczająca w UE, po części wiąże się z poprzednim. UE jest bowiem strukturą, w której ramach mamy do czynienia z integracją nie tylko w płaszczyźnie ekonomicznej, ale oczywiście także w sferach pozaekonomicznych. Oczywiście jest zaś, że nie wszystkie kwestie będące w jakiś sposób obecne i podejmowane na forum unijnym, mogą być przedmiotem oceny z punktu widzenia korzyści i kosztów ściśle ekonomicznych. E.O. Eriksen pisze, że w UE podejmuje się decyzje, które wykraczają poza kwestie wyraźnych interesów państw członkowskich, a poza tym UE jest w trakcie procesu tworzenia swoich podstaw o charakterze konstytucyjnym<sup>343</sup>.

Ogólne kryterium efektywności może być podstawą do oceny także działań dotyczących obszarów pozaekonomicznych. Zdaniem takiego autora, jak Adrian Hyde-Price, efektywność jest podstawą legitymizacji także dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Będąc klasycznymi przykładami tzw. wysokiej polityki, tradycyjnie są one zastrzeżone dla wąskiej grupy polityków czy ekspertów. W porównaniu do takich kwestii, jak polityka socjalna, zatrudnienia, imigracyjna, wywołują one relatywnie mniejsze zainteresowanie opinii publicznej. W związku z tym mechanizmy odpowiedzialności w obszarze polityki zagranicznej są „zupełnie szczątkowe”, a kontrola parlamentarna – stosunkowo ograniczona. Poza tym, z racji specyfiki polityki zagranicznej, przejrzystość procesu podejmowania decyzji czy też szeroki dostęp do informacji mogą być szkodliwe dla ich skuteczności i efektywności. Dlatego też, zdaniem tego autora, legitymizacja unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej będzie zależała przede wszystkim od tego, jak UE będzie sobie radziła w sytuacjach kryzysowych. Byłaby to zatem legitymizacja oparta przede wszystkim na efektach, „na wyjściu”, niż na samym procesie<sup>344</sup>. Jednak problemem jest tutaj to, w jaki sposób bardziej precyzyjnie ową skuteczność poddać ocenie w sytuacji niedostatku wystarczająco precyzyjnych kryteriów.

Co najmniej tak samo istotnym problemem jak to, w jaki sposób „mierzyć” efekty procesu integracji, decyzji, działań i zaniechań instytucji UE itp. – gdyby to właśnie legitymizacja użyteczna miała stanowić

---

<sup>342</sup> A. BOSCH, K. NEWTON: *Economic calculus or familiarity breeds content?*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995, s. 75.

<sup>343</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism...*, s. 43.

<sup>344</sup> A. HYDE-PRICE: *Proces decyzyjny w ramach drugiego filaru*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 66–67.

podstawowe źródło prawomocności systemu instytucjonalnego UE – jest to, kto miałby dokonywać ewentualnej oceny tych „pomiarów”. Używając pojęć legitymizacji „*a priori*” (czyli „na wejściu”, ang. *input*) oraz „*a posteriori*” (czyli „na wyjściu”, ang. *output*), na problem ten zwraca uwagę D. Wincott: „relacja między ekonomicznymi a społecznymi źródłami legitymizacji skłania do pytania o wyrazistość podziału na legitymację *a priori* i *a posteriori*. Choć rozróżnienie to może być użyteczne na potrzeby argumentacji i analizy, nie można stosować go zbyt szeroko. Najpoważniejsza kwestia dotyczy relacji między wkładem i rezultatem. Niezależnie od skuteczności w osiąganiu celu, niewłaściwy rezultat nie zwiększy legitymizacji. Kto ma więc decydować, co stanowi rezultat właściwy i na czym polega efektywność?”<sup>345</sup>. Pytanie o to, kto ma decydować o tym, co stanowi właściwy rezultat, a także, należałoby tutaj dodać, co w ogóle jest celem, w jaki sposób powinien być on osiągany itp., to, *de facto*, w odniesieniu do wielkich grup społecznych, podstawowe kwestie polityczne. Dojście do nich oznacza więc, że w istocie znów wracamy do zagadnienia bezpośredniej legitymizacji demokratycznej i europejskiego demosu. Poza tym, jak zwracają uwagę S.S. Andersen i K.A. Eliassen, zgodnie z normatywną teorią demokracji, skuteczność nie zastępuje reprezentatywności jako niezależna podstawa legitymizacji. Przeciwnie, demokracja i skuteczność są często widziane jako kwestie z sobą sprzeczne<sup>346</sup> – problem ten był już wskazywany wcześniej, przy okazji analizy zagadnienia legitymizacji pośredniej i technokracji. Jeśliby przyjąć, że w jakiejś sytuacji istotnie demokracja jest sprzeczna ze skutecznością, i że w związku z tym „im więcej demokracji, tym mniej skuteczności” albo też, że „im wyższa skuteczność tym w mniej demokratyczny sposób podejmowane decyzje”, to nasuwają się pytania: Do jakiego momentu można mówić o demokracji, tzn. w jakim stopniu możemy zrezygnować z demokratycznego podejmowania decyzji, aby były one jak najskuteczniejsze, a jednocześnie, aby nadal można było mówić o demokracji? Jak dalece można (należy, warto) godzić się na rezygnację z reguł demokratycznych? W jakiej mierze można je poświęcić (zawiesić ich obowiązywanie), aby osiągnąć jak najwyższą skuteczność? Pytania te oczywiście nie są nowe i nie da się na nie udzielić jakichś uniwersalnych odpowiedzi. Wydaje się, że w interesującym nas kontekście warto jednak je postawić.

Jako swoiste podsumowanie wątpliwości dotyczących opierania legitymizacji UE i jej instytucji tylko na efektywności, zwłaszcza w płaszczyźnie ekonomicznej, mogą posłużyć słowa takich autorów jak A. Bosch

<sup>345</sup> D. WINCOTT: *Biała księga w sprawie rządu, Komisja i poszukiwanie legitymizacji. W: Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 350.

<sup>346</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 3–4.

i K. Newton: „jest oczywiste, że same ekonomiczne korzyści nie są wystarczające”<sup>347</sup> dla legitymizacji UE. Stabilność jakiegokolwiek instytucji politycznej jest niepewna, jeśli zależy tylko, lub w głównej mierze, od dobrej koniunktury gospodarczej. Unia Europejska „nie może zależeć tylko od czynników użytecznych dotyczących gospodarki, ale jej przyszłość musi być budowana na wartościach, które przetrwają problemy gospodarcze. Musi mieć korzenie, które są wystarczająco głębokie oraz wystarczająco silne, aby przetrwać nawet poważną gospodarczą posuchę”<sup>348</sup>. Jak się wskazuje, także analizowana wcześniej wspólna tożsamość jest widziana jako czynnik wzmacniający poparcie dla instytucji UE w sytuacji, w której nie byłoby one w stanie zapewnić w danym momencie korzyści o charakterze materialnym<sup>349</sup>. Trafna jest również opinia J. Habermasa, że wraz z przejściem od integracji „negatywnej” do „pozytywnej” przesunął się ciężar legitymizacji z tej „na wyjściu” w kierunku tej „na wejściu”<sup>350</sup>.

#### 4.4. „Wartości” jako źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

W słowach cytowanych autorów wspomina się o wartościach, czyli kolejnym wskazywanym źródle legitymizacji UE i jej instytucji. Ogólnie, podkreśla się w jego przypadku wspólne wartości, tzn. „wagę czynników ideowych w budowaniu poparcia dla władz publicznych”. Natomiast w kontekście integracji europejskiej prawomocność funkcjonowania instytucji UE miałyby być efektem przekonania społeczeństw państw UE, że instytucje te „służą »europejskiemu dobru wspólnemu«, realizują wartości naszej cywilizacji, przestrzegają norm i zasad obowiązujących

<sup>347</sup> A. BOSCH, K. NEWTON: *Economic calculus...*, s. 74.

<sup>348</sup> Ibidem.

<sup>349</sup> R.K. HERRMANN, M.B. BREWER: *Identities and institutions...*, s. 3.

<sup>350</sup> J. HABERMAS: *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge 2012, s. 50. Rozróżnienie pomiędzy integracją negatywną i pozytywną zostało wprowadzone przez J. Tinbergena. Przez integrację negatywną autor ten rozumie redukcję i/lub likwidację przeszkód w celu właściwego funkcjonowania zintegrowanego obszaru (np. redukcja i/lub likwidacja ceł czy ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy integrującymi się państwami), natomiast integracja pozytywna to tworzenie nowych polityk czy instytucji i wyposażanie ich w nowe instrumenty albo modyfikacja instrumentów już istniejących (np. redystrybucja dochodów pomiędzy integrującymi się państwami, wspólne polityki). Zob. J. TINBERGEN: *International economic integration*. Amsterdam–London–New York 1965, s. 76–79.

w europejskim modelu politycznym”<sup>351</sup>. Wśród wielu znaczeń i sposobów definiowania i rozumienia pojęcia „Europa” są m.in. takie, że Europa to „wspólnota idei i postaw, czyli Europa jako wspólnota kulturowa”<sup>352</sup>. Niejako odrębną kwestią jest tutaj to, czy Europa jest oparta na stałym, ustalonym zestawie wartości, czy też, jak utrzymują zwolennicy tzw. wielokulturowości, jest raczej efektem długiego i ciągłego dialogu międzykulturowego<sup>353</sup>.

Jak pisze Wojciech Gizicki, gdy „ojcowie założyciele” zjednoczonej Europy – Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet – proponowali swoją ideę integracji, w którą wierzyli, nalegali na to, aby proces integracji opierał się nie tylko na przesłankach politycznych i gospodarczych, ale przede wszystkim moralnych. Zjednoczenie miało być budowane na paneuropejskim dziedzictwie – fundamentach duchowych i wartościach chrześcijańskich<sup>354</sup>. Zgodnie z jednym z poglądów na integrację europejską, o instytucjach nie można powiedzieć, że mają władzę, jeśli nie są legitymizowane przez uzyskanie poparcia i nie oddają wartości i przekonań obywateli<sup>355</sup>.

Wydaje się, że słuszne są słowa Michała Gierycza o tym, iż definiowanie UE poprzez wartości będzie uważane za niekonieczne dla tych, którzy postrzegają tę organizację przede wszystkim jako wspólnotę gospodarczą, natomiast dla tych, którzy chcieliby dalszego rozwoju kompetencji UE i tworzenia europejskiej tożsamości w płaszczyźnie politycznej i obronnej, będzie uważane za konieczne. Poza tym, odwoływanie się do wartości i praw podstawowych wydaje się korzyścią z integracji, która pozwala wyjaśnić każdemu obywatelowi powody, dla których UE powinna być wzmocniona. „Co więcej, pozwala na budowę odrębnej tożsamości w relacjach zewnętrznych. W związku z tym, wyraźny zestaw wartości wydaje się pozwalać przezwyciężyć, przynajmniej częściowo, poczucie deficytu legitymacji i demokracji: z jednej strony usprawiedliwia (moralnie i politycznie) proces integracji; z drugiej przybliża UE obywatelom, nadając »ludzki wymiar« europejskim instytucjom”<sup>356</sup>.

<sup>351</sup> K. SZCZERSKI: *Cztery modele...*, s. 105.

<sup>352</sup> Cz. PORĘBSKI: *The borders of Europe and the borders of the European Union. In: The borders and limits of European integration.* Ed. L. JESIEŃ. Kraków 2006, s. 17.

<sup>353</sup> G.R. WILKES: *Religious-secular tensions in European Union politics – new threats and prospects.* In: *The borders...*, s. 46.

<sup>354</sup> W. GIZICKI: *Development issues of the European Union.* In: *European Union. Present and future.* Ed. W. GIZICKI. Lublin 2009, s. 179.

<sup>355</sup> P. TAYLOR: *The concept of Community and the European integration process.* In: *European integration. Selected...*, s. 207.

<sup>356</sup> M. GIERYCZ: *Axiology of European Union and the challenges of the integration process.* In: *European Union. Present...*, s. 10.

Wartościami, które mogłyby chyba być uznane za źródło legitymizacji UE i jej instytucji, są te, które zostały wspomniane już wcześniej (w kontekście budowania tożsamości europejskiej) i zawarte w art. 2 TUE, czyli „poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn”. Należy zauważyć i zaakcentować to, że określenie „wartości” w odniesieniu do pojęć wymienionych w art. 2 TUE pojawiło się dopiero po zmianach wprowadzonych na mocy TL. Wcześniej były one określane mianem nie „wartości”, ale „zasad”, na których opiera się UE (art. 6 TUE w wersji po TN<sup>357</sup>).

M. Gierycz pisze, że kwestie etyczne i dotyczące praw człowieka stały się nieodłączną częścią działania UE. Przejawami tego są np. aktywność TS UE w sferze praw podstawowych, zabieranie głosu przez unijne instytucje w kwestiach aksjologicznych (np. rezolucje PE) i zajmowanie stanowiska w kwestiach moralnych, finansowanie określonych instytucji i projektów, powoływanie instytucji, które realizują swoją politykę w sferze wartości czy też, w stosunkach zewnętrznych UE (np. w ramach polityki rozwojowej), definiowanie wartości i celów i oczekiwanie, że beneficjenci będą to realizować<sup>358</sup>.

Wydaje się jednak, że opieranie legitymizacji instytucji UE tylko, czy też przede wszystkim, na tym źródle jest, przynajmniej w chwili obecnej, raczej niewystarczające. Wartości wymienione w art. 2 TUE, w takiej swojej postaci, tzn. bardzo ogólnej i abstrakcyjnej, na pewno mogą zostać uznane za wartości wspólne społeczeństw państw UE. W najważniejszych dla rozwoju procesu integracji decyzjach (jak np. przyjmowanie nowych państw członkowskich, nowych traktatów czy zmiana już istniejących) niewątpliwie mają one duże znaczenie. Jednak codzienne funkcjonowanie UE i jej instytucji to w przeważającej mierze decyzje bardziej „przyziemne”, podczas podejmowania których trudno odwoływać się do aksjologii. Na bardzo istotny problem w tym kontekście, związany z poruszonym wcześniej zagadnieniem tożsamości europejskiej, zwraca uwagę G. Marks. Biorąc pod uwagę to, że decyzje dotyczące tego, „kto co dostaje, często dotyczą redystrybucji zasobów

---

<sup>357</sup> *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts.* “Official Journal” C 80, 10.03.2001.

<sup>358</sup> M. GIERYCZ: *Axiology of European...*, s. 10–11.

pomiędzy grupami”<sup>359</sup>, można stwierdzić, że chodzi o to, jak prawomocnie mówić o alokacji wartości, jeśli przegrani nie czują, że należą do tej samej wspólnoty terytorialnej co zwycięzcy<sup>360</sup>. Zarysowuje się więc tutaj w istocie kwestia solidarności w jej bardzo wymiernym aspekcie, czyli gotowości do ponoszenia pewnych ciężarów finansowych na rzecz innych członków danej wspólnoty – wydaje się, że jest to jedna z kluczowych wartości w kontekście legitymizacji funkcjonowania UE i jej systemu instytucjonalnego. Jeśli przyjąć, że narodowość jest główną podstawą takiej solidarności<sup>361</sup>, to ponownie wracamy do poruszanej kwestii europejskiej tożsamości.

Poza tym, nawet jeśli przyjąć, że wspomniane wartości na wysokim poziomie ogólności i abstrakcji są tymi, które można uznać za wspólne dla większości mieszkańców UE, to problem pojawia się, gdy przychodzi precyzyjniej te wartości zdefiniować i niejako „zastosować” je w praktyce, podczas rozwiązywania konkretnych problemów. Rzecz w tym, że obok ogólnej akceptacji wspomnianych wartości, jak pokazuje doświadczenie, mamy w UE do czynienia z bardzo zróżnicowanymi poglądami dotyczącymi kwestii, które można określić mianem etycznych, moralnych, światopoglądowych itp. Chodzi tutaj np. o poglądy na takie sprawy, jak pozycja religii i Kościołów w życiu publicznym (czego przykładem może być chociażby kwestia preambuły do TKdE i TL i odwołania do Boga i chrześcijaństwa, czy historia z niepowołaniem na członka KE w 2004 r. Rocca Butiglione), dopuszczalność aborcji, eutanazji, zapłodnień *in vitro*, legalizacja związków (małżeństw) osób tej samej płci, możliwość adopcji dzieci przez osoby pozostające w takich związkach itp. To, że UE nie reguluje tych kwestii, pozostawiając je w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, świadczy o tym, że chyba nie sposób wyobrazić sobie w dzisiejszej UE wypracowania kompromisu w tych sprawach. To z kolei świadczy chyba o tym, że opieranie legitymacji UE i jej systemu instytucjonalnego tylko na wartościach byłoby niewystarczające – chyba trudno byłoby ją opierać na wartościach, których konkretne rozumienie jest tak odmienne.

---

<sup>359</sup> G. MARKS: *Territorial identities in the European Union*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999, s. 70.

<sup>360</sup> Ibidem.

<sup>361</sup> D. MILLER: *Citizenship and national identity*. Cambridge–Maldon 2005, s. 32.

#### 4.5. Podsumowanie. Specyfika UE i jej systemu instytucjonalnego w kontekście źródeł jego legitymizacji

W rozdziale pierwszym przywołane zostały słowa A. Lincolna, który o demokracji mówił jako o rządach ludu (partycypacja), przez lud (sprawowanie władzy przez reprezentantów) i dla ludu. V.A. Schmidt dodaje do tego jeszcze jeden element – rządy z ludźmi (konsultacje z różnymi grupami interesu)<sup>362</sup>. Biorąc pod uwagę dokonaną analizę źródeł legitymizacji systemu instytucjonalnego UE i wnioski z niej płynące, można powiedzieć, że na poziomie UE mamy do czynienia tylko z rządami dla ludzi oraz z ludźmi. Natomiast rządy ludzi i poprzez ludzi dokonują się przede wszystkim na poziomie państw członkowskich – partycypacja i polityczna reprezentacja mają miejsce przede wszystkim na poziomie państw członkowskich UE. V.A. Schmidt nazywa to „niekompletną demokracją”<sup>363</sup>. Mówiąc inaczej, i także odwołując się do tego, co zostało powiedziane w rozdziale pierwszym, w przypadku UE mamy do czynienia z wyraźnie słabszą demokracją „na wejściu” (ang. *input*) – czyli z rządami ludzi, w porównaniu do demokracji „na wyjściu” (ang. *output*) – czyli rządami dla ludzi<sup>364</sup>. Za F.W. Scharpfem warto dodać, że legitymacja „na wyjściu” oparta jest „raczej na interesach niż na tożsamości”<sup>365</sup>.

Czy zatem poglądy o deficycie demokracji w UE są uzasadnione? Na tak postawione pytanie odpowiedź, niestety, nie jest prosta. Jest tak dlatego, że, jak to było już podkreślane wcześniej, UE jest organizacją specyficzną; pisząc ogólnie, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi. Dlatego też źródła legitymacji w odniesieniu do UE muszą być wywodzone, jak pisze np. K.A. Wojtaszczyk, z państw członkowskich i ich obywateli<sup>366</sup>. Bardzo podobnie do tej sprawy podchodzą Anand Menon

---

<sup>362</sup> V.A. SCHMIDT: *The European Union...*, s. 1. W innym miejscu V.A. Schmidt pisze, że rządy z ludźmi (ang. *with the people*) czyli otwarcie procesu podejmowania decyzji na ludzi zorganizowanych w grupy interesu, chociaż wzmacnia demokratyczną legitymację UE, to nie stanowi panaceum. Dlatego, że rodzi inne problemy dotyczące legitymizacji: biznes jest lepiej zorganizowany i lepiej reprezentowany na poziomie UE niż inne grupy ekonomiczne, a pojedynczy obywatele mają bardzo małe możliwości dostępu do procesu podejmowania decyzji w UE. Zob.: V.A. SCHMIDT: *Democracy...*, s. 25–28.

<sup>363</sup> V.A. SCHMIDT: *The European Union...*, s. 1.

<sup>364</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>365</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe...*, s. 12.

<sup>366</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Metodologiczne problemy konceptualizacji badań nad problemami legitymizacji integracji europejskiej*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006, s. 7.

i Stephen Weatherhill, którzy wyróżniają legitymację pochodzącą od państw członkowskich (centralną i regionalną) i legitymację pochodzącą ze szczebla europejskiego<sup>367</sup>. Konieczność uwzględniania tego, że UE jest związkiem zarówno państw, jak i, przynajmniej w jakimś stopniu, ludzi, podkreśla też Ulrich Everling<sup>368</sup>.

Z zagadnieniem dotyczącym tego, w jakim stopniu UE jest organizacją integrującą państwa, a w jakim ludzi, i w związku z tym czy prawomocność UE i jej systemu instytucjonalnego ma opierać się przede wszystkim na legitymacji pośredniej, czy też na bezpośredniej legitymacji demokratycznej, ściśle wiąże się jeszcze inna kwestia. Chodzi mianowicie o „odwieczny” problem, czym UE jest (lub czym ma być), tzn. w jakiej mierze jest (ma być) organizacją integrującą suwerenne państwa (czymś na kształt konfederacji), a w jakiej strukturą zbliżoną do federacji. W przypadku tego pierwszego wariantu legitymizacja UE i jej instytucji z założenia ma przede wszystkim charakter pośredni za sprawą instytucji państw członkowskich i tych instytucji UE, które stanowią przede wszystkim reprezentację państw UE (Rada Europejska, Rada UE). Natomiast jeśli postrzegać UE jako strukturę federacyjną, to prawomocność UE i jej instytucji opierałaby się głównie na bezpośredniej legitymacji demokratycznej, znaczenie europejskiego demosu byłoby wtedy kluczowe i stanowiłoby swoisty rdzeń systemu. Wybierając swoich reprezentantów do PE, który byłby najważniejszą instytucją UE przydającą jej atrybut demokratycznej legitymacji, europejski demos, przynajmniej teoretycznie, określałby ustrój i charakter UE oraz jej główne kierunki rozwoju. Jeśli do modelu międzyrządowego i federacyjnego modelu UE dodać jeszcze np. taki, że UE to przede wszystkim „państwo regulacyjne” (zgodnie z tezą forsowaną przez G. Majone<sup>369</sup>), to wtedy legitymacja UE i jej instytucji opierałaby się przede wszystkim na technokracji i skuteczności. Warto jeszcze dodać, że również dla neofunkcjonalistów głównym źródłem legitymizacji UE i jej instytucji jest skuteczność w osiągnięciu określonych celów, czyli legitymizacja określana mianem utylitarnej.

Wolfgang Wessels i Udo Diedrichs piszą w tym kontekście, że zarówno federaliści, jak i zwolennicy podejścia, w którym UE jest organizacją jednoczącą przede wszystkim państwa (realiści), postrzegają europejską *polity* państwowocentrycznie i stosują tutaj klasyczny schemat bezpośredniej

---

<sup>367</sup> A. MENON, S. WEATHERHILL: *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 118.

<sup>368</sup> U. EVERLING: *Constitutional problems of the European Union – a lawyer’s view*. In: *Constitutional law and economics of the European Union*. Eds. D. SCHMIDTCHEN, R. COOTER. Cheltenham–Lyme 1997, s. 293–294.

<sup>369</sup> G. MAJONE: *Regulating Europe...*



odpowiedzialności pomiędzy elektoratem a parlamentem. W podejściach tych zakłada się albo budowanie państwa na poziomie europejskim, albo zachowanie państw narodowych. Jednak zdaniem tych autorów, proces integracji europejskiej nie może być wyjaśniany koncepcjami odwołującymi się do (narodowego) państwa. Należy bowiem postrzegać UE jako coś innego, jako podmiot o charakterze nowatorskim, tak samo zresztą jak PE. Ani bowiem koncepcja federalistyczna, ani realistyczna nie są odpowiednie, aby opisać, przeanalizować i wyjaśnić proces integracji w ramach UE, która jest nowym typem systemu politycznego. Problem polega m.in. na tym, że doszło do połączenia zasobów publicznych z różnych poziomów zarządzania i rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy te podmioty, co powoduje, że uchwycenie tradycyjnych więzów odpowiedzialności jest niemożliwe. Narodowe rządy i administracje nie są zastąpione czy wchłonięte przez europejską megabiurokrację, ale stanowią część kompleksowej i zróżnicowanej mieszanki politycznych oraz instytucjonalnych rozwiązań, a także podmiotów<sup>370</sup>.

Leszek Graniszewski i Tomasz Kownacki dokonując przeglądu stanowisk różnych autorów w tej sprawie, piszą, że „*demos* europejski może być pojmowany jako suma narodów państw członkowskich UE. Wydaje się, że taka perspektywa metodologiczna komplikuje dalsze założenia badawcze, gdyż zakłada, iż legitymacji demokratycznej udzielają Unii Europejskiej nie tylko bezpośrednio jej obywatele, ale również i państwa członkowskie. A zatem, szczegółowy proces badawczy powinien obejmować zarówno legitymację udzielaną Unii Europejskiej bezpośrednio i pośrednio przez jej obywateli, jak i legitymację udzielaną przez poszczególne państwa członkowskie UE”<sup>371</sup>. Gdyby UE była strukturą tylko, lub przede wszystkim, o charakterze międzyrządowym, to legitymacja pośrednia mogłaby zostać uznana za wystarczającą – tak jak ma to miejsce w odniesieniu do organizacji międzynarodowych. Jeśli natomiast uznać, że UE to przede wszystkim struktura integrująca ludzi, o charakterze podobnym do państwa, i miałyby ona być demokracją, to wtedy głównym źródłem prawomocności powinna być bezpośrednia legitymacja demokratyczna. Legitymacja pośrednia byłaby za słabym źródłem prawomocności systemu instytucjonalnego UE i w związku z tym twierdzenie o deficycie demokracji w UE byłoby uzasadnione.

---

<sup>370</sup> W. WESSELS, U. DIEDRICHS: *The European Parliament and EU legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 139.

<sup>371</sup> L. GRANISZEWSKI, T. KOWNACKI: *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006, s. 74–75.

Jednak, powtórzmy to po raz kolejny, UE jest w chwili obecnej strukturą szczególną, *sui generis*. Unia i jej system instytucjonalny posiadają wiele atrybutów charakterystycznych dla państwa, jakich nie ma ani nie miała żadna inna organizacja międzynarodowa, bardzo ważne i liczne atrybuty struktury ponadnarodowej, transnarodowej, a także organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym. To, że UE jest organizacją integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, znajduje odbicie w systemie instytucjonalnym, a syntetycznie oddają to postanowienia art. 10 ust. 2 TUE, zgodnie z którym na poziomie UE obywatele są bezpośrednio reprezentowani w PE, natomiast państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej i w Radzie. „W tradycyjnym państwie narodowym proces demokratyczny i suwerenność są dwiema stronami tej samej monety. [...] Powstanie władzy ponadnarodowej implikuje częściowe oddzielenie procesu demokratycznego i suwerenności. W UE suwerenność jest przekazana instytucjom, które nie są kontrolowane w demokratycznym procesie tak, jak ma to miejsce w systemach narodowych”<sup>372</sup>. To przemawiałoby za wzmocnieniem legitymizacji bezpośrednio. UE jednak nie stanowi państwa, w chwili obecnej jest od takiego stanu rzeczy daleka i w przewidywalnej przyszłości to się nie zmieni. Poza tym, jak zauważa np. T. Christiansen, legitymacja całej UE opiera się na trzech wartościach: demokracji, integracji i autonomii państw członkowskich. A więc demokracja nie jest tutaj jedynym źródłem prawomocności funkcjonowania UE<sup>373</sup>. Dlatego zdaniem F.W. Scharpfa problemy składające się na kwestię legitymizacji i deficytu demokracji w UE mogą być przewyżczone wtedy, kiedy uznamy, że UE jest „fundamentalnie różna” od demokracji państw członkowskich<sup>374</sup>.

Ta specyfika UE uwidacznia się w pojęciach używanych dla jej nazywania. Bardzo często przywoływane są w literaturze przedmiotu słowa J. Delorsa, który w 1985 r. będąc przewodniczącym Komisji WE, określił Europę jako „rodzaj niezidentyfikowanego obiektu politycznego”<sup>375</sup>. V.A. Schmidt uznaje UE za „państwo regionalne w fazie tworzenia” (ang. *regional state in the making*), przez co rozumie „regionalną unię państw narodowych” (ang. *regional union of nation states*). Takie regionalne

<sup>372</sup> S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN: *Introduction: Dilemmas...*, s. 2.

<sup>373</sup> T. CHRISTIANSEN: *Legitimacy dilemmas of supranational governance. The European Commission between accountability and independence*. In: *Political theory and the European Union...*, s. 105–106.

<sup>374</sup> F.W. SCHARPF: *Governing in Europe...*, s. 12.

<sup>375</sup> *Speech by Jacques Delors* (Luxembourg, 9 September 1985). “Bulletin of the European Communities” 1985, No 9, Luxembourg – [http://www.cvce.eu/obj/speech\\_by\\_jacques\\_delors\\_luxembourg\\_9\\_september\\_1985en423d6913b4e243959157fe70b3ca8521.html](http://www.cvce.eu/obj/speech_by_jacques_delors_luxembourg_9_september_1985en423d6913b4e243959157fe70b3ca8521.html) (odczyt: 11.08.2013).

państwo charakteryzuje się m.in. dzieloną suwerennością, zmiennymi granicami, złożoną tożsamością i bardzo złożonym mechanizmem zarządzania<sup>376</sup>. S. Wright nazywa UE „*polity* »*sui generis*«<sup>377</sup>, także Claus Offe używa tego samego określenia, pisząc, że UE jest „*would-be polity*»<sup>378</sup>. Philippe C. Schmitter pisze o UE, że to przedsięwzięcie „postsuwerenne, policentryczne, niezgodne z innymi [ang. *incongruent*], neośredniowieczne”<sup>379</sup> oraz, że UE nie jest ani międzyrządową konfederacją, ani ponadnarodowym państwem/federacją, ale jedną z dwóch nowych form politycznych, które nazywa *consortio* lub *condominio*<sup>380</sup>. Natomiast Dariusz Milczarek pisze o UE, że to „twór synkretyczny czy wręcz hybrydalny, wychodzący poza ramy tradycyjnie rozumianej federacji lub konfederacji państw, a na dodatek znajdujący się wciąż *in statu nascendi*”<sup>381</sup>.

Biorąc więc pod uwagę specyfikę UE, opieranie legitymacji UE i jej instytucji tylko na podstawie legitymacji bezpośredniej, charakterystycznej dla państwa, byłoby swoistym „stawianiem karety przed koniem”. Oznaczałoby zbyt daleki stopień zaawansowania integracji w płaszczyźnie „instytucjonalnej” czy też „formalnej” (postanowienia traktatów i inne regulacje prawne, charakter systemu instytucjonalnego) w stosunku do stopnia integracji „materialnej” (poziom solidarności pomiędzy mieszkańcami państw UE, przejawiający się np. transferami finansowymi, poziom rozwoju tożsamości europejskiej). Dopóki UE będzie strukturą właśnie *sui generis*, w przypadku której będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla organizacji międzynarodowej, ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny – zarówno bezpośredni, jak i pośredni. Obydwa te źródła legitymizacji mogą i powinny być „wspierane” i uzupełniane przez inne źródła legitymizacji, tzn. wspomniane legitymizację utylitarną i cywilizacyjną. Zarówno bowiem osiągnięcie postawionych celów, jak i wspólne wartości bez wątpienia są czynnikami wpływającymi pozytywnie na postrzeganie przez społeczeństwo działań danej władzy (instytucji, organizacji) jako prawomocnych i właściwych. Tak też jest

<sup>376</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe...*, s. 9.

<sup>377</sup> S. WRIGHT: *A community that can...*, s. 92.

<sup>378</sup> C. OFFE: *The Democratic welfare state in an integrating Europe*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000, s. 63.

<sup>379</sup> P.C. SCHMITTER: *Is it really possible to democratize the Euro-polity?*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSŁOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998, s. 32–33.

<sup>380</sup> *Ibidem*.

<sup>381</sup> D. MILCZAREK: *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*. Warszawa 2003, s. 125.

w przypadku UE i jej instytucji. Przyjmując takie stanowisko, zasadniejsze jest mówienie raczej o deficycie legitymizacji niż o deficycie demokracji w odniesieniu do UE i jej instytucji<sup>382</sup>.

Oczywiście dyskusyjna pozostaje kwestia, „ile” powinno być legitymizacji bezpośredniej, a „ile” pośredniej na danym etapie zaawansowania procesu integracji. Przykładowo, John Loughlin pisze, że pomimo działań mających na celu redukcję deficytu demokracji, UE ciągle cierpi na brak demokratycznej legitymacji charakterystycznej dla tworzących ją państw<sup>383</sup>.

Należy chyba uznać, że opinie o deficycie demokracji w UE będą czymś stałym, gdyż będą one formułowane przez tych, którzy uważają, iż w danym momencie bezpośrednia legitymacja demokratyczna jest za słaba. Wydaje się także, że ewentualne pogłębienie integracji powinno wiązać się ze wzmocnieniem bezpośredniej legitymacji demokratycznej. Trudno nie zgodzić się z opinią, że im więcej władzy przekazywanej na poziom wspólnotowy, tym więcej potrzeba bezpośredniej legitymacji<sup>384</sup>. Podobną wymowę mają słowa przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso: „w przeszłości było możliwe, żeby decyzje podejmowali tylko liderzy polityczni. Tak było, gdy europejska wspólnota powstawała. [...] Dziś żyjemy w innych czasach. I to nie jest tylko gra w słowa. Unii Europejskiej nie da się już dłużej robić tylko poprzez działania dyplomatyczne. Musimy brać pod uwagę opinię publiczną. Co wcale nie znaczy, że mamy tylko za nią podążać”<sup>385</sup>.

---

<sup>382</sup> T. KUBIN: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. Cz. 1: *Aspekty teoretyczne*. „Studia Europejskie” 2007, nr 1(41), s. 28–29.

<sup>383</sup> J. LOUGHLIN: *Introduction: The transformation of the democratic state in Western Europe*. In: *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. J. LOUGHLIN (with the collaboration of E. AJA, U. BULLMANN, F. HENDRIKS, A. LIDSTROM, D.L. SEILER). Oxford 2001, s. 17.

<sup>384</sup> M. HORETH: *No way out...*, s. 252–253.

<sup>385</sup> *Rozszerzenie UE trzeba konsultować*. Rozmowa z J.M. Barroso. „Gazeta Wyborcza” z 17–18.06.2006, s. 7.



## Rozdział 5

### **Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w kontekście kryzysu gospodarczego**

Trwający od kilku lat, przede wszystkim w USA i w Europie, kryzys gospodarczy, którego symbolicznym początkiem był upadek amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers 15 września 2008 r., już w chwili obecnej (a nie znamy jeszcze wszystkich jego konsekwencji) uważany jest za najgłębszy i najdłuższy okres recesji gospodarczej od czasu tzw. wielkiego kryzysu z lat trzydziestych XX w. Pisząc ogólnie, w USA, w większości państw UE oraz w niektórych innych państwach europejskich spoza Unii (np. na Islandii) mamy do czynienia m.in. z takimi problemami, jak recesja, deficyt sektora finansów publicznych i wzrost zadłużenia publicznego, trudności związane z zadłużeniem prywatnym (zarówno osób fizycznych jak i prawnych), wzrost bezrobocia, spadek średniego poziomu zamożności społeczeństw itp.

Należy zauważyć i podkreślić to, że, po pierwsze, w odniesieniu do UE problemy te dotknęły konkretne jej państwa w bardzo różnym stopniu, tzn. inaczej wygląda sytuacja w takich państwach, jak Grecja, Hiszpania, Portugalia, Irlandia czy Cypr, a inaczej np. w Niemczech, Holandii czy państwach skandynawskich. Po drugie, różna jest długość czasu, w jakim dane państwa zmagają się z recesją, deficytem finansów publicznych czy wzrostem zadłużenia publicznego, tzn. jedne państwa radzą sobie z tymi problemami szybciej, a inne znacznie wolniej. Po trzecie, przyczyny problemów poszczególnych państw, szczególnie tych najmocniej dotkniętych kryzysem, nie były takie same – wybuch kryzysu w USA i jego rozprzestrzenienie się stanowiło swoisty katalizator, który ujawnił, i zapewne przyspieszył oraz spotęgował, specyficzne błędy, nierównowagi, napięcia itp. w gospodarkach konkretnych państw UE. Niedostrzeżenie tych różnic i „wrzucanie do jednego worka” w kontekście kryzysu wszystkich państw UE byłoby więc zbyt daleko idącym uproszczeniem.

Konsekwencje kryzysu już w chwili obecnej są bardzo doniosłe i wykraczają poza problematykę gospodarczą. Dotyczą one zarówno kwestii teoretycznych (pisząc najogólniej, przede wszystkim poglądów na rolę i znaczenie państwa, a także jego instytucji, w oddziaływaniu na gospodarkę), jak i praktyki funkcjonowania państw oraz Unii Europejskiej (np. zmiany w systemach partyjnych i na scenach politycznych państw, spadek poziomu zaufania społeczeństw do rządzących i partii politycznych, reformy gospodarcze i społeczne w państwach UE, reformy w funkcjonowaniu UE, reformy Unii Gospodarczej i Walutowej, pogłębiające się zróżnicowanie poziomu integracji pomiędzy państwami UE i inne).

Bieżący kryzys gospodarczy jest również wydarzeniem niezwykle doniosłym dla legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Pozwala on przyjrzeć się temu zagadnieniu w warunkach szczególnych, stanowiących prawdziwy test dla funkcjonowania UE i jej instytucji. Tak długi i głęboki kryzys stanowi unikatowy kontekst dla sprawdzenia wielu założeń i poglądów dotyczących legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w jej wymiarze teoretycznym (normatywnym), jak również pozwala na obserwację i analizę poglądów, opinii, odczuć mieszkańców państw UE dotyczących UE i jej instytucji, czyli ich legitymizacji w wymiarze empirycznym. Poczucie bezpieczeństwa socjalnego (materialnego) stanowi bez wątpienia jeden z najistotniejszych czynników wpływających na postrzeganie instytucji politycznych. Dlatego też celem stawianym w niniejszym rozdziale jest identyfikacja i analiza następstw trwającego od, umownie rzecz biorąc, lat 2008–2009 kryzysu gospodarczego w państwach UE dla legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii. Wcześniej, by zobrazować kontekst, w trzech pierwszych podrozdziałach syntetycznie zarysowana zostanie geneza kryzysu, jego przejawy i następstwa oraz działania państw i instytucji UE mających na celu ograniczenie skutków kryzysu oraz zapobieżenie podobnym problemom w przyszłości. Z kolei w podrozdziale następnym pokazane zostanie, w jaki sposób kryzys wpłynął na legitymizację systemu instytucjonalnego UE w wymiarze empirycznym.

### **5.1. Geneza kryzysu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej**

Wśród przyczyn kryzysu gospodarczego, jaki dotknął państwa UE, można wyróżnić te o charakterze zewnętrznym, niezależne od tych państw lub na które ich polityka i polityka unijnych instytucji miała wpływ co najwyżej tylko pośredni i ograniczony oraz przyczyny specy-

ficzne tylko dla państw UE, wynikające z działań i zaniechań instytucji tych państw, instytucji UE oraz konstrukcji UGiW.

Kryzys miał swój początek w USA, a jego bezpośrednią przyczyną było pęknięcie „bańki” spekulacyjnej na rynku nieruchomości w tym państwie. Jak wspomniano, umowny początek kryzysu – 15 września 2008 r. – to tylko data symboliczna, kiedy to ujawniła się skala problemów, które narastały już wcześniej<sup>1</sup> i były zauważane przynajmniej już w latach 2006–2007 – samo załamanie na rynku kredytów hipotecznych w USA nastąpiło w sierpniu 2007 r.<sup>2</sup> Jako na przyczyny kryzysu np. Charles Goodhart wskazuje ogromny wzrost tzw. dźwigni finansowej, dążenie banków (przede wszystkim w USA) do utrzymania wysokiej stopy zwrotu z kapitału własnego w warunkach niskich stóp procentowych banku centralnego, przekonanie wielu polityków i ekonomistów, że cykle w gospodarce należą już do przeszłości, a banki centralne są w stanie zapobiec ich negatywnym konsekwencjom („a Alan Greenspan potrafi chodzić po wodzie”<sup>3</sup>), powszechne oczekiwania dalszego wzrostu cen aktywów (przede wszystkim nieruchomości), funkcjonowanie w USA rynku kredytów określanych mianem *subprime*, nadmierna wiara w efektywność i płynność rynków, brak odpowiednich narzędzi w rękach instytucji nadzorczych, które umożliwiłyby odpowiednio wcześniejsze zapobiegnięcie narastającym problemom czy wskazywana także przez innych autorów polityka pieniężna banku centralnego USA (Rezerwy Federalnej, Fed)<sup>4</sup>, która doprowadziła do nadmiernej ekspansji kredytu i powstania wspomnianej „bańki” spekulacyjnej na rynku nieruchomości w USA<sup>5</sup>. Wydaje

<sup>1</sup> Na temat przebiegu wydarzeń związanych z kryzysem w latach 2007–2008 zobacz np.: W. NAWROT: *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*. Warszawa 2009, s. 25–40.

<sup>2</sup> D. ROSATI: *Przyczyny i mechanizm kryzysu finansowego w USA*. „Ekonomista” 2009, nr 3, s. 315.

<sup>3</sup> Ch. GOODHART: *The financial crisis and the future of the financial system*. „Zeszyty BRE Bank-CASE” 2009, nr 100, s. 13. Na ten temat zobacz także np.: P. KRUGMAN: *The return of depression economics and the crisis of 2008*. New York–London 2009, s. 9–29.

<sup>4</sup> Ch. GOODHART: *The financial crisis...*, s. 10–21.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat np. J. TAYLOR: *Zrozumieć kryzys finansowy*. Przeł. Ł. GOCZEK. Warszawa 2010. Polityka pieniężna Fed jako przyczyna kryzysu wskazywana jest także np. przez L. BALCEROWICZA i J. OSIATYŃSKIEGO: *Tak poprawia się kapitalizm*. Rozmowa z L. BALCEROWICZEM. „Gazeta Wyborcza” z 01.10.2008, s. 11; *Kryzys finansowy, czyli chwila prawdy*. Rozmowa z L. BALCEROWICZEM. „Gazeta Wyborcza” z 10–11.11.2008, s. 28; *Zostawcie mój kapitalizm w spokoju*. Rozmowa z L. BALCEROWICZEM. „Gazeta Wyborcza” z 11.05.2009, s. 26; *Jak długo potrwa kryzys*. Rozmowa z J. OSIATYŃSKIM. „Gazeta Wyborcza” z 26.11.2008, s. 29.

W kontekście znaczenia tzw. spekulacji dla wybuchu kryzysu i w ogóle dla niestabilności na rynkach finansowych warto w tym miejscu przywołać J.M. Keynesa, który zwracał uwagę na zagrożenia związane ze spekulacyjnymi przepływami na rynkach



się, że znaczącą okolicznością było także zniesienie w USA w 1999 r. tzw. Banking Act z 1933, zwanej potocznie ustawą Glassa-Steagalla od nazwisk jej promotorów, którymi byli senator Carter Glass oraz członek Izby Reprezentantów Henry B. Steagall<sup>6</sup>. Została ona przyjęta w okresie wielkiego kryzysu z lat trzydziestych XX w. i m.in. zakazywała łączenia bankowości inwestycyjnej i depozytowo-kredytowej. W 2010 r. prezydent USA Barack Obama podpisał ustawę zwaną potocznie ustawą Dodd-Franka<sup>7</sup> (od nazwisk senatora Chrisa Dodd'a i członka Izby Reprezentantów Barneya Franka), na mocy której m.in. z powrotem oddzielono bankowość inwestycyjną od detalicznej.

Do tej listy należy dodać jeszcze inne przyczyny: „niedostosowanie systemów regulacji i nadzoru oraz metod wyceny ryzyka do nowych zjawisk na rynkach finansowych po 1998 r.” – D. Rosati pisze tutaj o szybkim rozwoju nowych instrumentów finansowych (instrumentów pochodnych) i globalizacji rynków<sup>8</sup> – „wadliwy ład korporacyjny”<sup>9</sup> czy też nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji sektora finansowego<sup>10</sup>, system wynagrodzeń bankierów i maklerów zachęcający do podejmowania zbyt dużej

---

międzynarodowych jeszcze przez II wojnę światową. W swojej najważniejszej pracy pt. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* pisał on: „w miarę ulepszania organizacji rynków występuje istotne niebezpieczeństwo, że spekulacja weźmie górę nad przedsiębiorczością. Na jednym z najważniejszych rynków, a mianowicie na giełdzie nowojorskiej, wpływ spekulacji [...] jest olbrzymi. [...] Spekulanci mogą być nieszkodliwi, gdy są niczym piana na równym strumieniu przedsiębiorczości. Ale sytuacja staje się poważna, gdy przedsiębiorczość poczyna być pianą na wirze spekulacji. Gdy akumulacja kapitału jakiegoś kraju staje się ubocznym produktem gry, wyniki zawsze będą oślakane. [...] Tendencje te są nieuniknionym niemal wynikiem tego, że z powodzeniem zorganizowaliśmy »płynne« rynki walorów. Uważa się zazwyczaj, że w interesie publicznym leży, by domy gry były niedostępne i kosztowne. To samo słuszne jest, być może, jeśli chodzi o giełdy”. J.M. KEYNES: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Przeł. M. KALECKI, S. RĄCZKOWSKI. Warszawa 1956, s. 202–203.

<sup>6</sup> Public Law 73–66, 73rd Congress, H. R. 5661: *An act to provide for the safer and more effective use of the assets of banks, to regulate interbank control, to prevent the undue diversion of funds into speculative operations [Banking Act 1933]* – [http://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/congressional/1933\\_bankingact\\_publiclaw66.pdf](http://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/congressional/1933_bankingact_publiclaw66.pdf) (odczyt: 06.10.2013).

<sup>7</sup> Public Law 111–203, 111th Congress, H. R. 4173: *An act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end “too big to fail”, to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes [Dodd-Frank Wall Street reform and consumer protection law]* – <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> (odczyt: 11.11.2013).

<sup>8</sup> D. ROSATI: *Przyczyny i mechanizm...*, s. 316.

<sup>9</sup> *Zarabianie jest moralne*. Rozmowa z E. PHELPSEM. „Gazeta Wyborcza” z 21.10.2013, s. 20.

<sup>10</sup> *Jak długo potrwa...*, s. 29.

go ryzyka<sup>11</sup>, brak odpowiedzialności menedżerów za konsekwencje swoich działań<sup>12</sup>, skomplikowane innowacje finansowe i konwersja kredytów hipotecznych typu *subprime* na papiery wartościowe, których ryzykowość była bardzo trudna do oszacowania, brak właściwego nadzoru nad instytucjami finansowymi, udzielanie pod „presją polityczną” kredytów hipotecznych ludziom, którzy nie byli w stanie ich spłacać<sup>13</sup>, złe funkcjonowanie agencji ratingowych<sup>14</sup> oraz współzależność finansowa krajów deficytowych (przede wszystkim USA, a także wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Irlandii) i państw dysponujących nadwyżkami płatniczymi (Chiny, RFN, Japonia i państwa eksportujące ropę naftową)<sup>15</sup>. Należy także dodać, że wg niektórych, kryzys, który zaczął się w roku 2008, nie jest tylko kolejnym spadkiem koniunktury, ale ma charakter „fundamentalny” – to „systemowy kryzys współczesnego kapitalizmu, a dokładniej jego neoliberalnej mutacji, która wzięła w trakcie ostatniego pokolenia górę w znacznej części świata”<sup>16</sup> i, zdaniem Grzegorza Kołodki, kryzys mógł się zrodzić „tylko w warunkach neoliberalnego modelu angloamerykańskiego”<sup>17</sup>.

Wskutek ścisłych powiązań i współzależności gospodarczych i finansowych, z jakimi mamy do czynienia we współczesnej gospodarce światowej, ze Stanów Zjednoczonych kryzys szybko rozprzestrzenił się na inne części świata, w tym szczególnie mocno dotknął niektóre państwa UE. Jak wspomniano, oprócz wymienionych przyczyn o charakterze zewnętrznym, olbrzymi wpływ na wybuch kryzysu miały także uwarunkowania specyficzne dla poszczególnych państw Unii oraz związane z funkcjonowaniem UGiW i unijnych instytucji.

<sup>11</sup> N. ROUBINI, S. MIHM: *Ekonomia kryzysu*. Przeł. Ł. MITORAJ. Warszawa 2011, s. 21.

<sup>12</sup> J. KORNAT: *Widmo socjalizmu krąży nad światem?* „Gazeta Wyborcza” z 11–12.07.2009, s. 23–24.

<sup>13</sup> *Zostawcie mój kapitalizm...*, s. 26; *Banki pod spec nadzorem*. Rozmowa z J. LEWANDOWSKIM. „Gazeta Wyborcza” z 29.06.2012, s. 9; *Zarabianie jest...*, s. 20.

<sup>14</sup> N. ROUBINI, S. MIHM: *Ekonomia kryzysu...*, s. 84–91.

<sup>15</sup> J. KULIG: *Współzależności globalne w przebiegu kryzysu finansowego*. W: *Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka*. Red. W. MAŁECKI. Warszawa 2009, s. 44–46. Na temat przyczyn kryzysu zobacz także np.: A. WOJTYNA: *Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego – duża odporność czy podatność?* W: *Kryzys finansowy i jego skutki dla krajów na średnim poziomie rozwoju*. Red. A. WOJTYNA. Warszawa 2011, s. 14–28; W. SZYMAŃSKI: *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*. Warszawa 2009, s. 13–118; W. ORŁOWSKI: *The nature of the current crisis*. In: *Financial crisis in Central and Eastern Europe: From similarity to diversity*. Eds. G. GORZELAK, CHOR-CHING GOH. Warsaw 2010, s. 9–16; D. ROSATI: *Przyczyny i mechanizm...*, s. 348–349; Z. CZACHÓR: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa 2013, s. 399–418.

<sup>16</sup> G. KOŁODKO: *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*. „Ekonomista” 2010, nr 1, s. 119.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 121.

Spadek zaufania i rosnąca niepewność na rynkach finansowych potęgowane były wysokim poziomem zadłużenia publicznego (a także prywatnego) w wielu krajach UE. Problem zadłużenia publicznego w państwach UE ma swoje głębokie korzenie, a kryzys gospodarczy był czynnikiem, który zwrócił uwagę na jego skalę i mocno przyczynił się do jego wzrostu. Piszząc najogólniej, zadłużenie to jest konsekwencją wyższych wydatków publicznych niż dochodów. Z takim stanem rzeczy mieliśmy do czynienia w państwach UE przez wiele lat. Jako na jego przyczyny należy tutaj wskazać m.in. na brak woli i umiejętności rządzących polityków redukcji deficytów sektora finansów publicznych, uleganie presji – społeczeństw jako całości i różnych grup interesu – aby zwiększać różnego rodzaju przywileje, ulgi, świadczenia itp., lub przynajmniej ich nie ograniczać, i zyskiwanie dzięki temu poparcia politycznego, brak woli i konsekwencji w redukowaniu tzw. szarej strefy i w egzekwowaniu danin publicznych czy też podtrzymywanie wzrostu gospodarczego poprzez inwestycje publiczne finansowane dzięki zaciąganiu długu.

Prócz tego rodzaju przyczyn o charakterze ogólnym, istotną rolę odegrały także pewne okoliczności związane z funkcjonowaniem UGiW. W TWE znalazł się zapis, który umożliwił przystąpienie do unii walutowej państwom, w których poziom zadłużenia publicznego w relacji do PKB danego państwa przekraczał, wskazaną w dołączonym do tego traktatu protokole<sup>18</sup>, wartość referencyjną 60%. W art. 104c ust. 2 TWE (w wersji po TM) stanowiono bowiem, że aby państwo UE mogło zostać członkiem UGiW, jego dług publiczny w relacji do PKB nie powinien przekroczyć tej wartości referencyjnej, „chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”<sup>19</sup>. W rezultacie, do unii walutowej zostały przyjęte m.in. państwa, w których relacja długu publicznego do PKB brana pod uwagę w momencie podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu do UGiW była na następującym poziomie<sup>20</sup>: Belgia 122,2%, Włochy 121,6%, Grecja 103,4%, Holandia 72,1%, Hiszpania 68,8%, Irlandia 66,3%, Austria 66,1%, Portugalia 62%, Niemcy 61,3%. Zatem gdyby nie zapis z art. 104c ust. 2 TWE, przyjęty ze względów politycznych, aby nie wykluczyć

<sup>18</sup> *Treaty on European Union. Protocol on the excessive deficit procedure*. “Official Journal” C 191, 29.07.1992.

<sup>19</sup> *Treaty on European Union*. “Official Journal” C 191, 29.07.1992.

<sup>20</sup> *Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty (98/317/EC)*. “Official Journal” L 139, 11.05.1998. *Council Decision of 19 June 2000 in accordance with Article 122(2) of the Treaty on the adoption by Greece of the single currency on 1 January 2001 (2000/427/EC)*. “Official Journal of the European Communities” L 167, 07.07.2000.

z UGiW niektórych państw o zbyt wysokim poziomie zadłużenia, lub gdyby nawet dopuszczalny poziom zadłużenia publicznego był nieco wyższy niż 60% PKB, ale rygorystycznie przestrzegany, to problem zadłużenia państw UE (a przynajmniej tych, które należą do strefy euro) byłby w czasie kryzysu gospodarczego mniejszy. Należy w tym miejscu zauważyć także to, że z porównania prezentowanych danych z poziomem zadłużenia państw UE z lat 2008–2009 wynika, że w przypadku przede wszystkim Grecji, ale także Portugalii i Niemiec ich zadłużenie było wtedy wyższe niż w momencie, w którym państwa te były przyjmowane do UGiW. Oznacza to, że średnio w całym okresie od podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu państw UE do unii walutowej do początków kryzysu dług publiczny tych państw nie zmniejszał się i nie zbliżał do wartości referencyjnej – tak, jak to stanowił wspomniany art. 104c ust. 2 TWE, ale wręcz przeciwnie – zadłużenie publiczne rośnie.

W 1997 r. przyjęte zostały regulacje prawne, składające się na tzw. pakt stabilności i wzrostu (PSiW)<sup>21</sup>, które miały umożliwić nadzór nad politykami gospodarczymi państw UE. Miało to zapobiegać występowaniu deficytów sektora finansów publicznych i przyrostowi długu publicznego oraz, teoretycznie, pozwalać na nakładanie sankcji, w tym także kar finansowych, za przekraczanie poziomu 3% PKB deficytu sektora finansów publicznych. Jednak w 2005 r. zostały one w istocie złagodzone<sup>22</sup>, a prawdziwe ukaranie państw przekraczających dopuszczalny poziom deficytu sektora finansów publicznych stało się jeszcze trudniejsze<sup>23</sup>. Przede wszystkim jednak PSiW nie był przestrzegany – chociaż istnienie tzw. nadmiernego deficytu w państwach UE zostało stwierdzone przez

---

<sup>21</sup> Na pakt stabilności i wzrostu składały się dwa rozporządzenia: *Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*. “Official Journal” L 209, 02.08.1997 i *Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*. “Official Journal” L 209, 02.08.1997 oraz rezolucja Rady Europejskiej z 17.06.1997 r. (*Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*. Amsterdam, 17 June 1997. “Official Journal” C 236, 02.08.1997).

<sup>22</sup> *Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/1997 on the strengthening of the surveillance of the budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*. “Official Journal of the European Union” L 174, 07.07.2005 oraz *Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*. “Official Journal of the European Union” L 174, 07.07.2005.

<sup>23</sup> Zobacz np.: T. KUBIN: *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*. Katowice 2007, s. 148.

Radę UE od 1999 r. do października 2013 r. aż trzydzieści osiem razy<sup>24</sup>, to kary finansowe nie zostały nałożone ani raz. Biorąc pod uwagę to, że procedura nadmiernego deficytu trwa kilka lat, w przypadku wielu państw UE była wszczynana dwukrotnie, a w odniesieniu do Malty i Portugalii nawet trzykrotnie, to można stwierdzić, że nadmierny w rozumieniu TFUE (a wcześniej TWE) deficyt sektora finansów publicznych był i jest w państwach UE raczej normą niż wyjątkiem. Warto dodać, że nadmierny deficyt budżetowy nie został przez Radę UE stwierdzony tylko w czterech państwach UE: w Estonii, Luksemburgu, Szwecji oraz Chorwacji, która przystąpiła do UE 1 lipca 2013 r.

W odniesieniu do państwa, które znalazło się w największych kłopotach i które w istocie zbankrutowało, czyli Grecji, wskazywano, że kraj ten przekazywał instytucjom UE dane statystyczne, które były nieprawdziwe i nie pokazywały rzeczywistego stanu greckich finansów publicznych. Ale o tym, że Grecja fałszowała statystyki (i na podstawie takich nieprawdziwych danych została przyjęta do strefy euro), było wiadomo już przynajmniej od grudnia 2004 r.<sup>25</sup> Więc mimo że od momentu, w którym wyszło to na jaw, do zaostrzenia się problemów Grecji w 2010 r. minęło kilka lat, ani unijne instytucje, ani rządy państw członkowskich nie podjęły żadnych wymiernych działań.

Jeśli przyjąć, że do kryzysu przyczyniła się polityka pieniężna banku centralnego USA i niskie stopy procentowe w tym państwie, analogicznie dla kilku państw UE duże znaczenie miała także podobna okoliczność. Chodzi o to, że, po wprowadzeniu wspólnej waluty, w państwach członkowskich UGiW doszło do ujednoczenia stóp procentowych i bardzo daleko idącego zbliżenia rentowności papierów dłużnych emitowanych przez rządy państw strefy euro. Rynki finansowe za słabo różnicowały poszczególne państwa unii walutowej, a różnice w rentowności ich papierów dłużnych były mniejsze, niż wynikałoby to z ich rzeczywistej sytuacji gospodarczej. Takie wskaźniki, jak poziom zadłużenia publicznego czy prywatnego, sytuacja sektora finansów publicznych, tempo wzrostu gospodarczego czy też konkurencyjność gospodarki miały relatywnie małe znaczenie, a różnice w poziomie rentowności papierów dłużnych emitowanych przez poszczególne państwa strefy euro, co obrazuje poziom ryzyka ewentualnej niewypłacalności emitenta, były stosunkowo nieduże. Jednym ze skutków takiego stanu rzeczy było to, że dla takich państw, jak Grecja, Włochy, Hiszpania czy Portugalia zadłużanie się stało się

---

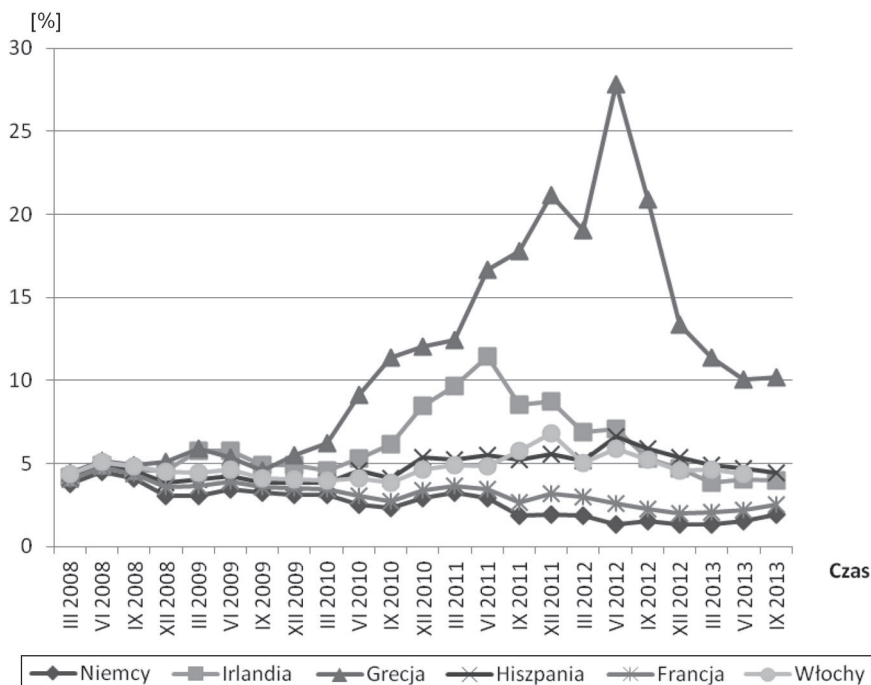
<sup>24</sup> *Economic and Financial Affairs, The corrective arm* – [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/corrective\\_arm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm) (odczyt: 20.10.2013).

<sup>25</sup> R. SOŁTYK: *Europrzekręt*. „Gazeta Wyborcza” z 02.12.2004, s. 25.

relatywnie tańsze niż przed uruchomieniem unii walutowej. Efektem był wspomniany wzrost zadłużenia publicznego zamiast jego spadek.

Od lat 2008–2009 sytuacja ta zmieniła się bardzo wyraźnie, a inwestorzy uświadomili sobie istnienie różnic pomiędzy państwami strefy euro pod względem ryzyka niewypłacalności oraz fakt, że w UGiW nie ma wbudowanego mechanizmu gwarantującego to, że pożyczone przez państwa unii walutowej pieniądze zostaną zwrócone w ustalonym terminie. Wybuch kryzysu spowodował, że poszczególne państwa zaczęły być traktowane inaczej, z bardziej szczegółowym uwzględnieniem różnic w ich sytuacji. W rezultacie, rentowność papierów dłużnych państw najbardziej zadłużonych i tych, w których sytuacja makroekonomiczna była najgorsza, bardzo wyraźnie wzrosła. Poziom oprocentowania długoterminowych papierów dłużnych emitowanych przez wybrane państwa UE w latach 2008<sup>26</sup>–2013 pokazany został na wykresie 5.1.

Wykres 5.1. Oprocentowanie długoterminowych rządowych papierów dłużnych (jak w kryterium traktatu z Maastricht) w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teimf050&plugin=1> (odczyt: 02.11.2013).

<sup>26</sup> Dotyczy czasu przed początkiem kryzysu w państwach Unii.

Prezes Narodowego Banku Polskiego Marek Belka w tym kontekście stwierdził: „przed kryzysem rynek nie był w stanie rozróżnić jakości obligacji greckich od niemieckich, dzisiaj robi to, powiedziałbym, nawet z pewną przesadą”<sup>27</sup>. W podobnym tonie na ten temat mówił również były premier Włoch Mario Monti, który o rynkach finansowych powiedział, że „spały [...] przez osiem – dziewięć lat po wprowadzeniu euro i dlatego korzystne ceny obligacji poszczególnych krajów pozwalały spać także ich rządowi”<sup>28</sup>.

W przypadku kilku państw – przede wszystkim Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Cypru – problemem stało się także zadłużenie prywatne (banków, przedsiębiorstw, gospodarstw domowych). Skutkiem było powstanie „baniak” spekulacyjnych na rynkach nieruchomości oraz nadmierny rozwój sektora bankowego i jego zadłużenie (rozrost sektora bankowego był przyczyną kryzysu także Islandii). Członkostwo w unii walutowej powoduje, że nie ma możliwości oddziaływania na gospodarkę za pomocą kursu walutowego i np. poprawy konkurencyjności eksportu danego państwa poprzez dewaluację/deprecjację waluty.

Próbując krótko podsumować kwestię genezy obecnego kryzysu gospodarczego, biorąc pod uwagę wskazywane jego przyczyny, można zauważyć, że zwolennicy, pisząc ogólnie, jak największej swobody prowadzenia działalności gospodarczej i jak najmniejszej ingerencji państwa i jego instytucji w tę sferę dowodzą, że głównymi przyczynami kryzysu były właśnie błędy instytucji państwowych i nadmierne zaangażowanie państwa w mechanizmy rynkowe. Gdyby nie to, i gdyby pozostawić wolny rynek rzeczywiście wolnym, do kryzysu albo by nie doszło, albo miałyby on łagodniejszy przebieg. Poza tym „wadliwe ramy działania sektora finansowego tworzyły władze publiczne: rządy, parlamenty, banki centralne”<sup>29</sup>. Jednakże ci, którzy uważają, że państwo i jego instytucje nie powinny rezygnować z działań mających na celu korygowanie i wpływanie na działanie rynku, podkreślają, że kryzys jest następstwem przede wszystkim zbyt daleko idącego wycofania się instytucji politycznych z oddziaływania na gospodarkę, braku narzędzi takiego wpływu (rezygnacji z nich albo ich utraty), innowacyjności sektora finansowego, omijającego ograniczenia nakładane różnego rodzaju regulacjami czy też nieprawidłowości i patologii w zachowaniach i działaniach podmiotów sektora finansowego (instytucji czy nawet pojedynczych osób). Spór ten ma w swojej istocie charakter ideologicz-

<sup>27</sup> *Dyscyplina i rynek*. Rozmowa z M. BELKĄ. „Nowy Przemysł” 2012, nr 5, s. 23.

<sup>28</sup> *Monti: Niech pan wyluzuje, Herr Müller*. Rozmowa z M. MONTIM. „Gazeta Wyborcza” z 23–24.06.2012, s. 32.

<sup>29</sup> *Zostawcie mój kapitalizm...*, s. 27.

ny, dotyczy relacji państwo – rynek (czy też polityka – gospodarka), sprowadza się do zakresu ingerencji państwa w gospodarkę i jako taki jest nierozstrzygalny. Zagadnienie to jest tak stare jak państwo, a w swojej najnowszej odsłonie dyskusja na ten temat trwa od lat trzydziestych XX w., czyli od prób wyjaśnienia przyczyn wielkiego kryzysu oraz przedstawienia rozwiązań, które pozwoliłyby uporać się z jego skutkami i zapobiec jego powtórzeniu się.

## **5.2. Przejawy i następstwa kryzysu gospodarczego w państwach UE**

### **Wybrane aspekty**

Jednym z najważniejszych następstw i jednocześnie przyczyną trwania i pogłębiania się kryzysu był spadek poziomu zaufania i rosnąca niepewność na rynkach finansowych, z jaką mieliśmy do czynienia po ujawnieniu się problemów banków w USA wynikłych z załamania na rynku nieruchomości w tym państwie. Skutkiem tej niepewności był m.in. pokazany na wykresie 5.1. wysoki wzrost rentowności papierów dłużnych emitowanych przez kilka państw UE, których poziom i struktura zadłużenia zostały uznane za najbardziej ryzykowne. W przypadku Grecji oznaczało to w istocie odcięcie tego państwa od możliwości zaciągania pożyczek na rynku ze względu na ich zbyt wysokie oprocentowanie.

Gwałtowne pogorszenie się koniunktury gospodarczej po roku 2008 spowodowało wzrost deficytów sektora finansów publicznych we wszystkich państwach UE (tab. 5.1.). Najgorsze były pod tym względem lata 2009–2010. W latach 2011–2012 było można zauważyć pewną poprawę, jednak sytuacja w wielu państwach UE ciągle jest pod tym względem trudna, a ich deficyty finansów publicznych wyraźnie przekraczają poziom 3% PKB, powyżej którego jest on uważany, zgodnie z regulacjami UE, za nadmierny.

Konsekwencją wzrostu deficytów sektora finansów publicznych w poszczególnych latach jest wzrost globalnego zadłużenia publicznego (tab. 5.2.). Także pod tym względem mamy obecnie do czynienia z sytuacją wyraźnie gorszą we wszystkich państwach UE bez wyjątku w porównaniu do okresu sprzed początku kryzysu. Co więcej, w wielu przypadkach (np. Irlandia, Grecja, Hiszpania, Cypr, Łotwa, Litwa, Portugalia, Rumunia, Słowenia) wzrost zadłużenia, do jakiego doszło w ostatnich pięciu latach, jest bardzo wysoki.



**Tabela 5.1.** Deficyt/nadwyżka sektora finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 (w % PKB)

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	Państwo	2008	2009	2010	2011	2012
UE 27	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	Litwa	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2
UE 28	b.d.	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	Luksemburg	3,2	-0,7	-0,8	0,1	-0,6
Belgia	-1,0	-5,6	-3,7	-3,7	-4,0	Węgry	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,0
Bułgaria	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	Malta	-4,6	-3,7	-3,5	-2,8	-3,3
Czechy	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,4	Holandia	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1
Dania	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	Austria	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5
Niemcy	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	Polska	-3,7	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9
Estonia	-2,9	-2,0	0,2	1,1	-0,2	Portugalia	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4
Irlandia	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	Rumunia	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	-3,0
Grecja	-9,8	-15,7	-10,7	-9,5	-9,0	Słowenia	-1,9	-6,3	-5,9	-6,3	-3,8
Hiszpania	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	Słowacja	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	-4,5
Francja	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	Finlandia	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8
Włochy	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	Szwecja	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,2
Cypr	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	W. Brytania	-5,1	-11,4	-10,1	-7,7	-6,1
Łotwa	-4,2	-9,8	-8,1	-3,6	-1,3	Chorwacja	b.d.	-5,3	-6,4	-7,8	-5,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1> (odczyt: 02.11.2013)

**Tabela 5.2.** Dług publiczny w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 (w % PKB)

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	Państwo	2008	2009	2010	2011	2012
UE 27	62,2	74,5	80,0	82,4	85,2	Litwa	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5
UE 28	b.d.	74,3	79,8	82,3	85,1	Luksemburg	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7
Belgia	89,2	95,7	95,7	98,0	99,8	Węgry	73,0	79,8	82,2	82,1	79,8
Bułgaria	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5	Malta	60,9	66,5	66,8	69,5	71,3
Czechy	28,7	34,6	38,4	41,4	46,2	Holandia	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3
Dania	33,4	40,7	42,7	46,4	45,4	Austria	63,8	69,2	72,3	72,8	74,0
Niemcy	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	Polska	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6
Estonia	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	Portugalia	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1
Irlandia	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	Rumunia	13,4	23,6	30,5	34,7	37,9
Grecja	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	Słowenia	22,0	35,2	38,7	47,1	54,4
Hiszpania	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	Słowacja	27,9	35,6	41,0	43,3	52,4
Francja	68,2	79,2	82,4	85,5	90,2	Finlandia	33,9	43,5	48,7	49,2	53,6
Włochy	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	Szwecja	38,8	42,6	39,4	38,6	38,2
Cypr	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	W. Brytania	51,9	67,1	78,4	84,3	88,7
Łotwa	19,8	36,9	44,4	41,9	40,6	Chorwacja	b.d.	36,6	44,9	51,6	55,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1> (odczyt: 02.11.2013)

Jednym z najważniejszych powodów pogorszenia się stanu finansów publicznych była recesja gospodarcza w państwach UE (tab. 5.3.). Najgorszy pod tym względem był rok 2009, kiedy to ujemne tempo wzrostu gospodarczego odnotowane zostało we wszystkich państwach UE z wyjątkiem Polski. W przypadku trzech państw nadbałtyckich spadek PKB w roku 2009 osiągnął wartość kilkunastoprocentową. Wskaźnik tempa wzrostu gospodarczego jest jednym z tych, które wyraźnie pokazują, że kryzys dotknął poszczególne państwa UE w różnym stopniu, oraz to, że wracają one na ścieżkę wzrostu gospodarczego w różnym tempie. Średnio dla całej UE widać także, że wyjście z kryzysu nie będzie szybkie i po pewnej poprawie pod względem tempa wzrostu PKB w latach 2010–2011 rok 2012 przyniósł ponowne pogorszenie sytuacji. Wydaje się, że całkiem realny scenariusz na przyszłość to taki, w którym wzrost gospodarczy w średnim terminie będzie zbliżony do zera, tzn. okresy względnej poprawy będą się przeplatać z latami, w których odnotowywany będzie spadek PKB. Oczywiście, w przypadku poszczególnych państw będą pod tym względem wyraźne różnice wynikające ze specyficznych uwarunkowań tych państw.

Biorąc pod uwagę tempo wzrostu gospodarczego w latach 2008–2012 w państwach UE, niczym niespodziewanym jest wzrost stopy bezrobocia

Tabela 5.3. Tempo wzrostu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 (w % w stosunku do roku poprzedniego)

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	Państwo	2008	2009	2010	2011	2012
UE 27	0,4	-4,5	2,0	1,7	-0,4	Litwa	2,9	-14,8	1,6	6,0	3,7
UE 28	0,4	-4,5	2,0	1,7	-0,4	Luksemburg	-0,7	-5,6	3,1	1,9	-0,2
Belgia	1,0	-2,8	2,3	1,8	-0,1	Węgry	0,9	-6,8	1,1	1,6	-1,7
Bułgaria	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,8	Malta	3,9	-2,8	4,0	1,6	0,8
Czechy	3,1	-4,5	2,5	1,8	-1,0	Holandia	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2
Dania	-0,8	-5,7	1,6	1,1	-0,4	Austria	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9
Niemcy	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	Polska	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9
Estonia	-4,2	-14,1	2,6	9,6	3,9	Portugalia	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2
Irlandia	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	Rumunia	7,3	-6,6	-1,1	2,2	0,7
Grecja	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	Słowenia	3,4	-7,9	1,3	0,7	-2,5
Hiszpania	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	Słowacja	5,8	-4,9	4,4	3,0	1,8
Francja	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	Finlandia	0,3	-8,5	3,4	2,7	-0,8
Włochy	-1,2	-5,5	1,7	0,5	-2,5	Szwecja	-0,6	-5,0	6,6	2,9	1,0
Cypr	3,6	-1,9	1,3	0,4	-2,4	W. Brytania	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,1
Łotwa	-2,8	-17,7	-1,3	5,3	5,0	Chorwacja	2,1	-6,9	-2,3	0,0	-2,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1> (odczyt: 02.11.2013)

(tab. 5.4.). Także i pod tym względem sytuacja poszczególnych państw UE jest różna – na jednym biegunie mamy Niemcy, gdzie bezrobocie na koniec 2012 r. było niższe niż na koniec roku 2008, na drugim zaś Grecję, w której, biorąc pod uwagę te same okresy, bezrobocie było ponad trzykrotnie wyższe. Należy dodać, że pod względem zmiany stopy bezrobocia w państwach UE w czasie kryzysu Niemcy są wyjątkiem; chociaż w kilku

Tabela 5.4. Stopa bezrobocia w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 (w %, w grudniu każdego roku)

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	Państwo	2008	2009	2010	2011	2012
UE 27	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5	Litwa	5,3	13,6	18,0	15,4	13,4
UE 28	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5	Luksemburg	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1
Belgia	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	Węgry	7,8	10,0	11,2	10,9	10,9
Bułgaria	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	Malta	6,0	6,9	6,9	6,5	6,4
Czechy	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	Holandia	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3
Dania	3,5	6,0	7,5	7,6	7,5	Austria	3,8	4,8	4,4	4,2	4,3
Niemcy	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5	Polska	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1
Estonia	5,5	13,8	16,9	12,5	10,2	Portugalia	8,5	10,6	12,0	12,9	15,9
Irlandia	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	Rumunia	5,8	6,9	7,3	7,4	7,0
Grecja	7,7	9,5	12,6	17,7	24,3	Słowenia	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9
Hiszpania	11,3	18,0	20,1	21,7	25,0	Słowacja	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0
Francja	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2	Finlandia	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7
Włochy	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	Szwecja	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0
Cypr	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	W. Brytania	5,6	7,6	7,8	8,0	7,9
Łotwa	7,7	17,5	19,5	16,2	15,0	Chorwacja	8,4	9,1	11,8	13,5	15,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1> (odczyt: 02.11.2013)

państwach UE stopa bezrobocia w ostatnich latach wzrosła relatywnie nieznacznie (np. Belgia, Luksemburg, Malta, Austria, Finlandia), to jednak w większości wzrost ten był bardzo wyraźny.

Syntetycznym wskaźnikiem obrazującym różnice w skutkach kryzysu dla poszczególnych państw UE jest zmiana poziomu PKB na głowę mieszkańca z uwzględnieniem różnic w sile nabywczej w danym państwie w porównaniu do średniej unijnej (tab. 5.5.). Biorąc pod uwagę ten wskaźnik, widać, że w przypadku kilku państw UE w latach kryzysu ich relatywny średni poziom zamożności wzrósł, co w przypadku np. Belgii, Niemiec, Luksemburga, Austrii czy Szwecji oznacza, że poziom zamożności, już przed kryzysem powyżej średniej dla całej UE, wzrósł jeszcze bardziej. Kilku państwom relatywnie ubogim, jak np. Polska, Bułgaria, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia czy Słowacja, lata kryzysu pozwoliły nieco

zmniejszyć dystans do unijnej średniej. Natomiast najbardziej zbiedniały takie państwa UE jak Grecja, Cypr, Słowenia, Hiszpania i Włochy.

Tabela 5.5. PKB na głowę wg parytetu siły nabywczej w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	Państwo	2008	2009	2010	2011	2012
UE 27	100	100	100	100	100	Litwa	65	58	61	66	70
UE 28	100	100	100	100	100	Luksemburg	264	256	268	272	272
Belgia	116	118	120	119	119	Węgry	64	65	65	66	66
Bułgaria	44	44	44	46	47	Malta	81	85	86	86	86
Czechy	81	83	80	80	79	Holandia	135	132	132	131	129
Dania	125	123	128	126	125	Austria	125	126	128	129	131
Niemcy	116	115	119	121	122	Polska	57	61	63	65	66
Estonia	69	63	63	67	69	Portugalia	78	80	81	78	75
Irlandia	131	128	127	129	130	Rumunia	47	47	47	47	49
Grecja	93	94	87	79	75	Słowenia	91	87	84	84	82
Hiszpania	104	103	100	99	97	Słowacja	73	73	73	73	75
Francja	107	109	109	109	108	Finlandia	119	115	114	115	115
Włochy	105	104	101	100	99	Szwecja	124	120	124	127	129
Cypr	100	100	97	95	91	W. Brytania	113	111	112	109	110
Łotwa	59	54	54	59	62	Chorwacja	63	62	59	61	61

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1> (odczyt: 02.11.2013)

### 5.3. Działania Unii Europejskiej w związku z kryzysem gospodarczym

Kryzys i jego konsekwencje uwiarydliły m.in. słabości Unii Gospodarczej i Walutowej, w przypadku której integracja w sferze walutowej (wspólna waluta i polityka pieniężna) jest znacznie bardziej zaawansowana w porównaniu do integracji w płaszczyźnie gospodarczej (tylko koordynacja w niektórych dziedzinach polityk gospodarczych). Kryzys stał się na tyle dużym wyzwaniem dla UE, że w wątpliwość zaczęto podawać nie tylko przyszłość wspólnej waluty i strefy euro, ale nawet cały projekt integracyjny.

Państwa członkowskie i instytucje UE podjęły wyzwanie obrony wspólnej waluty i walki z kryzysem. Można w tym kontekście przytoczyć słowa byłego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, który w styczniu 2011 r. w Davos mówił: „nigdy nie porzucimy euro, ni-

gdy! [...] Wyraziłem się jasno?"; „nigdy nie odstępimy od euro, powtarzam – nigdy. [...] Euro to Europa”<sup>30</sup>, czy też przewodniczącego KE J.M. Barroso: „zabezpieczenie integralności euro jest naszym najpilniejszym wyzwaniem. [...] Musimy ukończyć konstrukcję unii gospodarczej i walutowej”<sup>31</sup>. UE rozpoczęła więc działania i reformy, które mają na celu zredukowanie negatywnych skutków obecnego kryzysu, zminimalizowanie ryzyka powtórzenia się podobnych problemów w przyszłości oraz głęboką przebudowę UGiW.

Stworzone zostały fundusze umożliwiające pomoc finansową krajom, które znalazły się w kłopotach. Na posiedzeniu Rady 9–10 maja 2010 r.<sup>32</sup> podjęto decyzję o utworzeniu, na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE oraz międzyrządowego porozumienia państw strefy euro, europejskiego mechanizmu stabilizacji. Następstwem tej decyzji było przyjęcie przez Radę 11 maja 2010 r. rozporządzenia, na którego mocy utworzony został Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej<sup>33</sup> (ang. European Financial Stabilisation Mechanism; EFSM). W ramach EFSM środki pozyskiwane były na rynkach finansowych poprzez emisję papierów dłużnych gwarantowanych przez budżet UE (art. 2). Jego uzupełnieniem miało być wspomniane międzyrządowe porozumienie państw strefy euro, zgodnie z którym utworzona miała być, na okres trzech lat, spółka celowa. W rezultacie 7 czerwca 2010 r. państwa strefy euro<sup>34</sup> powołały Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ang. European Financial Stability Facility; EFSF) jako spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (ang. *limited liability company*) działającą na podstawie prawa Luksemburga i zarejestrowaną w tym państwie<sup>35</sup>. Wsparcie z EFSF przeznaczone było tylko dla państw

<sup>30</sup> L. BAJ: *Sarkozy w Davos: Będziemy bronić euro*. „Gazeta Wyborcza” z 28.01.2011, s. 24.

<sup>31</sup> J.M. BARROSO: *Europa doszła do ściany*. „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012, s. 11.

<sup>32</sup> Rada Unii Europejskiej, Nadzwyczajne posiedzenie Rady, Sprawy gospodarcze i finansowe, Bruksela, 9–10 maja 2010 r., *Komunikat prasowy*, 9596/10 (Presse108) – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ecofin/121120.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/121120.pdf) (odczyt: 06.11.2013).

<sup>33</sup> *Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 118, 12.05.2010.

<sup>34</sup> *Decision of the 17 euro area Member States*. Luxembourg, 7 June 2010 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/114976.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114976.pdf) (odczyt: 06.11.2013).

<sup>35</sup> *EFSF Framework Agreement (as amended with effect from the Effective Date of the Amendments) between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Republic of Estonia, Ireland, Hellenic Republic, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak*

UGiW, a finansowane było poprzez emisję instrumentów dłużnych gwarantowanych przez kraje strefy euro.

Jak wspomniano, EFSF miał charakter tymczasowy. W związku z tym, kilka miesięcy później, na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 października 2010 r. osiągnięto zgodę co do potrzeby utworzenia „stałego mechanizmu kryzysowego służącego ochronie stabilności finansowej całej strefy euro” i podjęcia konsultacji w sprawie koniecznej do tego zmiany TFUE<sup>36</sup>. Kluczowe decyzje w tej sprawie zapadły na następnym spotkaniu Rady Europejskiej 16–17 grudnia 2010 r. Postanowiono, że stały Europejski Mechanizm Stabilności (ang. European Stability Mechanism; ESM) zastąpi EFSF i EFSM, które będą działać do czerwca 2013 r. W związku z tym, że nowy mechanizm ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro, Rada Europejska uzgodniła, że art. 122 ust. 2 TFUE nie będzie już do tego celu potrzebny i wykorzystywany. Uzgodniony został także projekt decyzji zmieniającej TFUE i postanowiono w tym celu wszcząć uproszczoną procedurę zmiany zgodnie z art. 48 ust. 6 TFUE<sup>37</sup>.

Ostatecznie decyzja w tej sprawie zapadła na spotkaniu Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r., na którym postanowiono<sup>38</sup> dodać do art. 136 TFUE ustęp, zgodnie z którym członkowie UGiW mogą ustanowić „mechanizm stabilności”, w którego ramach możliwe będzie udzielenie pomocy finansowej. Decyzja ta weszła w życie 1 maja 2013 r.<sup>39</sup> W związku z nią Rada Europejska zdecydowała o utworzeniu przez państwa strefy euro stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. ESM został zaprojektowany tylko dla państw strefy euro i jako organizacja międzyrządowa działająca nie na podstawie prawa UE, ale na podstawie prawa

---

*Republic, Republic of Finland and European Financial Stability Facility, a société anonyme incorporated in Luxembourg, with its registered office at 43, avenue John F. Kennedy, L-1855 Luxembourg (R.C.S. Luxembourg B153.414) – [http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019\\_efsf\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf) (odczyt: 06.11.2013).*

<sup>36</sup> Rada Europejska 28–29 października 2010. *Konkluzje*. EUCO 25/1/10 REV 1 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/117511.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/117511.pdf) (odczyt: 06.11.2013).

<sup>37</sup> Rada Europejska 16–17 grudnia 2010. *Konkluzje*. EUCO 30/1/10 REV 1 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/118607.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/118607.pdf) (odczyt: 06.11.2013).

<sup>38</sup> *Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zamiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 91 z 06.04.2011.

<sup>39</sup> <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?command=details&id=&lang=en&aid=2011030&doclang=EN%22> (odczyt: 06.11.2013).

międzynarodowego publicznego<sup>40</sup>. Mimo to ESM jest ściśle związany z UE. Jego główny organ decyzyjny – Rada Zarządzająca (ang. Board of Governors) tworzona jest przez przedstawicieli państw UGiW – członków rządu odpowiedzialnych za finanse; każde państwo należące do ESM mianuje także zastępcę członka Rady Zarządzającej (art. 5 ust. 1). Komisarz ds. gospodarczych i walutowych oraz prezes EBC mogą brać udział w posiedzeniach Rady Zarządzającej w charakterze obserwatorów (art. 5 ust. 3). W ESM działa także Rada Dyrektorów (ang. Board of Directors) złożona z jednego przedstawiciela każdego państwa strefy euro oraz jego zastępcy – mianowanych przez każdego członka Rady Zarządzającej (art. 6 ust. 1); Komisja i EBC mogą mianować do tego organu swoich przedstawicieli jako obserwatorów (art. 6 ust. 2). Rada Zarządzająca mianuje (na kadencję pięcioletnią, z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru) dyrektora zarządzającego (ang. Managing Director), który kieruje codzienną działalnością ESM i przewodniczy Radzie Dyrektorów (art. 7).

Traktat ustanawiający ESM<sup>41</sup> podpisany został 2 lutego 2012 r., a wszedł w życie 27 września 2012 r. po ratyfikacji przez wszystkich sygnatariuszy. 8 października 2012 r. Rada Zarządzająca odbyła swoje pierwsze spotkanie i tym samym ESM zainaugurował swoją działalność<sup>42</sup>. Zgodnie z traktatem ESM wartość jego subskrybowanego kapitału wynosi 700 mld euro (art. 8 ust. 1), z czego 80 mld zostało wpłacone przez państwa członkowskie, a pozostała kwota jest płatna na wezwanie (art. 8 ust. 2). Wartość kapitału może zostać zmieniona przez Radę Zarządzającą (art. 10). Maksymalna zdolność pożyczkowa ESM wynosi 500 mld euro<sup>43</sup>.

Kilka państw UE znalazło się w na tyle trudnej sytuacji, że zmuszone były zwrócić się o pomoc finansową do UE i innych organizacji i instytucji międzynarodowych. Jak do tej pory (listopad 2013 r.) uczyniły to Grecja,

<sup>40</sup> *Podstawowe ustalenia w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności*. Rada Europejska 24–25 marca 2011 roku. *Konkluzje*. Załącznik II – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf) (odczyt: 19.03.2013).

<sup>41</sup> *Treaty establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland* – [http://www.esm.europa.eu/pdf/esm\\_treaty\\_en.pdf](http://www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf) (odczyt: 06.11.2013).

<sup>42</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ: 3189. Posiedzenie Rady, Sprawy gospodarcze i finansowe, Luksemburg, 9 października 2012 r., *Komunikat prasowy*, 14469/12 (Presse 411) – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ecofin/133349.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/133349.pdf) (odczyt: 06.11.2013).

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/intergovernmental\\_support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/intergovernmental_support/index_en.htm) (odczyt: 06.11.2013).

Irlandia, Hiszpania, Łotwa, Węgry, Portugalia, Rumunia i Cypr. Syntetycznie wartość pomocy, źródła jej pochodzenia oraz okres, na jaki została ona przewidziana, zawarto w tabeli 5.6. Środki finansowe pochodzą przede wszystkim ze stworzonych przez UE funduszy (EFSM, EFSF, ESM), a także z MFW, bilateralnych pożyczek udzielnych przez inne państwa członkowskie Unii oraz ze środków UE, z Banku Światowego, z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Tabela 5.6. Pomoc finansowa udzielona państwom UE w związku z kryzysem gospodarczym

Państwo	Wartość pomocy (maksymalna, w mld euro)	Źródła pomocy	Czas
Irlandia	85	EFSM, EFSF, MFW, pożyczki bilateralne	2010–2013
Grecja	I program pomocy: 77,3 II program pomocy: 164,5	pożyczki bilateralne EFSF, MFW	2010–2013 2012–2014
Hiszpania	100	EFSF, ESM	2012–2013
Łotwa	7,5	UE, MFW, BŚ, EBOiR, pożyczki bilateralne	2009–2012
Węgry	20	UE, MFW, BŚ	2008–2010
Portugalia	78	EFSM, EFSF, MFW	2011–2014
Rumunia	20	UE, MFW, BŚ, EBI, EBOiR	2009–2013
Cypr	10	ESM, MFW	2013–2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Komisji Europejskiej (odczyty: 04.11.2013):  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/ireland/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/ireland/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/spain/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/spain/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/latvia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/latvia/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/hungary/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/hungary/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/portugal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/romania/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/romania/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/cyprus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/cyprus/index_en.htm)

Ujmując rzecz syntetycznie i pomijając szczegóły specyficzne dla każdego z wspomnianych państw (co wykraczałoby poza temat niniejszego rozdziału), w związku z pomocą finansową państwom UE można zauważyć pewien schemat. Pomoc ta polega przede wszystkim na stworzeniu danemu państwu możliwości dostępu do środków finansowych niżej oprocentowanych, niż byłoby to możliwe na warunkach rynkowych. Ponadto w przypadku Grecji doszło do restrukturyzacji istniejącego zadłużenia oraz umorzenia części zobowiązań tego państwa. Pomoc ma charakter warunkowy, tzn. jej uzyskanie wiąże się z koniecznością spełnienia wielu warunków, co jest nadzorowane przez instytucje UE i MFW, oraz wypłacana jest w ratach. Warunki te doty-



czą przede wszystkim reform gospodarczych wdrażanych przez władze państw korzystających z pomocy, a pozytywna ocena wywiązywania się z przyjętych zobowiązań jest konieczna do otrzymania kolejnych transz pomocy. Cele, w jakich wprowadzane są reformy, to, pisząc najogólniej, uzyskanie większych przychodów do budżetu państwa poprzez m.in. wzrost różnego rodzaju podatków już istniejących, poszerzanie bazy podatkowej (podmiotów zobowiązanych do odprowadzania podatków oraz działalności podlegającej opodatkowaniu), działania służące lepszej ściągalności podatków czy prywatyzacja majątku publicznego. Zazwyczaj wiążą się z ograniczaniem wydatków publicznych poprzez np. redukcję zatrudnienia i cięcia płac w sektorze publicznym, obniżanie różnego rodzaju świadczeń społecznych (emerytur, rent, zasiłków itp.), ograniczanie i/lub likwidację różnego rodzaju przywilejów, które w istocie stanowią obciążenie finansów publicznych. Innymi zalecanymi reformami są także np. zwiększanie elastyczności rynku pracy, redukcja różnego rodzaju ograniczeń biurokratycznych utrudniających konkurencję, działania mające na celu poprawę konkurencyjności eksportu.

Równoległe do tworzenia instrumentów umożliwiających bezpośrednią pomoc finansową, UE rozpoczęła działania mające na celu przebudowę UGiW tak, aby skuteczniej zapobiegać występowaniu nadmiernego zadłużenia publicznego. Przede wszystkim zreformowany został wspomniany pakt stabilności i wzrostu. Zostało to dokonane w pięciu rozporządzeniach i jednej dyrektywie<sup>44</sup> („sześciopak”), których postanowienia wzmacniają koordynację polityk gospodarczych państw UE. Prace nad tym aktami prawnymi trwały od września 2010 r., formalnie zostały one przyjęte 8 i 16 listopada 2011 r., a weszły w życie w grudniu 2011 r.

---

<sup>44</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk budżetowych. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.

Postanowienia rozporządzenia 1173/2011 mają zastosowanie dla państw strefy euro. Zgodnie z jego trzema kolejnymi artykułami – 4, 5 i 6 – wprowadzono możliwość nałożenia na dane państwo sankcji za:

- niepodjęcie działań zgodnie z art. 6 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 1466/97, mających nie dopuścić do wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego – sankcją jest złożenie oprocentowanego depozytu (art. 4);
- wystąpienie nadmiernego deficytu, stwierdzonego w decyzji Rady zgodnie z art. 126 ust. 6 TFUE – sankcją jest złożenie nieoprocenowanego depozytu (art. 5);
- brak działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu – sankcją jest grzywna (art. 6).

We wszystkich trzech przypadkach procedura nakładania sankcji jest taka sama, tzn. jeśli Rada podejmie odpowiednią decyzję, to KE, w ciągu dwudziestu dni od jej przyjęcia, zaleca, aby Rada kolejną decyzją nałożyła na dane państwo członkowskie depozyt lub grzywnę w wysokości 0,2% jego PKB w poprzednim roku (art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1). Przy czym decyzja nakładająca sankcję jest przyjmowana „jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów” (art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2). Kwalifikowaną większością głosów Rada może zmienić zalecenie KE (art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 3), natomiast na „umotywowany wniosek” danego kraju (skierowany w ciągu dziesięciu dni od podjęcia przez Radę decyzji o niepodjęciu wskazanych działań) KE może „zalecić ograniczenie przez Radę” kwoty, stosownie do sytuacji, depozytu albo grzywny lub ich anulowanie. Przy czym dodatkową okolicznością, która może być podstawą do tego, aby KE zaleciła ograniczenie lub anulowanie nieoprocenowanego depozytu lub grzywny, może być także „wyjątkowa sytuacja gospodarcza” danego państwa (art. 4 ust. 4, art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 4).

Warto dodać, że w rozporządzeniu 1173/2011 wprowadzono również sankcje za wspomniane fałszowanie danych statystycznych. I tak, w art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia stwierdza się, że „Rada, stanowiąc na zalecenie Komisji, może zdecydować o nałożeniu grzywny na państwo członkowskie, które umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu oraz długu istotne dla zastosowania art. 121 lub 126 TFUE lub dla zastosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do TUE i TFUE”. Grzywny te są „skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne do charakteru, wagi i czasu trwania wprowadzania w błąd”, a kwota grzywny nie przekracza 0,2% PKB danego państwa członkowskiego (art. 8 ust. 2). Wszelkie

działania wyjaśniające w celu stwierdzenia wprowadzenia w błąd prowadzi KE (art. 8 ust. 3).

W przypadku głosowania w Radzie, o których jest mowa w art. 4, 5, 6 i 8, prawo głosu mają tylko reprezentanci państw należących do strefy euro, a głos państwa będącego przedmiotem decyzji nie jest uwzględniany (art. 12 ust. 1).

W rozporządzeniu 1176/2011 pomieszczono szczegółowe przepisy mające pozwolić na wykrywanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej w UE oraz zapobieganie im i ich korygowanie. W tym celu m.in. KE przygotowuje roczne sprawozdania zawierające ocenę sytuacji makroekonomicznej państw UE (art. 3 ust. 1). W przypadku stwierdzenia przez KE, że w danym państwie występują zakłócenia równowagi, informuje ona o tym PE, Radę i Eurogrupę, a Rada może, na zalecenie KE, zgodnie z procedurą określoną w art. 121 ust. 2 TFUE, skierować do tego państwa zalecenia (art. 6 ust. 1). Podobnie wygląda to w przypadku stwierdzenia przez KE nadmiernego zakłócenia równowagi (art. 7 ust. 1). Wtedy Rada może zalecić danemu państwu podjęcie odpowiednich działań naprawczych (art. 7 ust. 2). Na tej podstawie państwo takie zobowiązane jest przedstawić plan działań naprawczych (art. 8 ust. 1) oceniany i zatwierdzany przez Radę (art. 8 ust. 2), którego realizację monitoruje KE (art. 9 ust. 1) i ocenia Rada (art. 10 ust. 1). W wypadku uznania, że dane państwo nie podjęło zalecanych działań naprawczych, Rada, na zalecenie KE, podejmuje decyzję stwierdzającą ten fakt wraz z zaleceniem określającym nowy termin podjęcia działań naprawczych. Zalecenie KE uznaje się za przyjęte przez Radę, jeżeli w ciągu dziesięciu dni od przyjęcia zalecenia przez KE Rada kwalifikowaną większością głosów nie podejmie decyzji o odrzuceniu go (art. 10 ust. 4). Rada, na zalecenie KE, uchyla wskazane zalecenia, gdy uzna, że w danym państwie nie występują już nadmierne zakłócenia równowagi (art. 11). Analogicznie, jak to miało miejsce we wskazanych przypadkach, podczas głosowania w Radzie głos państwa będącego przedmiotem decyzji nie jest uwzględniany (art. 12).

Z rozporządzeniem 1176/2011 ściśle związane jest rozporządzenie 1174/2011, w którym ustanowiony został system sankcji mających spowodować skuteczne korygowanie nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w państwach UGiW. Zgodnie z nim, na mocy decyzji Rady działającej na zalecenie KE, nakłada się obowiązek złożenia oprocentowanego depozytu w przypadku, gdy Rada uzna, że dane państwo nie podjęło działań naprawczych zaleconych przez Radę (art. 3 ust. 1). Natomiast na mocy decyzji Rady działającej na zalecenie KE nakłada się roczną grzywnę w sytuacji, gdy:

- Rada przyjęła dwa kolejne zalecenia w ramach tej samej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi i uznaje, że dane państwo przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych (art. 3 ust. 2a);
- Rada przyjęła dwie kolejne decyzje w ramach tej samej procedury w sytuacji dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, stwierdzając niepodjęcie odpowiednich działań naprawczych (zgodnie z art. 10 ust. 4 rozporządzenia 1176/2011); w tym przypadku grzywna ta jest nakładana poprzez przekształcenie oprocentowanego depozytu w roczną grzywnę (art. 3 ust. 2b).

Decyzje te są przyjęte przez Radę, jeśli ta, w ciągu dziesięciu dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. W ten sam sposób Rada może zmienić zalecenie (art. 3 ust. 3). Wskazane oprocentowany depozyt lub grzywna wynoszą 0,1% PKB danego państwa w poprzednim roku (art. 3 ust. 5), jednak KE może w związku z „wyjątkową sytuacją gospodarczą lub w odpowiedzi na umotywowany wniosek” danego państwa zaproponować zmniejszenie wysokości depozytu lub grzywny albo ich anulowanie (art. 3 ust. 6). Podczas głosowania w Radzie państwa UE spoza strefy euro nie mają prawa głosu i nie uwzględnia się głosu państwa będącego przedmiotem głosowania (art. 5 ust. 1).

Rozporządzenie 1175/2011 stanowi nowelizację rozporządzenia 1466/97 mającego zapewnić nadzór i koordynację polityk budżetowych tak, aby zapobiegać występowaniu nadmiernych deficytów sektora publicznego w państwach UE (tzw. część zapobiegawcza PSiW). Na mocy tej nowelizacji, poza szczegółowymi zmianami procedury nadzoru i koordynacji, wprowadzono też postanowienia o tzw. europejskim semestrze (mającym zapewnić odpowiednią koordynację polityk gospodarczych w UE; sekcja 1A), zacieśnieniu dialogu pomiędzy instytucjami UE na temat koordynacji polityk gospodarczych (sekcja 1Aa) oraz o niezawisłości organów statystycznych w państwach UE (sekcja 3A).

Z kolei rozporządzenie 1177/2011 to nowelizacja rozporządzenia 1467/97 zawierającego m.in. sankcje, jakie można nałożyć na państwo, w którym wystąpił nadmierny deficyt sektora finansów publicznych. Na jego podstawie m.in. skróceni uległy terminy obowiązujące podczas podejmowania kolejnych kroków na drodze do skorygowania nadmiernego deficytu lub nałożenia sankcji na państwo, które tego nie uczyniło.

Natomiast w dyrektywie 2011/85/UE określono szczegółowe zasady dotyczące ram budżetowych państw UE, co ma zapewnić uniknięcie nadmiernego deficytu. Zgodnie z nią państwa członkowskie m.in. przyjmują „wiarygodne, skuteczne” średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające

przyjęcie przynajmniej trzyletniej perspektywy budżetowej (art. 9 ust. 1), przyjmowany co roku budżet jest z nimi zgodny (art. 10), a podstawą planowania budżetowego mają być realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe (art. 4 ust. 1). Przepisy niezbędne do wykonania tej dyrektywy miały być przyjęte przez państwa UE do końca 2013 r. (art. 15 ust. 1).

W 2013 r. zostały przyjęte jeszcze dwa rozporządzenia<sup>45</sup> (zwane potocznie „dwupakiem”) stanowiące kolejne wzmocnienie gospodarczego wymiaru UGiW i dotyczące większej harmonizacji polityk budżetowych państw strefy euro i ich monitorowania przez Komisję. Obydwa te akty prawne dotyczą tylko państw należących do unii walutowej państw UE.

Rozporządzenie 472/3013 ma zastosowanie w sytuacji, w której dane państwo UGiW doświadcza „poważnych trudności w odniesieniu do ich stabilności finansowej lub stabilności ich finansów publicznych” lub jest „zagrożone takimi trudnościami, które mogą spowodować potencjalne negatywne skutki uboczne dla innych państw członkowskich należących do strefy euro”, albo w sytuacji, w której państwo to „zwraca się o pomoc finansową lub otrzymuje taką pomoc od jednego lub kilku innych państw członkowskich lub państw trzecich, Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM), Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF)” lub innej międzynarodowej instytucji finansowej, jak MFW (art. 1 ust. 1). Państwo takie może zostać objęte „wzmocnionym nadzorem” przez KE (art. 2 ust. 1). Warunki i obowiązki wynikające z takiego nadzoru określone są w art. 3 cytowanego rozporządzenia.

Natomiast rozporządzenie 473/2013 zawiera postanowienia dotyczące ściślejszego monitorowania polityk budżetowych państw strefy euro oraz zapewniania spójności budżetów tych państw z wytycznymi dotyczącymi polityki gospodarczej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tego aktu prawnego, co roku, do 15 października, państwa członkowskie strefy euro przedstawiają Komisji i Eurogrupie projekt planu budżetowego na następny rok. Projekt ten musi być spójny z zaleceniami wydawanymi w ramach PSiW oraz, gdy ma to zastosowanie, z zaleceniami wydawanymi w kontekście rocznego cyklu nadzoru. Projekt jest następnie oceniany przez KE, która,

<sup>45</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro, dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 140, 27.05.2013 oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernej deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 140, 27.05.2013.

jeśli stwierdzi nieprzestrzeganie wymogów polityki budżetowej ustanowionych w PSiW, wnioskuje o jak najszybsze przedłożenie zmienionego projektu planu budżetowego, na którego temat także wydaje opinię (art. 7 ust. 2). Innym bardzo znaczącym postanowieniem jest to, że państwa strefy euro informują z wyprzedzeniem KE i Eurogrupę o swoich planach emisji długu (art. 8 ust. 1).

Bardzo ważnym porozumieniem, a jednocześnie szczególnym pod względem prawnym, jest Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW<sup>46</sup> zwany potocznie „paktem fiskalnym”. Porozumienie co do jego zawarcia wypracowano na szczycie państw strefy euro 9 grudnia 2011 r.<sup>47</sup>, ostatecznie zaś został podpisany na spotkaniu Rady Europejskiej 2 marca 2012 r. Uczynili to przedstawiciele wszystkich państw UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech.

Zgodnie z tym traktatem m.in. saldo sektora finansów publicznych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę (tzn. deficyt nie może przekraczać 0,5% PKB, art. 3(1a i b)), a odstępstwa od tej reguły są możliwe jedynie w „wyjątkowych okolicznościach” (art. 3(1c)) lub deficyt ten może wynosić 1% PKB w państwach, w których dług publiczny jest wyraźnie niższy niż 60% PKB (art. 3(1d)). Zasady te mają obowiązywać w prawie krajowym sygnatariuszy nie później niż w ciągu roku od wejścia w życie traktatu i powinny zostać wpisane do krajowego prawodawstwa „w miarę możliwości rangi konstytucyjnej” (art.3(2)).

„Pakt fiskalny” zawiera także m.in. postanowienia o „nieformalnych” spotkaniach szefów państw lub rządów krajów strefy euro wraz z przewodniczącym Komisji, na które zapraszany jest prezes EBC. Przywódcy państw strefy euro mianują przewodniczącego szczytów państw strefy euro (art. 12(1)). Odbywają się one w razie potrzeby i co najmniej dwa razy w ciągu roku (art. 12(2)). Natomiast szefowie państw lub rządów państw UE spoza strefy euro, ale które ratyfikowały traktat, uczestniczą w debatach podczas szczytów strefy euro dotyczących „konkurencyjności [...], zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku”, w debatach nt. wdrażania omawianego traktatu (art. 12(3)).

---

<sup>46</sup> *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* – [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-tscg.pl.12.pdf) (odczyt: 19.03.2012).

<sup>47</sup> *Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro*. Bruksela, 26 października 2011 r. – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf) (odczyt: 16.01.2012).

Warunek, aby „pakt fiskalny” wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., tzn. ratyfikacja tego traktatu przez przynajmniej dwanaście państw strefy euro (art. 14(2)), został spełniony<sup>48</sup>. Traktat ten ma zastosowanie do państw strefy euro (art. 1(2)) oraz do tych państw, które go podpisały i ratyfikowały i które oświadczą, że chcą być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułu III i IV traktatu (art. 14(5)). Wspomniany zaś szczególny charakter „paktu fiskalnego” polega na tym, że ma on charakter umowy międzyrządowej i pozostaje poza dorobkiem prawnym UE. Zgodnie z art. 16 w ciągu pięciu lat mają zostać podjęte kroki, aby włączyć postanowienia traktatu do ram prawnych UE.

Innym dokumentem, którego znaczenie, po przyjęciu wspomnianych „sześciopaku” i „paktu fiskalnego” jest relatywnie mniejsze, ale o którym także warto wspomnieć, jest „pakt euro plus” (pierwotnie nazywany paktem na rzecz konkurencyjności). Został on przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r.<sup>49</sup> przez państwa strefy euro oraz przez Polskę, Bułgarię, Danię, Litwę, Łotwę i Rumunię. Celem „paktu euro plus” jest wzmocnienie koordynacji i konkurencyjności gospodarek państw, które są jego sygnatariuszami. Ma on charakter deklaracji politycznej, jego postanowienia są raczej ogólne, a za niewywiązywanie się z nich nie ma możliwości wyciągnięcia sankcji.

Przejawem dążeń do wzmocnienia funkcjonowania UGiW są także szczyty szefów państw lub rządów państw strefy euro, organizowane najczęściej przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej. Pierwszy odbył się 25 marca 2010 r. i do tej pory (październik 2013 r.) miało miejsce osiem takich spotkań. Szczególnie istotny dla funkcjonowania strefy euro w aspekcie instytucjonalnym był szczyt z 26 października 2011 r. Wśród przyjętych dziesięciu środków mających usprawnić zarządzanie strefą euro znalazły się m.in. postanowienia o tym, że co najmniej dwa razy w roku (w miarę możliwości po spotkaniach Rady Europejskiej; w razie potrzeby mogą zostać zwołane dodatkowe spotkania) odbywać się będą szczyty państw strefy euro, w których uczestniczyć będą szefowie tych państw lub rządów i przewodniczący KE. Z chwilą wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej wyznaczony też zostaje przewodniczący szczytu państw strefy euro, a do tego czasu przewodniczyć im ma szef Rady Europej-

<sup>48</sup> *Fiscal compact enters into force*. Brussels, 21 December 2012, 18019/12, PRESSE 551 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/134543.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134543.pdf) (odczyt: 20.09.2013).

<sup>49</sup> *Pakt euro plus. Ścisłjsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji*. Rada Europejska 24–25 marca 2011 roku. *Konkluzje*. Załącznik I – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf) (odczyt: 20.09.2013).

skiej<sup>50</sup>. Formalnego wyboru pierwszego przewodniczącego państw strefy euro dokonano 2 marca 2012 r. i został nim, piastujący także stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej, H. Van Rompuy<sup>51</sup>.

W odpowiedzi na wskazane przesłanki kryzysu dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynków finansowych oraz niewystarczającej kontroli nad nimi, już w październiku 2008 r. KE zleciła grupie ekspertów pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a zbadanie możliwości wprowadzenia rozwiązań wzmacniających nadzór nad instytucjami finansowymi działającymi w UE. Efektem pracy grupy był raport<sup>52</sup>, w którym zawarto m.in. odpowiednie sugestie, a UE podjęła budowę Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF). Składa się na niego wiele organów:

- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego<sup>53</sup>,
- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego<sup>54</sup>,
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych<sup>55</sup>,
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych<sup>56</sup>,

---

<sup>50</sup> Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro. Bruksela, 26 października 2011 r. – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf) (odczyt: 18.09.2013).

<sup>51</sup> *Statement Euro area Heads of State or Government*. Brussels, 2 March 2012 – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128521.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128521.pdf) (odczyt: 18.09.2013).

<sup>52</sup> The High-Level Group of Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière. *Report*. Brussels, 25 February 2009 – [http://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de\\_larosiere\\_report\\_pl.pdf?5d70158c05637f72cbb388c12e25d545](http://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_pl.pdf?5d70158c05637f72cbb388c12e25d545) (odczyt: 07.11.2013).

<sup>53</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010 oraz *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.

<sup>54</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716//2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009//78/WE*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.

<sup>55</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów emerytalnych), zmiany decyzji nr 716//2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009//79/WE*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.

<sup>56</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716//2009/WE oraz*



- Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru,
- odpowiednie organy państw członkowskich UE określone w aktach prawnych ustanawiających wskazane trzy urzędy nadzoru.

Najnowszym przedsięwzięciem UE podjętym w związku z kryzysem i jego następstwami jest koncepcja określana ogólnym mianem „unia bankowa” – jak bowiem pisał przewodniczący KE J.M. Barroso, „musimy utworzyć unię bankową i unię fiskalną”<sup>57</sup>. Na spotkaniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. H. van Rompuy przedstawił sprawozdanie pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”<sup>58</sup>, w którym określone zostały cztery filary przebudowanej UGiW: zintegrowane ramy 1) finansowe (na które ma się składać jednolity europejski system nadzoru bankowego, europejski system gwarantowania depozytów oraz europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków), 2) budżetowe, 3) polityki gospodarczej oraz, na co należy zwrócić szczególną uwagę w kontekście tematu niniejszej pracy, 4) zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności. Ten ostatni element ma być zapewniony dzięki ścisłemu zaangażowaniu PE i parlamentów narodowych, w ramach zakreślonych przez Protokół nr 1 dołączony do TFUE w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

12 września 2012 r. KE przedstawiła plan działania na rzecz tworzenia unii bankowej oraz dwa projekty rozporządzeń dotyczące jednolitego mechanizmu nadzorczego dla banków w strefie euro<sup>59</sup>. Komisja wezwała Radę i PE do ich przyjęcia do końca 2012 r. wraz z zaproponowanymi już wcześniej projektami<sup>60</sup>. W praktyce proces tworzenia podstaw prawnych

*uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.*

<sup>57</sup> J.M. BARROSO: *Europa doszła...*, s. 11.

<sup>58</sup> RADA EUROPEJSKA, PRZEWODNICZĄCY: *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej, Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a*. EUCO 120/12, Presse 296, Bruksela, 26 czerwca 2012 r. – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf) (odczyt: 07.11.2013).

<sup>59</sup> KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi*. COM(2012)512 final, Bruksela, 12.09.2012 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0512:FIN:PL:PDF> (odczyt: 07.11.2013) oraz *Wniosek: Rozporządzenie Rady powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi*. COM(2012)511 final, Bruksela, 12.09.2012 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0511:FIN:PL:PDF> (odczyt: 07.11.2013).

<sup>60</sup> KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i upo-*

„unii bankowej” okazał się dłuższy, a akty prawne wynegocjowane na podstawie wymienionych propozycji ostatecznie zostały przyjęte w latach 2013–2014. Na ich mocy utworzony został jednolity mechanizm nadzorczy<sup>61</sup>, powierzono EBC pewne zadania w zakresie nadzoru<sup>62</sup> oraz stworzono ramy działań naprawczych, restrukturyzacji i likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych<sup>63</sup>.

W rezolucji PE z 13 września 2012 r. podkreślono potrzebę wzmocnienia legitymacji demokratycznej proponowanej unii bankowej i stwierdzono, że zmianie w nadzorze musi towarzyszyć odpowiednie zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności instytucji nadzorujących przed PE. Biorąc to pod uwagę, podjęte zostały negocjacje dotyczące porozumienia międzyinstytucjonalnego między PE a EBC w sprawie praktycznych zasad

---

*rządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010. COM(2012)280 final, Bruksela, 06.06.2012 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:PL:PDF> (odczyt: 07.11.2013); Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi i zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego. KOM(2011)453 wersja ostateczna, Bruksela, 20.07.2011 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0453:FIN:pl:PDF> (odczyt: 07.11.2013); Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych – KOM(2011) 452 wersja ostateczna, Bruksela 20.07.2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0452:FIN:PL:PDF> (odczyt: 07.11.2013).*

<sup>61</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 287, 29.10.2013.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 287, 29.10.2013.

<sup>63</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 12.06.2014.

egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. Ich efektem jest porozumienie pomiędzy PE a EBC w tej sprawie przyjęte 9 października 2013 r.<sup>64</sup>

Dalszy program działań mających doprowadzić do utworzenia unii bankowej KE przedstawiła 28 listopada 2012 r. w komunikacie pt. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej”<sup>65</sup>. Temat tworzenia „unii bankowej” był przedmiotem obrad w czasie kolejnych spotkań Rady Europejskiej w grudniu 2012 r.<sup>66</sup>, marcu 2013 r.<sup>67</sup> oraz czerwcu 2013 r.<sup>68</sup> W rezultacie, przyjęte zostały kolejne akty prawne składające się na „unię bankową”. 10 lipca 2013 KE przedstawiła projekt rozporządzenia w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków<sup>69</sup>, przyjętego ostatecznie przez PE i Radę w lipcu 2014 r.<sup>70</sup> Jego dopełnieniem była umowa międzynarodowa zawarta przez przedstawicieli dwudziestu sześciu spośród dwudziestu ośmiu państw członkowskich UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Szwecji), na której podstawie m.in. ustanowiono obowiązek przekazywania zgromadzonych na szczeblu krajowym składek na rzecz tworzonego w tym celu funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej

<sup>64</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (2013/694/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 320, 30.11.2013.

<sup>65</sup> Komunikat Komisji: *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*. COM(2012) 777 final/2, Bruksela 30.11.2012 – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st16/st16988-re01.pl12.pdf>

<sup>66</sup> Rada Europejska 13–14 grudnia 2012 roku. *Konkluzje* – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/134361.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134361.pdf) (odczyt: 07.11.2013).

<sup>67</sup> Rada Europejska 14–15 marca 2013 roku. *Konkluzje* – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/136156.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/136156.pdf) (odczyt: 07.11.2013).

<sup>68</sup> Rada Europejska 27–28 czerwca 2013 roku. *Konkluzje* – [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/137653.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/137653.pdf) (odczyt: 07.11.2013).

<sup>69</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010*. COM(2013) 520 final, Bruksela 10.07.2013.

<sup>70</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 225, 30.07.2014.

likwidacji. Umowa ta została zawarta poza ramami prawnymi UE (jest instrumentem prawa międzynarodowego publicznego) i ma stanowić uzupełnienie regulacji UE dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Jednocześnie ma być stosowana i interpretowana zgodnie z traktatami, na których podstawie działa UE (art. 2). Umowa ta wymaga ratyfikacji przez sygnatariuszy zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi, natomiast pozostałe państwa UE powinny do niej przystąpić w dniu, w którym „przyjmą euro jako walutę, lub w dniu wejścia w życie decyzji EBC o bliskiej współpracy, o której mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013” (preambuła, pkt 15)<sup>71</sup>.

26 czerwca 2013 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie i dyrektywę dotyczące wymogów kapitałowych dla banków<sup>72</sup>, a 16 kwietnia 2014 r. – dyrektywę dotyczącą systemów gwarancji depozytów<sup>73</sup>. Proces legislacyjny w zakresie budowy „unii bankowej” jest kontynuowany; w celu wzmocnienia bezpieczeństwa na rynkach finansowych KE przedstawiła w styczniu 2014 r. propozycje przyjęcia dwóch rozporządzeń dotyczących: zgłaszania transakcji finansowania papierów wartościowych<sup>74</sup> oraz działań mających na celu poprawę odporności instytucji kredytowych UE<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ: *Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*. Bruksela, 14 maja 2014 r. 8457/14 – <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208457%202014%20INIT> (odczyt: 15.08. 2014).

<sup>72</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 176, 27.06.2013 oraz *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 176, 27.06.2013.

<sup>73</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 12.06.2014.

<sup>74</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania transakcji finansowania papierów wartościowych oraz przejrzystości tych transakcji*. Bruksela, 29.01.2014, COM(2014) 40 final – [http://eur-lex.europa.eu/urce.html?uri=cellar:b2522602-8f15-11e3-b19c-01aa75ed71a1.0009.01/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/urce.html?uri=cellar:b2522602-8f15-11e3-b19c-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1&format=PDF) (odczyt: 15.08.2014).

<sup>75</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE*. Bruksela, 29.01.2014, COM(2014) 43 final – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-EN/TXT/?uri=CELEX:52014PC0043&fromTab=ALL&from=EN> (odczyt: 15.08.2014).

#### 5.4. Kryzys gospodarczy a zagrożenie legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Wskazane w podrozdziale 5.2. przejawy kryzysu oraz jego głębokość i długotrwałość (a w chwili obecnej nie wiemy, jak długo jeszcze państwa UE będą się z nim zmagać) bez wątpienia powodują, że można o nim mówić jako o największym załamaniu gospodarczym i w ogóle jednym z największych wyzwań, w którego obliczu stanęła Unia Europejska (a wcześniej Wspólnoty Europejskie) w całej swojej historii. Wskazują na to także liczba, zakres, charakter i tempo podjętych działań i reform państw członkowskich i instytucji UE (podrozdział 5.3.). To na nich od kilku lat koncentruje się aktywność unijnych instytucji i chyba nigdy w historii procesu integracji europejskiej nie mieliśmy do czynienia z taką intensywnością prac w jakimś jej obszarze.

Biorąc pod uwagę wskazane w rozdziale pierwszym znaczenie sytuacji kryzysowych oraz skuteczności w zaspokajaniu potrzeb materialnych społeczeństwa dla legitymizacji władzy politycznej i podmiotów tę władzę sprawujących oraz to, że, jak to zostało przedstawione w rozdziale czwartym, jednym z podstawowych źródeł prawomocności UE i jej systemu instytucjonalnego jest legitymacja użyteczna, przesłanki wystąpienia i skutki bieżącego kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego oraz reakcja na nie instytucji UE stanowią wyjątkowy kontekst dla prób sformułowania pewnych wniosków dotyczących legitymizacji systemu instytucjonalnego UE.

Wskazane przesłanki wystąpienia kryzysu powodują osłabienie tego źródła prawomocności sprawujących władzę, jaką jest legitymizacja technokratyczna, opierająca się na specjalistycznej wiedzy i umiejętnościach dostępnych stosunkowo nielicznym. W odniesieniu do kryzysu gospodarczego, dotyczy to przede wszystkim wiedzy o mechanizmach i procesach gospodarczych oraz wykorzystywaniu tej wiedzy do celów politycznych.

Pozwalając sobie na pewne bardzo ogólne i będące oczywiście dużym uproszczeniem spostrzeżenie o charakterze „historiozoficznym”, można stwierdzić, że gdy w określonych miejscach w pewnych okresach historycznych najwyższą wartością była mądrość czy umiejętność debatowania, tymi, którzy byli jej swoistymi „kapłanami”, byli filozofowie. Gdy taką naczelną wartością stanowiły religia i wiara, a główny cel życia człowieka – zbawienie i życie wieczne, tymi, którzy sprawowali „rząd dusz”, byli kapłani religijni. W miejscach i w czasach, w których najważniejsza okazywała się odwaga czy sława wojownika – poczesne miejsce w społecznej

hierarchii zajmowali rycerze czy dowódcy wojskowi. Jeśli przyjąć, że dziś celem życia człowieka są przede wszystkim pieniądze i dobra materialne i to one stanowią główne kryterium ocen czy porównań, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym (PKB na głowę mieszkańca jest chyba głównym wskaźnikiem przy porównaniach poszczególnych państw), to rolę filozofów, kapłanów czy wojowników zajęli ekonomiści, menedżerowie i biznesmeni; jak pisze L. Siedentop, ekonomiści stali się „szamanami” (ang. *witch-doctors*) współczesnego świata<sup>76</sup>. Zdaniem tego autora, „w ostatnich dekadach język ekonomii w znacznym stopniu wyparł język polityki”<sup>77</sup>, a „ekonomizm i triumf języka ekonomii nad dyskursem politycznym w sferze publicznej” spowodował jeszcze inną zmianę – mianowicie zastąpił rolę obywatela rolą konsumenta<sup>78</sup>. Ale, jak mówi np. Leokadia Oręziak (profesor ekonomii), „świat za bardzo wierzył ekonomistom przez ostatnie trzy dekady. I mamy, co mamy”<sup>79</sup>. Podobną opinię wyraża także np. Jerzy Wilkin (również profesor ekonomii), którego zdaniem gromy, jakie posypały się na głowy ekonomistów po wybuchu kryzysu, są uzasadnione, a „przez co najmniej trzy dekady bardzo wpływowi ekonomiści pod hasłami wolności, dobrobytu, a nawet demokracji wspierali bowiem rozwiązania systemowo-instytucjonalne, które do tego kryzysu doprowadziły”<sup>80</sup>. Tymczasem np. Robert Skidelsky (historyk ekonomii) mówi, że „ekonomia nie jest nauką. To złudzenie. Ekonomia jest wysoce polityczna. Jej retoryczna siła wynika tylko z tego, że używa języka nauki”<sup>81</sup>. W takim samym tonie mówi także L. Oręziak: ekonomia to „nauka społeczna niesłuchanie miękka, pełna intuicji i hipotez” oraz że ekonomiści spierają się głównie o idee, a chociaż wykorzystywane w ekonomii liczby „są twarde. Tyle że ich interpretacja wynika z idei, które ekonomista wyznaje”<sup>82</sup>, czy przywoływany już J. Wilkin: „ekonomia nie jest tylko dziedziną wiedzy czy dyscypliną naukową. W odróżnieniu od większości innych naukowców ekonomiści na ogół wiedzą (lub sądzą, że wiedzą), jak ma funkcjonować świat i jak go zmieniać, kierując się przy tym wartościami. Nie tylko w komunizmie ekonomia była przesiąknięta ideologią. W kapitalizmie jest podobnie, tyle że przejawia się to

<sup>76</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy in Europe*. New York 2001, s. 38.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>79</sup> *Myślisz, że sam sobie poradzisz?* Rozmowa z L. ORĘZIAK. „Gazeta Wyborcza” z 03–04.08.2013, s. 12–14.

<sup>80</sup> J. WILKIN: *Dlaczego ekonomia straciła duszę*. „Gazeta Wyborcza” z 21–22.12.2013, s. 28–29.

<sup>81</sup> *Tylko państwo nas uratuje*. Rozmowa z R. SKIDELSKYM. „Gazeta Wyborcza” z 23–24.03.2013, s. 20–21.

<sup>82</sup> *Myślisz, że sam...*, s. 12–14.

mniej nachalnie i prostacko”<sup>83</sup>. Należy jednakże dodać, że zdaniem np. Bogusława Fiedora, krytyka ekonomii, jaka dotknęła tę naukę w związku z kryzysem, jest „zbyt daleko posunięta, często nieuprawniona, a nawet krzywdząca dla ekonomii jako nauki czy ekonomistów”<sup>84</sup>.

Na poziomie ogólnym, w kontekście dotyczącym technokratycznej legitymizacji władzy i wyznawanych idei ekonomicznych, warto przytoczyć w tym miejscu bardzo znamienne słowa Alana Greenspana, osoby najdłużej sprawującej stanowisko przewodniczącego banku centralnego USA – Rezerwy Federalnej (a więc najprawdopodobniej najważniejsze stanowisko w instytucji mającej bezpośredni wpływ na gospodarkę na świecie) w jego historii, przez wiele lat uchodzącego za swoistego „guru” bankowości i ekonomii. W przesłuchaniu przed Izbą Reprezentantów Kongresu USA 23 października 2008 r. przeprowadzonym w związku z kryzysem w USA A. Greenspan, odpowiadając na pytanie przewodniczącego Henry A. Waxman’a o to, czy popełnił błąd, będąc zwolennikiem deregulacji rynku instrumentów pochodnych, powiedział m.in.: „coś, co wyglądało na bardzo solidną budowlę, główny filar konkurencji rynkowej i wolnego rynku, załamało się. I myślę, że, jak powiedziałem, zaszokowało mnie to. Ciągłe nie w pełni rozumiem co się stało [...] i dlaczego”. Powiedział też w odniesieniu do swojej ideologii: „odkryłem w niej wadę, nie wiem, jak jest ona duża i trwała, ale jestem bardzo tym zmartwiony. [...] Byłem zszokowany, gdyż przez czterdzieści lat lub więcej funkcjonowałem z poważnymi dowodami, że działa ona wyjątkowo dobrze”<sup>85</sup>.

Tego, że przekonanie o posiadaniu wiedzy pewnej i ostatecznej dotyczącej rzeczywistości społecznej może być bardzo złudne, dowodzą także słowa np. Roberta E. Lucasa Jr., laureata Nagrody Banku Szwecji im. A. Nobla w dziedzinie ekonomii w roku 1995, który na kilka lat przed wybuchem kryzysu pisał, że „centralny problem [makroekonomii – T.K.] zapobiegania depresji został rozwiązany [...] i został w istocie rozwiązany na wiele dekad”<sup>86</sup>. Już kilka lat później okazało się, jak bardzo się mylił; jak pisze np. Ch. Goodhart w odniesieniu do przesłanek wystąpienia kryzysu, „zapewne wiara w skuteczność banków centralnych była zbyt

<sup>83</sup> J. WILKIN: *Dlaczego ekonomia...*, s. 28–29.

<sup>84</sup> B. FIEDOR: *Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki*. „*Ekonomista*” 2010, nr 4, s. 453.

<sup>85</sup> *The Financial crisis and the role of federal regulators. Hearing before the Committee on Oversight and Government Reform House of Representatives*. One hundred tenth Congress, second session, October 23, 2008, Serial No 110–209, s. 45–46 – <https://house.resource.org/110/org.c-span.281958-1.pdf> (odczyt: 05.10.2013).

<sup>86</sup> R.E. LUCAS JR.: *Macroeconomic priorities*. “*The American Economic Review*” 2003, Vol. 93, No 1 [March], s. 1.

wysoka, podobnie jak przekonanie, że Fed zawsze będzie w stanie pomóc dużym bankom, jeśli znajdą się w sytuacji podbramkowej”<sup>87</sup>. Bardzo zdecydowaną opinię w kontekście legitymizacji opieranej na specjalistycznej wiedzy sformułował także np. Emilio Lamo de Espinosa: „chciwość jest odwieczna, zawsze była. Ale są instytucje, które ją trzymają w ryzach dla dobra publicznego, mechanizmy regulacyjne i kontrolne. Wszystkie zawiodły. Wszędzie. W przedsiębiorstwach prywatnych, koncernach, bankach, agencjach, radach nadzorczych i zarządach wielkich spółek, rządach i agendach rządowych”<sup>88</sup>. Natomiast w odniesieniu do UE i UGiW Alain Touraine mówi: „nikt nie chce tego przyznać, ale rzeczywiście dobrnęliśmy do ściany. Instytucje brukselskie: Rada, Komisja i Parlament, popadły w stan maksymalnej prostracji. Nikt nic nie robił. Powiem z całą odpowiedzialnością: przedsięwzięcie o nazwie Europa poniosło porażkę”<sup>89</sup>. Warto także zwrócić uwagę na to, że we wstępach czterech spośród sześciu aktów prawnych składających się na wspomniany „sześciopak” i mających zreformować PSiW wprost mowa jest o „błędach” popełnionych w okresie pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania UGiW<sup>90</sup>.

Biorąc zatem przytoczone cytaty oraz wskazane wcześniej przesłanki wystąpienia kryzysu pod uwagę, wydaje się, że, pisząc ogólnie, do kryzysu doprowadziły albo błędy, działania czy zaniechania popełnione nieświadomie, będące wynikiem złożoności spraw, których dotyczyły, niepełnej wiedzy, którą posiadamy, itp., albo działania i zaniechania celowe i świadome, będące z kolei konsekwencją dążenia do osiągnięcia określonych celów (politycznych, finansowych) – zarówno w wymiarze indywidualnym (np. chciwość poszczególnych osób, ich dążenia do objęcia jakichś stanowisk itp.), jak i grupowym (różnych grup interesu, tzn. wszelkiego rodzaju organizacji i instytucji politycznych, finansowych, przedsiębiorstw itp.). Bez względu na to, który wariant uznamy za przesądzający o wystąpieniu kryzysu – tzn. brak wiedzy czy też jej niewłaściwe wykorzystanie – oznacza to podanie w bardzo poważną wątpliwość opierania prawomocności instytucji politycznych (w tym instytucji UE) tylko, albo przede wszystkim, na legitymizacji technokratycznej.

Innym bardzo znaczącym w kontekście legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w czasie kryzysu jego aspektem jest to, że kryzys i jego

---

<sup>87</sup> *Przeminął banków wiek złoty*. Rozmowa z CH. GOODHARTEM. „Gazeta Wyborcza” z 09.03.2009, s. 24.

<sup>88</sup> *Nie pozwólmy umrzeć Europie*. Rozmowa z E. LAMO DE ESPINOSĄ. „Gazeta Wyborcza” z 04–05.08.2012, s. 28–29.

<sup>89</sup> *Kapitał wywinął nam numer*. Rozmowa z A. TOURAINE’EM. „Gazeta Wyborcza” z 05–06.01.2013, s. 24–25.

<sup>90</sup> Chodzi o rozporządzenia 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011 oraz 1177/2011.



bardzo zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych państw UE następstwa – jak to zostało pokazane w podrozdziale 5.2. – jeszcze bardziej uwidoczniły i pogłębiły nieformalne różnice pomiędzy krajami UE pod względem znaczenia politycznego oraz wpływu na funkcjonowanie tej organizacji. Zdecydowanie osłabła pozycja polityczna państw, w które skutki kryzysu uderzyły najmocniej, których sytuacja gospodarcza pogorszyła się najbardziej i które zmuszone były zwrócić się o pomoc finansową. Jednak jeszcze bardziej wzrosła pozycja i znaczenie w UE Niemiec. Jak wynika z danych zawartych w tabelach 5.1.–5.5., niemiecka gospodarka, największa w UE, przechodzi kryzys stosunkowo bardzo łagodnie; jak mówi były minister finansów RFN Peer Steinbrück, „na początku tego wieku wprowadziliśmy bolesne reformy, takie, jak np. Agenda 2010 [...]. Nie można mieć do nas pretensji, że mieliśmy odwagę reformować się i że nam się to udało”<sup>91</sup>. Wspomniane uświadomienie sobie przez inwestorów różnic w sytuacji gospodarczej poszczególnych państw strefy euro dla Niemiec oznacza m.in. relatywny wzrost zaufania do tego państwa i spadek kosztów obsługi zadłużenia.

W rezultacie to Niemcy w okresie kryzysu stały się głównym rozgrywającym w działaniach mających na celu walkę ze skutkami kryzysu – nieformalnym przywódcą państw UE, od którego oczekiwano aktywności i wzięcia na siebie ciężaru odpowiedzialności za rozwiązanie czy chociażby złagodzenie skutków kryzysu, państwem formułującym pomysły i propozycje rozwiązań, określającym zasady pomocy innym państwom czy stojącym na straży przepisów prawa UE (chodzi tutaj przede wszystkim o rolę i działania EBC w związku z kryzysem). RFN i jej kanclerz A. Merkel w okresie prezydentury N. Sarkozy’ego wspierane były przez Francję (stąd pojawienie się określenia „Merkozy”), jednak liderem w tym duecie, przede wszystkim z racji lepszej sytuacji gospodarczej, były Niemcy. Pozycja i znaczenie tych dwóch państw, wraz z faktem wyraźnie lepszego znoszenia skutków kryzysu przez kraje północy Europy, umocniły stary podział wśród państw UE na zamożniejsze i stabilniejsze gospodarczo państwa północne oraz uboższe, których gospodarki cieszą się mniejszym zaufaniem, kraje południowe. Schemat podejmowania decyzji i działań mających na celu walkę z kryzysem wyglądał, w pewnym uproszczeniu, mniej więcej tak, że najpierw Niemcy i Francja porozumiewały się między sobą co do poszczególnych decyzji, działań itp., a następnie wypracowane przez siebie rozwiązanie przedstawiały i proponowały pozostałym państwom UE, których wpływ na ostateczny kształt rozwiązań

---

<sup>91</sup> *Europa będzie żyła*. Rozmowa z P. STEINBRÜCKIEM. „Gazeta Wyborcza” z 17.05.2013, s. 10.

przyjmowanych przez całą UE, w takiej sytuacji, był znacznie mniejszy niż liderujących Niemiec i Francji.

Chyba najdobitniejszy w kontekście legitymizacji władzy przykład wpływu Niemiec i Francji na wydarzenia w czasie kryzysu był przypadek dotyczący Grecji. 31 października 2011 r. ówczesny premier Grecji Jorgos Papandreu wystąpił z pomysłem przeprowadzenia w tym państwie referendum dotyczącego zatwierdzenia reform, do których została zobowiązana Grecja, jako warunku otrzymania pomocy finansowej ze strony MFW i UE: „niech każdy Grek sam zdecyduje! Ufamy, że obywatele podejmą słuszną decyzję”<sup>92</sup>. Referendum miało odbyć się w styczniu 2012 r., jednak już po kilku dniach J. Papandreu wycofał się z tego pomysłu. Zapowiedź referendum „rozwścieczyła” RFN i Francję; Grecja została poddana presji: Niemcy i Francja ogłosiły wstrzymanie wypłaty transzy pomocy finansowej dla Grecji, a politycy i instytucje UE mówili o wyjściu Grecji ze strefy euro i w ogóle z UE<sup>93</sup>. Niedługo potem premier Grecji zrezygnował ze swojego stanowiska; Mark Leonard pisze, że A. Merkel i N. Sarkozy „zdzęli z urzędu J. Papandreu za to, że zasugerował takie właśnie referendum” oraz o „brutalności, z jaką Merkel i Sarkozy posłużyli się rynkami, żeby obalić Berlusconi i Papandreu”, a także, że „narzucenie Grecji rządu fachowców przez niemiecko-francuski tandem wyrządziło trwałą szkodę, delegitymizując grecki mechanizm polityczny i tworząc żyzny grunt pod rozkwit populizmu”<sup>94</sup>.

M. Leonard pisze, że A. Merkel i N. Sarkozy posłużyli się rynkami po to, aby odsunąć od władzy premierów Włoch i Grecji. Nawet jeśli jest w tych słowach nieco przesady, to przesłanki zaistnienia i przebieg kryzysu gospodarczego bardzo mocno uwidocznily również ten aspekt zagadnienia legitymizacji władzy instytucji politycznych, jakim jest ich relatywnie coraz mniejszy wpływ na rzeczywistość – nie tylko gospodarczą, ale coraz bardziej także polityczną i społeczną – kosztem, pisząc ogólnie, tzw. rynków finansowych i instytucji na nich działających. Jednakże te ostatnie są w stanie oddziaływać coraz mocniej i skuteczniej nie tylko na proces gospodarowania, ale także na wydarzenia i procesy polityczne. Problem, jaki się tutaj pojawia, to m.in. kwestia relacji pomiędzy instytucjami politycznymi a tzw. rynkami i działającymi na nich podmiotami w kontekście ich wpływu na rzeczywistość oraz prawomocności działań podmiotów, które pozostają poza jakąkolwiek kontrolą ze strony suwerena.

<sup>92</sup> T. BIELECKI: *Papandreu budzi lęki*. „Gazeta Wyborcza” z 02.11.2011, s. 1.

<sup>93</sup> T. BIELECKI: *Przeżyjemy bez Greków*. „Gazeta Wyborcza” z 04.11.2011, s. 1.

<sup>94</sup> M. LEONARD: *Niemcy szkodzą Unii. I sobie*. „Gazeta Wyborcza” z 16–17.06.2012, s. 19.

P. Craig i G. De Búrca wymieniają jako jeden z przejawów deficytu demokracji w UE „nierównowagę” pomiędzy pracą a kapitałem w ramach wspólnego rynku<sup>95</sup>. Zdaniem R. Kupera, „największy ze wszystkich deficyt demokracji polega na tym, że ludzie w Europie nie sprawują skutecznej kontroli politycznej nad gospodarkami w swoich państwach albo nad gospodarką UE jako całością”<sup>96</sup>. Zarysowując krótko kontekst tego problemu, z narastaniem tego zjawiska mamy do czynienia przynajmniej od kilku dekad i dotyczy on nie tylko instytucji UE, ale w ogóle instytucji politycznych we współczesnych państwach wysoko rozwiniętych. W swoistym układzie zależności „państwo – rynek” coraz większą przewagę zyskuje „rynek”. W takich państwach, jak USA czy Wielka Brytania, ze zjawiskiem tym mamy do czynienia od mniej więcej lat osiemdziesiątych XX w. i rządów Ronalda Reagana i Margaret Thatcher. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., po zainicjowaniu przemian systemowych w byłych państwach socjalistycznych, Francis Fukuyama wygłosił nawet opinię, że liberalna demokracja stanowić będzie „ostatnią fazę ideologicznej ewolucji ludzkości”<sup>97</sup>. Jego zdaniem, „nic lepszego od demokracji i wolnego rynku w naszym ludzkim świecie stworzyć nie możemy”<sup>98</sup>. Podobnie w tym kontekście pisze np. Lester C. Thurow: „nie udało się nigdzie doprowadzić do sprawnego funkcjonowania żadnego innego systemu ekonomicznego poza kapitalizmem. [...] Rządzi rynek i tylko rynek. Nikt w to nie wątpi”<sup>99</sup>. Triumf reguł wolnorynkowych „wzmocnionych” procesem globalizacji bardzo zdecydowanie podkreśla także np. Edward Luttwak: „obecnie prawie cała amerykańska elita, a na jej czele dyrektorzy korporacji i popularni ekonomiści, wszyscy są święcie przekonani, że odkryli formułę gospodarczego sukcesu – jedyną [podkr. E. Luttwak] formułę – którą trzeba zastosować w każdym kraju, bogatym lub biednym i oczywiście w Ameryce: Prywatyzacja + Deregulacja + Globalizacja = Turbokapitalizm = Dobrobyt”<sup>100</sup>. Dalej autor ten pisze, że „najbardziej oczywistą przyczyną przyspieszenia zmian strukturalnych (a więc turbokapitalizmu) jest ogólnoswiatowy odwrót państwa z gospodarczych rynków. Na masową skalę zrezygnowano

<sup>95</sup> P. CRAIG, G. DE BÚRCA: *EU Law. Text, cases and materials*. Oxford 1998, 156.

<sup>96</sup> R. KUPER: *The many democratic deficits of the European Union*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998, s. 150.

<sup>97</sup> F. FUKUYAMA: *Koniec historii*. Przeł. T. BIEROŃ, M. WICHROWSKI. Poznań 1996, s. 9.

<sup>98</sup> *Nowej historii nie będzie*. Rozmowa z F. FUKUYAMĄ. „Gazeta Wyborcza” z 24–26.12.1997, s. 12.

<sup>99</sup> L. THUROW: *Przyszłość kapitalizmu*. Przeł. L. CZYŻEWSKI. Wrocław 1999, s. 9.

<sup>100</sup> E. LUTTWAK: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. Przeł. E. KANIA. Wrocław 2000, s. 40.

z państwowej własności, centralnego planowania, administracyjnych dyrektyw i większości form sterowania za pomocą uregulowań, których surowość była wroga zmianom strukturalnym, innowacjom, wzrostowi gospodarczemu, indywidualnym i społecznym wstrząsom. Wszystkie te usiłowania i próby podporządkowania prywatnej przedsiębiorczości kontroli państwa zostały najpierw zdyskredytowane pod względem intelektualnym, a następnie odrzucone w sensie politycznym, jeśli nie przez opinię publiczną, to z pewnością przez dominujące elity poszczególnych państw<sup>101</sup>.

Postęp globalizacji, przede wszystkim w jej wymiarze gospodarczym, liberalizacja przepływu czynników produkcji, deregulacja itp. leżą w interesie przede wszystkim stopniowo wykształcającej się w wyniku emancypacji elit gospodarczych „transnarodowej klasy kapitalistycznej”<sup>102</sup>, której aktywność jest przedmiotem kontroli ze strony organów państw i jakichkolwiek innych podmiotów władzy politycznej tylko w bardzo ograniczonym stopniu. Przykładowo, Peter F. Drucker pisze, że „główne decyzje gospodarcze są podejmowane raczej na poziomie gospodarki światowej niż na poziomie państwa narodowego”<sup>103</sup>, a o przepływach kapitału – jako o „transferze władzy podejmowania decyzji od rządów do szczególnych grup interesu”<sup>104</sup>. Podobny pogląd wyrażają Helen V. Milner i Robert O. Keohane – wraz z postępującym umiędzynarodowieniem mobilny w skali międzynarodowej kapitał zyskuje władzę polityczną kosztem pracowników i polityków<sup>105</sup>. Alvin i Heidi Tofflerowie zaliczają np. rynki walutowe do grupy coraz potężniejszych na światowej scenie graczy określanych przez nich jako „gladiatorzy pretendujący do władzy”<sup>106</sup>. Z kolei Jeffrey Sachs wyrażał opinię, że „polityka zagraniczna w dzisiejszym świecie podlega coraz bardziej osądowi bankierów inwestycyjnych. Obojętnie, czy chodzi o przyszłość rosyjskich reform, czy o perspektywy chińskiej demokracji, ostatecznie i tak osądzą je bankierzy inwestycyjni. [...] Kiedy zarządcy pieniędzy wpadną w panikę z powodu perspektyw gospodarczych w tym czy w innym kraju, to mogą wywołać

<sup>101</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>102</sup> T.G. GROSSE: *Europa na rozdrożu*. Warszawa 2008, s. 31–33.

<sup>103</sup> P. DRUCKER: *The global economy and the nation state*. „Foreign Affairs” 1997, Vol. 76 (September/October), No 5, s. 163.

<sup>104</sup> Ibidem, s. 164.

<sup>105</sup> H.V. MILNER, R.O. KEOHANE: *Internationalization and domestic politics: An introduction*. In: *Internationalization and domestic politics*. Eds. R.O. KEOHANE, H.V. MILNER. Cambridge 1996, s. 19.

<sup>106</sup> A. i H. TOFFLEROWIE: *Suwerenność do lamusa?* „Rzeczpospolita” z 18–19.10.2003, s. A6.

gospodarczy zamęt i polityczny chaos”<sup>107</sup>. To, że rządy mają coraz mniej narzędzi prowadzenia polityki makroekonomicznej, Michael Newman nazywa „nowym etapem w procesie erozji wewnętrznej autonomii”<sup>108</sup>. Podsumowując, można przytoczyć słowa J. Habermasa, że „nierównowaga pomiędzy imperatywami rynków a regulacyjną władzą polityki została zidentyfikowana jako prawdziwe wyzwanie”<sup>109</sup>. Tymczasem, jeszcze raz przywołując słowa J. Wilkina, „w 2008 r. okazało się, że zwariować może nie tylko państwo (rząd), ale także właśnie rynek”<sup>110</sup>.

Odnosząc zarysowany problem do UE, można przywołać pytania postawione przez L. Siedentopa: „Czy czynimy Europę bezpieczną tylko dla bankierów, konsultantów i menedżerów?” oraz „Czy Zachód pokonał komunizm po to, aby stać się ofiarą niewybranej elity, na swój sposób tak samo aroganckiej i wyzyskującej, jak elity komunistyczne, tylko opierającej się na innej retoryce i działającej w innym stylu?”<sup>111</sup> Z kolei F.W. Scharpf zauważa, że w procesie integracji europejskiej w ramach UE (WE) tzw. integracja negatywna była prowadzona dzięki działaniom Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, natomiast integracja pozytywna wymagała porozumienia w Radzie. W ten sposób liberalizacja mogła być rozwijana bez „politycznej uwagi”<sup>112</sup>. Innymi słowy, integracja negatywna była prowadzona „poza procesami politycznymi” (ang. *behind the back of political processes*) przez KE i TS, podczas gdy, biorąc pod uwagę charakter systemu instytucjonalnego UE (WE), tylko integracja pozytywna wymaga „jednoznacznej legitymacji politycznej”<sup>113</sup>.

W rozdziale czwartym przywołana została opinia V.A. Schmidt, której zdaniem na poziomie UE mamy do czynienia z polityką jako konkretnymi działaniami w danym obszarze życia społecznego bez polityki jako swoistej gry politycznej, walki o władzę (ang. *policy without politics*), natomiast na poziomie państw członkowskich Unii – z polityką bez polityki, ale w odwrotnym znaczeniu, tzn. z grą polityczną, która nie przekłada się na możliwości wpływu na rzeczywistość społeczną

<sup>107</sup> J. SACHS: *Wykupywanie Rosji: wątpliwa polityka budzi coraz więcej wątpliwości*. „Rzeczpospolita” z 27.07.1998, s. 11.

<sup>108</sup> M. NEWMAN: *Introduction*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twentyfirst century*. Eds. C. HOSKYN, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000, s. 1.

<sup>109</sup> J. HABERMAS: *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge 2012, s. 5.

<sup>110</sup> J. WILKIN: *Dlaczego ekonomia...*, s. 28–29.

<sup>111</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy...*, s. 34.

<sup>112</sup> F.W. SCHARPF: *Negative and positive integration in the political economy of European welfare states*. In: G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.C. SCHMITTER, W. STRECK: *Governance in the European Union*. London 1996, s. 15.

<sup>113</sup> *Ibidem*, s. 19.

(ang. *politics without policy*)<sup>114</sup>. Taka opinia wynika z tego, że coraz więcej decyzji oddziałujących na życie społeczne w państwach UE zapada na poziomie unijnym. Biorąc pod uwagę przedstawione aspekty kryzysu gospodarczego, dominację określonego podejścia ideologicznego do roli i znaczenia państwa i instytucji politycznych w gospodarce oraz podkreślany od pewnego czasu problem spadku znaczenia tych instytucji politycznych na rzecz podmiotów funkcjonujących na różnego rodzaju rynkach, wydaje się, że problem podniesiony przez V.A. Schmidt może być głębszy. Chodzi o to, że mimo iż to ciągle na poziomie państwa odbywa się walka o władzę polityczną, i to ciągle państwo jest najważniejszym podmiotem identyfikacji politycznej ludzi (a przynajmniej mieszkańców państw UE), to mamy do czynienia z utratą przez państwo instrumentów oddziaływania na rzeczywistość nie tylko na rzecz instytucji UE, ale coraz bardziej na rzecz tzw. rynków i działających na nich podmiotów. Te ostatnie w coraz mniejszym stopniu są kontrolowane także przez instytucje polityczne działające „powyżej” poziomu państwa, czyli w naszym przypadku, przede wszystkim przez instytucje UE. W ten sposób oprócz problemu „deficytu legitymizacji” na poziomie relacji: państwa członkowskie UE i ich instytucje – system instytucjonalny UE, mielibyśmy ten problem także niejako na „wyższym” poziomie relacji: instytucje polityczne działające w UE (państwa i ich instytucje oraz instytucje UE) – tzw. rynki i działające na nich podmioty.

Konsekwencją coraz mniejszego znaczenia organizacji i instytucji politycznych jest rosnąca rozbieżność pomiędzy przyzwyczajeniami ludzi, ich oczekiwaniami i wymaganiami dotyczącymi dokonywania zmian w rzeczywistości gospodarczej i społecznej a rzeczywistymi możliwościami wybieranych przez ludzi władz politycznych. Można by więc powiedzieć, że ludzie na poziomie państwa mogą zmieniać rządy, ale w coraz mniejszym stopniu są w stanie zasadniczo zmienić politykę gospodarczą – albo dlatego, że kluczowe decyzje nie zapadają już na poziomie państwa, albo dlatego, że w ogóle instytucje polityczne, także działające na poziomie ponadpaństwowym, mają coraz mniejszy wpływ na gospodarkę. W ten sposób, przynajmniej w odniesieniu do problemów gospodarczych, polityka, wybory, rywalizacja polityczna itp. stają się czymś w rodzaju „wydmuszki”, tzn. swoistego spektaklu, w którym wszyscy odgrywają swoje role, ale wymierne rezultaty tego przedstawienia są znacznie skromniejsze, niż mogłoby się wydawać na podstawie

---

<sup>114</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe. The EU and national politics*. Oxford 2006, s. 5, 156.

przypisywanego mu znaczenia. Gospodarka w coraz mniejszym stopniu jest rzeczywistą treścią polityki.

Oczywiście, przynajmniej teoretycznie, tak, jak dany stan rzeczy jest następstwem określonych decyzji politycznych, tak też można by podjąć próbę jego zmiany (odwrócenia) takimi samymi decyzjami. W rzeczywistości w odniesieniu do gospodarki jest to jednak bardzo trudne. W warunkach globalizacji, wzajemnych powiązań i współzależności, mobilności kapitału itp. nie sposób jest przyjąć jakieś skuteczne rozwiązania tylko w jednym państwie lub ich grupie. Przykładowo, wprowadzenie jakichś restrykcji, które nie obejmowałyby zdecydowanej większości państw, byłoby nieskuteczne (np. argument o konieczności wprowadzenia jakiejś formy opodatkowania transakcji na rynkach finansowych spotyka się z kontrargumentem, że podmioty w te transakcje zaangażowane przeniosą formalnie swoje siedziby albo założą jakieś podmioty od siebie zależne w państwach, w których takie regulacje nie obowiązują). Innym powodem są znaczenie i wpływ wspomnianego przekonania o tym, że rynek jest najlepszym z możliwych mechanizmów rozdziału dóbr i że nawet jeśli w jakimś miejscu i czasie działa nieefektywnie, to i tak wszystkie inne możliwe rozwiązania są jeszcze gorsze, albo też, że w istocie powodem niedoskonałego działania mechanizmu rynkowego jest nadmierna i/lub błędna ingerencja w niego podmiotów politycznych.

W rozdziale drugim postawiona została hipoteza, zgodnie z którą aby można było mówić o wystarczającym poziomie legitymizacji „normatywnej” systemu instytucjonalnego UE, regulacje prawne i praktyka polityczna funkcjonowania unijnych instytucji muszą być, przynajmniej „mniej więcej”, zbieżne z poziomem zaawansowania integracji w różnych obszarach życia społecznego. Dopóki integracja, która umownie została określona mianem „instytucjonalnej”, odpowiada również umownie określonej integracji „materialnej” (czyli unijnym politykom), dopóty w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE i całej UE można mówić o zadowalającym poziomie ich legitymizacji. Dlatego radykalne pogłębienie integracji dokonane w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych XX w. bez równie daleko idących reform instytucjonalnych w UE spowodowało formułowane poglądy o deficycie demokracji i deficycie legitymizacji w UE.

F.W. Scharpf pisze, że „integracja europejska znacząco zredukowała paletę możliwych instrumentów polityki oraz celów polityki na poziomie narodowym. W tym zakresie, skuteczność i odpowiedzialność rządu i w związku z tym jego demokratyczna legitymacja są postrzegane jako słabsze – przynajmniej w tych państwach, które, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, nie całkowicie zwróciły się w kierunku rozwiązań

neoliberalnych”<sup>115</sup>. Wskazane w podrozdziale 5.3. podjęte przez UE reformy mające na celu ograniczenie negatywnych następstw kryzysu oraz niedopuszczenie do wystąpienia podobnych problemów w przyszłości stanowią m.in. również bardzo daleko idące pogłębienie integracji, szczególnie pomiędzy tymi państwami Unii, w których walutą jest euro. Przynajmniej teoretycznie powinny towarzyszyć im odpowiednie zmiany instytucjonalne w UE, mające zapewnić odpowiednią ich legitymizację. Politycy UE mają tego świadomość – we wspomnianym sprawozdaniu H. van Rompuy’a pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” jednym z filarów przebudowanej UGiW ma być odpowiednia demokratyczna legitymacja i odpowiedzialność. Nie postuluje się w nim jednak żadnych nowych rozwiązań dotyczących instytucji UE, ale mają do tego wystarczyć mechanizmy już istniejące, tzn. zaangażowanie PE i parlamentów narodowych w ramach zakreślonych przez Protokół nr 1 dołączony do TFUE w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W odniesieniu do reform UGiW J. Habermas pisał: „szefowie rządów uzgodnili między sobą katalog działań w dziedzinie polityki finansowej, gospodarczej, socjalnej i płacowej, które właściwie powinny leżeć w gestii parlamentów narodowych. [...] Jeśli jednak rządy faktycznie koordynować będą swoje działania, będą musiały »załatwić« sobie ich demokratyczną legitymizację na krajowym podwórku. Czym innym, jeśli nie próbą ustanowienia niedemokratycznego precedensu ma być bowiem prawo Komisji Europejskiej do badania budżetów państw członkowskich »w odpowiednim czasie«, tzn. jeszcze przed ich uchwaleniem przez parlament?”<sup>116</sup> Pytanie, jakie należy więc w tym kontekście postawić, to: Czy istniejące regulacje instytucjonalne są w kontekście pogłębienia integracji dokonanego w walce z kryzysem wystarczające? Gdy już kryzys minie, a sytuacja gospodarcza w państwach UE ustabilizuje się, to czy nie pojawiają się głosy, że reformy, oznaczające m.in. daleko idące wzmocnienie kontroli instytucji UE nad politykami budżetowymi państw strefy euro i tym samym kolejne ograniczenie swobody tych państw w prowadzeniu przez nich polityki gospodarczej, nie zostały wprowadzone bez należytej demokratycznej legitymacji? Należy tutaj zwrócić uwagę na to, że oprócz tego, że wprowadzone rozwiązania wiążą się ze znaczącym pogłębieniem integracji, to jest ich dużo i są one relatywnie bardzo złożone i skom-

<sup>115</sup> F.W. SCHARPF: *Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: Why Europe differs from the United States*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003, s. 360.

<sup>116</sup> J. HABERMAS: *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*. „Gazeta Wyborcza” z 09–10.04.2011, s. 17.



plikowane. Jak wskazywano, niektóre z nich, mimo że zostały przyjęte przez państwa UE i z wykorzystaniem unijnych instytucji, to zostały przyjęte poza systemem prawa UE, co stanowi dodatkowy pretekst do kwestionowania ich legitymacji. Czy nie będzie to oznaczać pogłębienia deficytu legitymizacji w systemie instytucjonalnym UE?

Pomimo wskazywanych błędów i zaniechań instytucji, których prawomocność opiera się na specjalistycznej wiedzy, bardzo istotnym aspektem zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w kontekście kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego jest olbrzymie znaczenie w działaniach mających na celu złagodzenie jego skutków właśnie instytucji technokratycznych w porównaniu do tych, których prawomocność wynika z bezpośredniej legitymizacji demokratycznej.

Bardzo duży udział w walce z kryzysem odgrywa EBC, wywierając wpływ na rynki finansowe i przyczyniając się do łagodzenia przebiegu kryzysu. Oprócz decyzji w ramach polityki pieniężnej oraz wspomnianego zaangażowania w pomoc finansową państwom UE, m.in. od 22 sierpnia 2007 r., na mocy decyzji Rady Prezesów<sup>117</sup>, EBC prowadzi w ramach operacji otwartego rynku, oprócz standardowych cotygodniowych operacji finansowych (ang. *main refinancing operations*, MRO), dodatkowe comiesięczne operacje refinansowe (ang. *longerterm refinancing operations*, LTRO) mające zapewnić odpowiednią płynność i funkcjonowanie rynku finansowego w strefie euro. Ponadto, 29 września 2008 r. Rada Prezesów EBC podjęła decyzję<sup>118</sup> o uruchomieniu dodatkowych specjalnych operacji refinansowych (ang. *special term refinancing operations*) mających zapewnić odpowiednią płynność sektora bankowego w strefie euro. Operacje LTRO kontynuowane są do dziś (listopad 2013). W 2009 r. oprocentowanie środków finansowych asygnowanych przez EBC w ramach obu tych operacji spadło do poziomu 1%<sup>119</sup>. Część uzyskanych w ten sposób pieniędzy banki komercyjne przeznaczyły na inwestycje w papiery dłużne państw strefy euro, co obniżyło ich rentowność i w efekcie spadły koszty obsługi długu publicznego w tych państwach, a bankom komercyjnym pozwoliło zarobić.

---

<sup>117</sup> Press Release, 22 August 2007 – Supplementary longer-term refinancing operation – <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2007/html/pr070822.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

<sup>118</sup> Press Release, 29 September 2008 – Conduct of a special term refinancing operation – <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr080929.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

<sup>119</sup> European Central Bank: *Summary of ad hoc communication related to monetary policy implementation issued by the ECB since 1 January 2007* – <http://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/communication.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

Bardzo ważne wydarzenie miało miejsce 6 września 2012 r. Rada Prezesów EBC podjęła decyzję o rozpoczęciu skupu obligacji państw strefy euro (ang. Outright Monetary Transactions, OMT), nie ustalając żadnego jego limitu. Skup ten ma charakter warunkowy: zanim EBC podejmie działania, wcześniej do akcji muszą wkroczyć EFSF i ESM i zacząć skupować obligacje na rynku pierwotnym. Warunkiem podjęcia przez EBC skupu obligacji danego państwa jest także zaangażowanie MFW i monitorowanie przez tę organizację wdrażania reform w danym państwie strefy euro. OMT mają koncentrować się na obligacjach o terminie wykupu od roku do trzech lat. Obligacje mają być skupowane tylko na rynku wtórnym, a nie na pierwotnym<sup>120</sup>. Ta ostatnia okoliczność jest bardzo ważna – chodzi bowiem o to, aby nie naruszyć litery art. 123 ust. 1 TFUE, na którego mocy zakazuje się EBC i bankom centralnym państw UE udzielania „pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządów centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez Europejski Bank Centralny lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych”<sup>121</sup>. Chociaż więc art. 123 ust. 1 TFUE mówi o zakazie bezpośredniego nabywania papierów dłużnych, można się zastanawiać, czy przyjęte rozwiązanie o tym, że papiery te mogą być skupowane przez EBC na rynku wtórnym, nie stanowi swoistego „obejścia” cytowanego postanowienia. Innym aspektem takiej decyzji EBC jest np. to, że może ona skutkować mniejszą motywacją rządów państw, które znalazły się w kłopotach, do tego, aby dokonywały koniecznych reform czy też, patrząc z innej strony, znacznego osłabienia możliwości tzw. rynków finansowych wywierania nacisku na te rządy poprzez wpływanie na poziom rentowności papierów dłużnych danego państwa.

Wraz z wcześniejszymi wypowiedziami prezesa EBC z lipca 2012 r., kiedy to Mario Draghi powiedział, że „euro jest nieodwracalne!”<sup>122</sup>, że „euro jest znacznie, znacznie silniejsze i strefa euro jest znacznie, znacznie silniejsza, niż się ludziom dziś wydaje” oraz, że „w ramach swojego

---

<sup>120</sup> Press Release, 6 September 2012 – Technical features of Outright Monetary Transactions – [http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html) (odczyt: 13.11.2013).

<sup>121</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

<sup>122</sup> M. DRAGHI: *President of the ECB: Interview with „Le Monde” conducted on 18 July 2012, published 21 July 2012* – <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120721.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

mandatu EBC jest gotów zrobić wszystko, co konieczne, aby chronić euro”<sup>123</sup>, od września 2012 r. doszło do wyraźnego uspokojenia się sytuacji na rynkach finansowych w strefie euro, czego przejawem był spadek oprocentowania papierów dłużnych tych państw UGiW, które znalazły się w największych kłopotach (jest to widoczne na wyk. 5.1.).

Takie zaangażowanie EBC w działania mające na celu redukcję skutków kryzysu może być różnie oceniane. Z jednej strony tego rodzaju instytucja jest w stanie podejmować decyzje szybciej i w ten sposób wpływać na rozwój wypadków skuteczniej niż rządy i parlamenty państw członkowskich oraz instytucje UE, na których w głównej mierze spoczywa ciężar przyjmowania aktów prawnych, czyli KE, Rada i PE. Wykorzystując swoją wiarygodność, EBC może mieć – jak pokazuje doświadczenie – bardzo duży wpływ na rozwój wypadków w strefie euro czy na zachowania podmiotów działających na rynkach finansowych. Poza tym, będąc instytucją UE, na EBC spoczywa również ciężar odpowiedzialności za jej funkcjonowanie. Z drugiej strony, działania EBC poddane zostały krytyce – m.in. dlatego, że uważane były za wykraczające poza zasady udzielania pożyczek, pożyczki te są za słabo zabezpieczone, czy też dlatego, że mogą stanowić okoliczność, która spowoduje powrót niektórych państw do polityki nadmiernych wydatków budżetowych i mniejszą ich skłonność do przeprowadzania koniecznych reform<sup>124</sup>. Z krytyką tą nie zgadzają się przedstawiciele EBC, a niektóre państwa UE uważały nawet, że działania EBC były niewystarczające<sup>125</sup>. Poza tym, rosnący wpływ EBC na bieżącą koniunkturę gospodarczą i działania mające pozwolić na wyjście z kryzysu, co wykracza poza główny cel, jakim jest utrzymanie stabilności cen, powoduje chyba ryzyko swoistego uwikłania EBC w politykę oraz ryzyko utraty, przynajmniej w jakimś stopniu, niezależności od polityki.

Z kolei zaangażowanie MFW (a więc organizacji „z zewnątrz”) w pomoc dla państw UE może być interpretowane w ten sposób, że UE i jej instytucje nie byłyby w stanie w pełni samodzielnie podołać temu wyzwaniu. Jeśliby przyjąć taką interpretację, to oznaczałoby to m.in. osłabienie legitymizacji instytucji UE. Jednak udział MFW w organizowaniu pomocy oraz kontrolowaniu spełniania warunków jej otrzymania jest dla

---

<sup>123</sup> *Verbatim of the remarks made by Mario Draghi*. Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012 – <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

<sup>124</sup> Zob. L. ORĘZIAK: *Ryzyko rozpadu strefy euro. Rola Europejskiego Banku Centralnego w łagodzeniu kryzysu zadłużenia publicznego*. „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 2, s. 11.

<sup>125</sup> *Ibidem*, s. 12–14.

UE wygodny, gdyż to na tę instytucję można przesunąć polityczny ciężar stawiania warunków pomocy oraz kontroli tego, w jakim stopniu są one realizowane. MFW może więc odgrywać swoistą rolę „złego policjanta”. Jest to tym istotniejsze, że podejmowane w obliczu kryzysu reformy są „trudne politycznie” i budzą społeczny opór.

W efekcie, rządzący w państwach UE, zwłaszcza tych najmocniej dotkniętych skutkami kryzysu, podejmując działania mające na celu złagodzenie jego skutków, znajdują się niejako pomiędzy swoimi obywatelami, instytucjami UE (Radą Europejską, Radą, KE, EBC, PE), organizacją międzynarodową (MFW) a wspomnianymi rynkami. Przy czym to na woli obywateli państw UE, wyrażonej w wyborach, opiera się legitymacja sprawujących władzę, podczas gdy o bezpośredniej legitymacji demokratycznej można mówić tylko w odniesieniu do PE i, w mniejszym stopniu (w zależności od rozwiązań funkcjonujących w poszczególnych państwach) Rady Europejskiej, legitymacja zaś kluczowych w walce z kryzysem instytucji UE (Rady, KE i EBC) ma charakter pośredni i technokratyczny, z kolei legitymacja MFW ma charakter jeszcze bardziej pośredni i chyba jeszcze słabszy.

Na znaczenie równowagi pomiędzy technokracją a demokracją w UE przy okazji kryzysu i walki z nim zwraca uwagę np. F. Fukuyama: „Unia może odnieść sukces tylko wtedy, gdy osiągnie demokratyczną zgodę sprzyjającą jej zamiarom politycznym. Jeśli elity w Europie zignorują opinię publiczną, projekt nie zadziała. Właśnie z tym mamy do czynienia teraz: dochodzimy do granic technokracji, ponieważ społeczeństwo europejskie nie kupuje rozwiązań instytucjonalnych, które elity uważają za niezbędne dla utrzymania Unii”<sup>126</sup>. Bardzo wyrazistą opinię w tej sprawie wyraził przywoływany już J. Habermas: „proces integracji europejskiej od zawsze prowadzony ponad głowami ludzi znajduje się dzisiaj w ślepej uliczce. Będzie w niej tkwił, dopóki dotychczasowy biurokratyczny sposób działania nie ustąpi pola większemu zaangażowaniu społeczeństwa. Tymczasem elity polityczne bez mrugnienia okiem nadal realizują swój elitarny projekt i kontynuują ubezwłasnowolnienie europejskich obywateli”<sup>127</sup>. To, czy cytowane słowa nie są zbyt radykalne, może być oczywiście przedmiotem dyskusji. Należy jednak odnotować, że rola i wpływ Parlamentu Europejskiego na działania UE mające na celu doprowadzenie do wyjścia z kryzysu były bardzo niewielkie. PE oczywiście aktywnie uczestniczył w przewidzianych prawem UE procedurach legislacyjnych, ale nie był instytucją, o której można by powiedzieć, że nadawała impulsy,

<sup>126</sup> *Historia ma przyszłość*. Rozmowa z F. FUKUYAMĄ. „Tygodnik Powszechny” 2012, nr 24, s. 39.

<sup>127</sup> J. HABERMAS: *Pakt dla Europy...*, s. 17.

wyznaczała kierunki reform podjętych w związku z kryzysem, proponowała w tej materii jakieś rozwiązania itp. W deklaracjach i dokumentach przyjmowanych przy okazji reformowania UE podkreśla się znaczenie ich odpowiedniej legitymacji demokratycznej. O odpowiedniej legitymizacji dla UGiW mówił także prezes EBC M. Draghi np. przed komisją do spraw gospodarczych i monetarnych PE<sup>128</sup>, w wypowiedziach publicznych<sup>129</sup> czy w prasie<sup>130</sup>. Jednak gdy np. premier Grecji J. Papandreu zaproponował, aby reformy w Grecji zostały poddane pod referendum w tym państwie, to nie tylko bardzo szybko zrezygnowano z referendum, ale do rezygnacji został zmuszony sam jego pomysłodawca.

W ostatniej w tym rozdziale tabeli 5.7. przedstawione zostały opinie mieszkańców państw UE na temat tego, jaki podmiot podejmuje najskuteczniejsze działania mające na celu walkę ze skutkami kryzysu gospodarczego. Jak wynika z tego zestawienia, generalnie jako najefektywniejsze postrzegane są UE oraz rządy narodowe państw Unii.

Tabela 5.7. Opinie mieszkańców państw UE na temat tego, kto podejmuje najskuteczniejsze działania w walce ze skutkami kryzysu gospodarczego

UE/państwo	Rząd narodowy	UE	USA	G20	MFW	Inne	Nikt	Nie wiem
1	2	3	4	5	6	7	8	9
UE 27	21	22	8	13	13	1	8	14
Belgia	15	32	10	17	15	2	4	5
Bułgaria	21	31	4	16	7	1	6	14
Czechy	4	10	15	43	12	0	7	9
Dania	13	18	17	24	18	1	1	8
Niemcy	20	23	4	17	15	0	9	12
Estonia	12	22	5	21	13	2	6	19
Irlandia	19	25	10	8	16	1	5	16
Grecja	24	24	5	11	5	5	23	3
Hiszpania	15	19	11	5	14	2	15	19
Francja	19	22	7	12	18	1	8	13
Włochy	18	25	13	7	14	2	8	13
Cypr	25	18	7	12	11	2	16	9

<sup>128</sup> Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament. Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, Brussels, 9 July 2012 – <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120709.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

<sup>129</sup> *For a European public space*. Remarks by Mario Draghi, President of the ECB on receiving the M100 Media Award 2012, Potsdam, 6 September 2012 – <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120906.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

<sup>130</sup> *The future of the euro: Stability through change*. Contribution from Mario Draghi, President of the ECB. Published in „Die Zeit“, 29 August 2012 – <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120829.en.html> (odczyt: 13.11.2013).

cd. tab 5.7

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Łotwa	18	22	6	11	10	1	13	19
Litwa	14	27	9	11	7	3	8	21
Luksemburg	13	29	10	18	18	1	4	7
Węgry	18	25	10	10	15	1	8	13
Malta	29	32	4	9	12	0	0	14
Holandia	21	17	4	29	16	1	5	7
Austria	18	24	5	11	14	2	14	12
Polska	13	33	10	11	8	0	5	20
Portugalia	23	24	10	9	6	1	11	16
Rumunia	47	23	6	4	6	1	3	10
Słowenia	10	24	10	10	15	3	20	8
Słowacja	8	26	5	27	16	0	8	10
Finlandia	18	23	9	14	25	2	1	8
Szwecja	29	15	5	23	15	1	2	10
Wielka Brytania	36	11	7	9	12	0	5	20
Chorwacja	23	26	11	8	12	3	8	9

Źródło: Standard Eurobarometer 79, pytanie C3 (Twoim zdaniem, kto spośród wymienionych podmiotów jest w stanie podjąć najskuteczniejsze działania w walce ze skutkami kryzysu gospodarczego i finansowego?) – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 20.11.2013)



## Rozdział 6

### **Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej**

Analiza i rozważania zawarte w rozdziałach drugim, trzecim i czwartym dotyczyły przede wszystkim legitymizacji określanej mianem normatywnej (formalnej, prawnej), tzn. tego, jaki powinien być kształt systemu instytucjonalnego UE, jakie kompetencje powinny mieć poszczególne instytucje i jak powinny wyglądać pomiędzy nimi relacje, aby „teoretycznie” ich legitymacja była odpowiednio mocna. Jak to zostało powiedziane w podrozdziale 1.1.2., innym rodzajem legitymizacji władzy politycznej jest legitymizacja społeczna (empiryczna, subiektywna). W przytoczonych w podrozdziale 1.2.3. definicjach „deficytu demokracji” i „deficytu legitymizacji” systemu instytucjonalnego UE wskazuje się m.in. na takie przejawy owego deficytu, jak „oddalenie” UE i jej instytucji od ludzi czy za mały wpływ obywateli państw UE na działania i decyzje unijnych instytucji. Problem ten jest podnoszony także przez innych autorów; mniej więcej więc od początku ostatniej dekady XX w. znacznie częściej niż wcześniej wskazuje się na dystans pomiędzy „Brukselą” a „obywatelem”<sup>1</sup>. Chris Patten pisze, że „nie jest jednak tajemnicą, że odpowiedzialność instytucji UE oraz ich legitymizacja w oczach społeczeństwa, któremu mają one służyć, pozostawia jeszcze wiele do życzenia. »Bruksela« ciągle wydaje się odległa, a kontakt z nią nieosiągalny”<sup>2</sup>. Biorąc to pod uwagę, rozdział szósty poświęcony zostanie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w jej aspekcie empirycznym. Przykładowo, J.H.H. Weiler pisze, że „nie ma

---

<sup>1</sup> K. FEATHERSTONE: *Jean Monnet and the 'democratic deficit' in the European Union*. „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, No 2, s. 149.

<sup>2</sup> CH. PATTEN: *Słowo wstępne*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA. Warszawa 2007, s. 7.



rozstrzygających empirycznych miar legitymacji”<sup>3</sup> i wyraża sceptycyzm co do badań opinii publicznej, które pokazują, abstrakcyjnie, stosunek Europejczyków do integracji europejskiej<sup>4</sup>. Także np. M. Bruter pisze, że wielu politologów zgadza się, że dane Eurobarometru z wielu względów nie są satysfakcjonujące<sup>5</sup>. Jednakże wspomniany wcześniej i często przywoływany w literaturze przedmiotu „permisywny konsens”, jak piszą np. Jack Citrin i John Sides, ma swoje granice, które są osiągane wtedy, kiedy propozycje rozwiązań ponadnarodowych wiążą się z kosztami czy wyzwaniem dla wartości narodowych. Innymi słowy, zdaniem tych autorów, poglądy opinii publicznej mają znaczenie, gdyż stanowią ograniczenie dla działań elit politycznych<sup>6</sup>. Tak więc, nawet zachowując ostrożność w formułowaniu wniosków na podstawie badań opinii publicznej, analiza interesującego nas zagadnienia bez jego empirycznego wymiaru byłaby niepełna.

Podstawą będą tutaj wyniki badań opinii publicznej prowadzone w państwach członkowskich UE (WE) regularnie od kilkadziesiąt lat na potrzeby Eurobarometru. Głównym źródłem będą wyniki najnowszego z dostępnych w listopadzie 2013 r. Standard Eurobarometer 79, do którego badania przeprowadzone zostały wiosną 2013 r. W związku z kryzysem gospodarczym, który jest wydarzeniem wyjątkowym i który bardzo mocno wpłynął na funkcjonowanie Unii, w pewnych przypadkach – tam, gdzie szczególnie istotne wydaje się dokonanie porównania w czasie – uwzględnione zostaną wyniki z okresu wcześniejszego (zasadniczo z roku 2008; jeśli badania z tego roku nie zawierały odpowiednich pytań – to z roku 2007), czyli sprzed wybuchu kryzysu. Chodzi o to, aby zaobserwować czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, kryzys i jego konsekwencje – mające charakter nadzwyczajny – wpłynęły na opinie mieszkańców państw UE. Mówiąc nieco innymi słowami, pozwoli to na weryfikację lub falsyfikację hipotezy o tym, że wybuch i skutki kryzysu gospodarczego w państwach UE spowodowały spadek legitymacji społecznej instytucji Unii.

---

<sup>3</sup> J.H.H. WEILER: *After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe*. In: *Singular Europe*. Ed. W.J. ADAMS. Ann Arbor 1993, s. 24.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> M. BRUTER: *Civic and cultural components of a European identity: A pilot model of measurement of citizens' level of European identity*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004, s. 187.

<sup>6</sup> J. CITRIN, J. SIDES: *More than nationals: How identity choice matters in the new Europe*. In: *Transnational identities...*, s. 164.

### 6.1. Ogólny wizerunek Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej

Przedstawienie zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w wymiarze empirycznym warto rozpocząć od zaprezentowania opinii mieszkańców państw UE na temat kwestii ogólniejszych, dotyczących UE w ogóle. Wydaje się, że oceny jakichś poszczególnych aspektów funkcjonowania UE i jej instytucji powinny być skonfrontowane z generalnymi ocenami dotyczącymi UE jako całości. Z jednej strony może być bowiem tak, że np. jakieś konkretne unijne działania i/lub zaniechania, polityki, instytucje itp. mogą być oceniane negatywnie, ale generalna ocena, uwzględniająca wszystkie aspekty i konsekwencje funkcjonowania UE, może być pozytywna. Z drugiej strony może być oczywiście odwrotnie, tzn. pomimo pozytywnego postrzegania jakichś wybranych aspektów działania UE ogólna ocena tej organizacji może być negatywna.

W tabeli 6.1. zawarte zostały wyniki odpowiedzi na pytanie dotyczące wrażenia wywoływanego przez UE na jej mieszkańcach. Jak wspomniano, dla pełniejszego obrazu, zawiera ona dane sprzed wybuchu kryzysu (tzn. z roku 2008) oraz z roku 2013. Dane te wskazują, że wśród mieszkańców państw UE dominujące wrażenia wywoływane przez tę organizację to wrażenia „neutralne”. Generalnie, w skali całej UE, przeważają także wrażenia „raczej pozytywne” nad „raczej negatywnymi”, ale już częstsze są odczucia „bardzo negatywne” niż „bardzo pozytywne”. To, co jest również widoczne, to to, że wrażenia wywoływane przez UE na jej mieszkańcach uległy bardzo wyraźnemu pogorszeniu od czasu wybuchu kryzysu gospodarczego. W prawie wszystkich państwach widać spadek wrażeń „bardzo pozytywnych” i „raczej pozytywnych” oraz wzrost „neutralnych”, „raczej negatywnych” i „zdecydowanie negatywnych”. W przypadku niektórych państw zmiany te są bardzo duże, tzn. wzrost osób deklarujących, że UE wywołuje na nich wrażenia „raczej negatywne” i „zdecydowanie negatywne”, jest kilkukrotny. Szczególnie mocno uwidacznia się to w tych państwach Unii, które zostały najmocniej dotknięte skutkami kryzysu (Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia).

Kierunek zmian, jeśli chodzi o wrażenia, jakie wywołuje UE na swoich mieszkańcach, jest zbieżny ze zmianami, jakie zachodzą w deklarowanym zaufaniu do Unii (tab. 6.2.). Tutaj również w roku 2013 można zauważyć bardzo wyraźny spadek poziomu zaufania oraz wzrost nieufności do UE w porównaniu do czasu sprzed początku kryzysu. Należy podkreślić to, że w 2008 r. mieliśmy do czynienia z wyraźną przewagą osób deklarujących zaufanie do Unii (50% : 36% średnio dla całej UE) i tylko w trzech państwach Unii więcej osób deklarowało nieufność niż zaufanie do UE

Tabela 6.1. Wrażenie wywoływane przez UE na mieszkańcach państw członkowskich w latach 2008 i 2013 (dane w %)

UE/państwo	Generalnie, UE wywołuje w tobie wrażenie..											
	bardzo pozytywne		raczej pozytywne		neutralne		raczej negatywne		bardzo negatywne		nie wiem	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013
UE 27	6	3	39	27	36	39	13	22	4	7	2	2
Belgia	7	3	44	33	36	40	12	20	1	4	0	0
Bułgaria	17	11	41	43	28	30	6	10	1	3	7	3
Czechy	6	2	38	22	37	39	15	27	4	9	0	0
Dania	8	4	34	32	41	44	13	16	3	4	1	0
Niemcy	6	3	42	28	37	42	11	21	3	5	1	1
Estonia	4	2	42	30	46	55	5	10	2	1	1	2
Irlandia	15	5	44	28	25	37	8	18	2	10	6	2
Grecja	6	1	35	15	45	34	11	31	3	19	0	0
Hiszpania	6	2	45	18	36	40	7	28	2	10	4	2
Francja	6	2	40	31	32	38	16	21	5	6	1	2
Włochy	8	4	38	28	35	41	13	20	3	4	3	3
Cypr	11	3	39	14	36	24	11	30	3	29	0	0
Łotwa	2	2	27	28	54	53	14	13	2	3	1	1
Litwa	9	4	39	34	42	49	6	10	1	1	3	2
Luksemburg	8	2	38	36	35	34	13	21	4	6	2	1
Węgry	2	2	32	29	43	40	19	20	3	7	1	2
Malta	12	10	37	35	31	37	10	13	6	2	4	3
Holandia	5	2	47	25	34	38	13	28	1	6	0	1
Austria	4	3	25	24	39	39	26	26	5	8	1	0
Polska	8	6	46	37	36	44	7	10	2	1	1	2
Portugalia	5	0	43	22	31	34	15	36	1	6	5	2
Rumunia	11	6	52	35	29	38	6	13	0	4	2	4
Słowenia	10	3	48	28	33	40	7	24	1	4	1	1
Słowacja	8	2	46	32	36	39	7	19	1	7	1	1
Finlandia	2	0	26	22	52	44	17	27	2	7	1	0
Szwecja	6	3	38	26	36	37	16	27	3	7	1	0
Wielka Brytania	4	3	22	18	37	34	20	27	12	16	5	2
Chorwacja	4	6	20	34	44	36	20	17	9	5	3	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 70, pytanie QA13 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_annex.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_annex.pdf); Standard Eurobarometer 79, pytanie QA13 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 23.11.2013)

Tabela 6.2. Deklarowane zaufanie do UE mieszkańców państw Unii w latach 2008 i 2013 (dane w %)

UE/państwo	Ufam UE		Nie ufam UE		Nie wiem	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
UE 27	50	31	36	60	14	9
Belgia	68	48	29	51	3	1
Bułgaria	63	54	19	28	18	18
Czechy	59	35	30	60	11	5
Dania	60	51	34	45	6	4
Niemcy	43	29	44	61	13	10
Estonia	69	46	17	43	14	11
Irlandia	62	29	19	61	19	10
Grecja	59	19	41	80	0	1
Hiszpania	66	17	20	75	14	8
Francja	50	34	40	57	10	9
Włochy	40	25	36	61	24	14
Cypr	71	13	23	83	6	4
Łotwa	46	36	37	51	17	13
Litwa	62	51	21	38	17	11
Luksemburg	55	43	36	52	9	5
Węgry	52	47	33	46	15	7
Malta	65	53	21	29	14	18
Holandia	59	37	31	58	10	5
Austria	38	35	48	55	14	10
Polska	59	39	22	51	19	10
Portugalia	58	24	29	71	13	5
Rumunia	66	45	20	43	14	12
Słowenia	66	34	26	63	8	3
Słowacja	67	45	23	50	10	5
Finlandia	52	41	43	54	5	5
Szwecja	47	36	45	60	8	4
Wielka Brytania	29	20	56	68	15	12
Chorwacja	37	39	52	54	11	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 69, pytanie QA12.11 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf); Standard Eurobarometer 79, pytanie QA12.4 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 23.11.2013)

(Niemcy, Austria i Wielka Brytania; przy czym w przypadku Niemiec przewaga osób deklarujących nieufność wobec UE – 44% nad tymi, którzy jej ufają – 43% wynosiła tylko jeden punkt procentowy). Natomiast w 2013 r. sytuacja zupełnie się odwróciła – teraz w przypadku całej UE mamy do czynienia z niemal dwukrotną przewagą osób deklarujących nieufność (60%) nad tymi, którzy obdarzają Unię zaufaniem (31%), a tylko w siedmiu państwach (Bułgaria, Dania, Estonia, Litwa, Węgry, Malta, Rumunia) więcej ludzi ufa UE, niż jej nie ufa. Poza tym, wszystkie te państwa są małe lub co najwyżej średnie pod względem liczby ludności, a w kilku przypadkach (Estonia, Węgry, Rumunia) przewaga ufających nad nieufającymi UE jest bardzo niewielka i wynosi od jednego do trzech punktów procentowych. Tak samo jak w przypadku wrażenia wywoływanego przez UE na jej mieszkańcach, tak też w przypadku deklarowanego do niej zaufania, z bardzo dużym jego spadkiem mamy do czynienia w tych państwach, które najdotkliwiej odczuły skutki kryzysu, czyli na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii. Z wyjątkiem tego ostatniego państwa pozostałe cztery są tymi, których mieszkańcy deklarują najwyższy spośród wszystkich członków UE poziom nieufności do tej organizacji; w Irlandii jest on podobny do unijnej średniej, ale w porównaniu do roku 2008 wzrósł ponad trzykrotnie (z 19% do 61%).

W kontekście formułowanego problemu deficytu demokracji w UE bardzo ważne i bardzo interesujące są poglądy mieszkańców państw UE na temat funkcjonowania w tej organizacji demokracji. Deklarowane w 2013 r. zadowolenie mieszkańców UE z funkcjonowania demokracji w Unii zawarto w tabeli 6.3. Dane te pokazują, że średnio w skali całej UE mamy do czynienia z niewielką przewagą osób niezadowolonych (46%) nad zadowolonymi (43%) z funkcjonowania demokracji w Unii. Najwyższy odsetek ludzi zadowolonych z demokracji w UE mieszka w Polsce (66%), Danii (64%), Belgii (63%) i Luksemburgu (62%). Z kolei najbardziej niezadowoleni z demokracji w Unii żyją w Grecji (76%), Portugalii (75%) i na Cyprze (70%). Wyraźnie powyżej średniej unijnej niezadowolenie deklarują także mieszkańcy Hiszpanii (59%). Zatem podobnie, jak to miało miejsce w odniesieniu do wrażenia, jakie wywołuje UE oraz zaufania do niej, także zadowolenie z demokracji w Unii jest najniższe w państwach najmocniej dotkniętych kryzysem. Wydaje się, że także tutaj można wysnuć ostrożny wniosek o związku tych zmiennych.

Liczby bezwzględne oczywiście dostarczają nam pewnych informacji i „coś” mówią na dany temat. Jednak aby lepiej je zrozumieć i zinterpretować – w tym przypadku ocenić poziom zadowolenia mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w Unii – warto je skonfrontować z jakimiś innymi danymi. Wydaje się, że naturalnym punktem od-

**Tabela 6.3.** Zadowolenie mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w Unii (dane w %)

UE/państwo	Z funkcjonowania demokracji w UE jestem...				
	bardzo zadowolony	raczej zadowolony	niezbyt zadowolony	zupełnie niezadowolony	nie wiem
UE 27	4	39	33	13	11
Belgia	5	58	31	4	2
Bułgaria	16	42	15	6	21
Czechy	4	43	36	9	8
Dania	8	56	25	5	6
Niemcy	4	44	37	9	6
Estonia	1	51	28	5	15
Irlandia	5	41	29	14	11
Grecja	1	21	39	37	2
Hiszpania	4	24	35	24	13
Francja	1	43	28	15	13
Włochy	5	32	40	13	10
Cypr	2	22	35	35	6
Łotwa	4	55	21	5	15
Litwa	4	50	23	4	19
Luksemburg	5	57	28	6	4
Węgry	5	46	31	10	8
Malta	13	45	19	5	18
Holandia	3	46	35	9	7
Austria	5	40	37	14	4
Polska	7	59	17	4	13
Portugalia	1	16	54	21	8
Rumunia	8	42	25	9	16
Słowenia	3	40	34	17	6
Słowacja	3	41	38	10	8
Finlandia	1	49	36	11	3
Szwecja	1	45	40	8	6
Wielka Brytania	3	30	33	16	18
Chorwacja	5	40	34	7	14

Źródło: Standard Eurobarometer 79, pytanie QA21b – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 24.11.2013)

niesienia dla zadowolenia mieszkańców państw UE z demokracji w Unii jest zadowolenie z funkcjonowania demokracji w ich państwach. Odpowiednie dane zostały zawarte w tabeli 6.4. Wynika z nich, że średnio w całej UE także i w tym przypadku mamy do czynienia z lekką przewagą niezadowolonych z funkcjonowania demokracji w ich państwach (50%) nad osobami zadowolonymi (48%). A więc wynik ten jest bardzo

zbliżony do zadowolenia z demokracji w UE – przypomnijmy, także tam mieliśmy do czynienia z lekką przewagą osób deklarujących niezadowolenie (niezadowolonych 46% : 43% zadowolonych).

**Tabela 6.4.** Zadowolenie mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w ich państwach (dane w %)

UE/państwo	Z funkcjonowania demokracji w moim państwie jestem...				
	bardzo zadowolony	raczej zadowolony	niezbyt zadowolony	zupełnie niezadowolony	nie wiem
UE 27	8	40	32	18	2
Belgia	6	63	26	5	0
Bułgaria	2	13	37	46	2
Czechy	3	30	44	23	0
Dania	36	50	11	2	1
Niemcy	14	58	22	5	1
Estonia	1	39	39	17	4
Irlandia	8	42	29	18	3
Grecja	1	14	38	47	0
Hiszpania	4	19	38	37	2
Francja	5	50	27	15	3
Włochy	5	25	43	26	1
Cypr	4	30	36	29	1
Łotwa	3	38	37	18	4
Litwa	2	23	47	25	3
Luksemburg	17	63	14	5	1
Węgry	5	26	42	26	1
Malta	19	52	21	3	5
Holandia	16	59	20	5	0
Austria	14	60	21	5	0
Polska	4	43	36	12	5
Portugalia	1	13	55	30	1
Rumunia	3	15	44	36	2
Słowenia	1	19	36	43	1
Słowacja	2	27	47	23	1
Finlandia	9	65	21	3	2
Szwecja	23	58	15	4	0
Wielka Brytania	7	48	29	12	4
Chorwacja	2	18	48	30	2

Źródło: Standard Eurobarometer 79, pytanie QA21a – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 24.11.2013)

Najbardziej zadowoleni z demokracji w swoim państwie są mieszkańcy Danii (86%), Szwecji (81%), Luksemburga (80%), Holandii (75%), Austrii i Finlandii (po 74%), Niemiec (72%), Malty (71%) i Belgii (69%). A więc z wyjątkiem Malty – mieszkańcy zamożnych państw Europy Północnej. Z kolei najwięcej osób niezadowolonych z demokracji w swoim państwie mieszka w Grecji i Portugalii (po 85%), Bułgarii (83%), Rumunii (80%), Słowenii (79%), Hiszpanii (75%), na Litwie (72%), we Włoszech (69%), na Węgrzech (68%), w Czechach (67%) i na Cyprze (65%). Zatem grupę tę tworzą najmocniej dotknięte kryzysem państwa Europy Południowej oraz relatywnie biedniejsze, tzw. nowe państwa członkowskie UE z Europy Środkowej.

Gdyby zatem wnioskować tylko na podstawie danych zawartych w tabelach 6.3. i 6.4., dotyczących zadowolenia z demokracji w UE i jej państwach członkowskich, to jeśli uznać, że potwierdzają one tezę o deficycie demokracji w UE – przynajmniej w wymiarze społecznym – to konsekwencją musiałby być wniosek, że z tym samym problemem mamy do czynienia także na poziomie państw członkowskich Unii. Co więcej, w wielu przypadkach problem ten musiałby zostać uznany za jeszcze poważniejszy, niż ma to miejsce w odniesieniu do UE. Być może kolejne dane, dotyczące kwestii bardziej szczegółowych, pozwolą, przynajmniej w jakimś stopniu, na weryfikację tego rodzaju wniosku.

## 6.2. Wizerunek instytucji Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej

Ulubionym mottem J. Monneta miało być: „instytucje rządzą stosunkami między ludźmi. To one są prawdziwymi filarami cywilizacji”<sup>7</sup>. Taką szczególnie istotną w kontekście tematu niniejszej pracy kwestią jest zaufanie mieszkańców państw UE do najważniejszych unijnych instytucji. Stosowne dla pełniejszego obrazu dane dotyczące także roku 2008 (i roku 2007 w przypadku TS UE), zawarte zostały w tabeli 6.5. Pokazują one, że w roku 2013 jedyną instytucją UE spośród pięciu, o które pytani byli mieszkańcy państw Unii, w odniesieniu do której mamy przewagę osób deklarujących zaufanie nad tymi, którzy jej nie ufają, jest Trybunał Sprawiedliwości UE (48% ufających i 35% deklarujących brak zaufania). W przypadku Komisji i Rady przewaga nieufających nad ufającymi wy-

<sup>7</sup> F. DUCHÊNE: *Jean Monnet: The first statesman of independence*. New York 1994, s. 401. Cyt. za: J. ZIELONKA: *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa 2007, s. 11.



Tabela 6.5. Zaufanie mieszkańców państw UE do unijnych instytucji w latach 2008

UE/Państwo	Parlament Europejski				Komisja Europejska			
	ufam		nie ufam		ufam		nie ufam	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013
UE 27	52	41	27	47	47	36	27	47
Belgia	71	58	25	39	69	53	25	42
Bułgaria	59	60	19	23	51	53	19	23
Czechy	57	47	25	46	51	44	27	46
Dania	63	65	29	28	55	60	31	27
Niemcy	50	44	32	43	41	34	34	45
Estonia	58	56	17	29	56	54	16	29
Irlandia	62	39	13	45	54	36	14	45
Grecja	61	29	39	69	57	20	43	77
Hiszpania	62	20	14	69	58	17	14	69
Francja	51	42	31	42	44	38	33	41
Włochy	51	41	22	44	48	35	22	45
Cypr	65	25	18	65	63	16	18	73
Łotwa	39	44	29	36	37	40	29	36
Litwa	55	57	14	26	51	55	14	24
Luksemburg	59	57	24	35	54	56	23	35
Węgry	59	60	27	33	54	55	25	34
Malta	61	60	13	20	58	57	12	20
Holandia	62	48	27	45	62	49	22	38
Austria	43	45	39	46	37	39	42	50
Polska	53	51	17	36	54	49	15	36
Portugalia	66	33	18	60	62	33	19	59
Rumunia	61	49	10	38	50	45	9	38
Słowenia	60	38	24	56	58	40	24	52
Słowacja	69	54	19	40	61	51	20	39
Finlandia	54	50	33	42	53	51	33	41
Szwecja	57	55	28	38	50	52	27	34
Wielka Brytania	27	25	48	62	24	24	45	58
Chorwacja	40	48	43	42	36	45	45	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 69, pytania QA18.1, QA18.2, QA18.3, QA18.4 – [http://ec.europa.eu/pu\\_blic\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/pu_blic_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf); Standard Eurobarometer 68, pytanie QA16.4 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb68/eb\\_68\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf); Standard Eurobarometer 79, pytania QA18.1, QA18.2, QA18.3, QA18.4, QA18.5 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 23.11.2013)

i 2013 (dane w %, pominięto odpowiedzi „nie wiem”)

Rada Unii Europejskiej				Europejski Bank Centralny				Trybunał Sprawiedliwości			
ufam		nie ufam		ufam		nie ufam		ufam		nie ufam	
2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2007	2013	2007	2013
43	33	26	44	50	34	24	51	50	48	21	35
59	48	28	39	67	48	24	44	58	57	26	31
47	48	18	22	48	51	18	25	37	59	13	18
51	42	26	45	57	48	23	41	49	56	25	31
43	52	25	23	71	67	15	22	79	83	10	11
39	33	31	38	60	40	24	49	68	69	17	19
54	51	16	29	55	51	14	33	47	64	13	21
50	34	13	41	58	30	14	55	49	48	12	31
59	23	41	72	51	18	49	80	72	37	27	58
57	17	14	66	58	15	16	75	43	26	17	59
40	32	30	39	43	30	33	52	48	44	22	34
43	32	24	45	44	28	25	55	40	32	24	43
63	17	17	71	64	11	15	80	58	31	20	57
35	37	28	34	38	42	24	35	38	53	19	25
48	50	13	25	50	49	11	29	45	64	11	18
49	50	21	29	59	55	18	32	65	68	15	21
49	50	26	36	45	43	27	44	52	58	23	32
55	54	12	19	55	53	11	20	53	59	11	14
54	43	24	36	79	53	10	39	67	61	12	16
33	37	39	45	50	47	30	44	59	56	26	31
48	45	16	36	41	39	15	41	56	59	13	25
58	28	18	60	61	30	20	61	48	34	20	53
47	44	9	35	45	39	9	39	44	48	10	30
57	35	24	53	63	35	21	58	59	54	24	41
58	48	21	39	58	50	21	39	52	61	23	30
41	43	28	39	69	56	18	37	58	63	24	26
35	36	21	26	62	54	20	37	68	76	14	15
20	21	40	53	27	21	37	59	28	35	37	47
39	45	42	42	38	38	41	47	29	48	48	38

nosiła jedenaście punktów procentowych, EBC – siedemnaście punktów procentowych, a PE – sześć punktów procentowych.

Jeśli chodzi o TS UE, to nieufność wobec tej instytucji przeważa tylko w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Cyprze, w Portugalii i w Wielkiej Brytanii. Ponownie więc mieszkańcy państw mocno dotkniętych kryzysem gospodarczym i zadłużeniowym deklarują mniejsze zaufanie i większą nieufność nawet w stosunku do tej instytucji, która średnio w skali całej UE cieszy się relatywnie najwyższym poziomem zaufania i najniższym poziomem nieufności.

Drugą pod względem deklarowanego zaufania w roku 2013 instytucją UE jest PE. Z najwyższą przewagą ufających nad nieufającymi Parlamentowi Europejskiemu mamy do czynienia na Malcie (60% : 20%), w Bułgarii (60% : 23%), Danii (65% : 28%), na Węgrzech (60% : 33%) i na Litwie (57% : 26%). Z kolei najwyższa przewaga nieufających PE nad ufającymi tej instytucji odnotowana została wśród ludności, która mieszka w Hiszpanii (69% : 20%), na Cyprze (65% : 25%), w Grecji (69% : 29%), Wielkiej Brytanii (62% : 25%) i Portugalii (60% : 33%).

Nie stanowi chyba niespodzianki to, że bardzo podobnie wygląda sytuacja w przypadku pozostałych instytucji UE. Najwyższą przewagą ufających KE nad nieufającymi deklarują mieszkańcy Malty (57% : 20%), Danii (60% : 27%), Litwy (55% : 24%), Bułgarii (53% : 23%) i Estonii (54% : 29%). Natomiast największa różnica pomiędzy nieufającymi a ufającymi Komisji dotyczy mieszkańców Grecji (77% : 20%), Cypru (73% : 16%), Hiszpanii (69% : 17%) i Wielkiej Brytanii (58% : 24%).

Z kolei z największą przewagą ufających nad nieufającymi Radzie UE mamy do czynienia na Malcie (54% : 19%), w Danii (52% : 23%), Bułgarii (48% : 22%) i na Litwie (50% : 25%). Najwięcej osób niemających zaufania do Rady UE w porównaniu do tych, którzy ufają tej instytucji, mieszka na Cyprze (71% : 17%), w Grecji (72% : 23%) i Hiszpanii (66% : 17%) oraz Portugalii (60% : 28%).

EBC największym zaufaniem cieszy się, co jest chyba ciekawe, w pozostającej poza strefą euro Danii (67% ufających : 22% nieufających), a następnie na Malcie (53% : 20%) i w Bułgarii (51% : 25%). Największą różnicą pomiędzy nieufającymi a ufającymi EBC jest wśród mieszkańców Cypru (80% : 11%), Grecji (80% : 18%) i Hiszpanii (75% : 15%).

Tym, co po raz kolejny rzuca się w oczy, to bardzo wyraźna zmiana, jaka zaszła w deklarowanym zaufaniu mieszkańców państw UE do unijnych instytucji pomiędzy rokiem 2008 a 2013. O ile w 2008 r. (2007 r. w przypadku TS UE) w odniesieniu do wszystkich instytucji mieliśmy solidną przewagę osób deklarujących do nich zaufanie nad tymi, którzy im nie ufają, o tyle w 2013 r. jedyną taką instytucją pozostał Trybu-

nał Sprawiedliwości UE. Wraz z wcześniejszymi danymi dotyczącymi wrażeń wywoływanego przez UE oraz zadowolenia z funkcjonowania demokracji na poziomie UE wydaje się, że w wymiarze społecznym kryzys co najmniej bardzo poważnie zachwiał legitymacją instytucji UE wśród mieszkańców państw członkowskich. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne w przypadku państw najmocniej odczuwających skutki kryzysu, tzn. Cypru, Grecji, Hiszpanii i Portugalii, których mieszkańcy przodują w deklarowanej nieufności wobec instytucji UE i niezadowolenia z funkcjonowania demokracji w Unii. Porównanie deklarowanego zaufania i nieufności wobec instytucji UE w tych państwach pokazuje, że w ciągu kilku lat kryzysu sytuacja pod tym względem zmieniła się diametralnie; o ile jeszcze w 2008 r. wśród mieszkańców tych państw bardzo zdecydowanie przeważało zaufanie do instytucji UE, o tyle w roku 2013 jest dokładnie odwrotnie.

Analogicznie jak to zostało dokonane w odniesieniu do deklarowanego zadowolenia z funkcjonowania demokracji, tak też w przypadku zaufania do instytucji UE dane te zostaną skonfrontowane z zaufaniem do instytucji politycznych funkcjonujących na poziomie państw członkowskich UE. Przynajmniej w jakimś stopniu pozwoli to na pełniejsze zarysowanie problemu deficytu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, tzn. przedstawienia go na tle instytucji państw członkowskich Unii.

Dane dotyczące zaufania mieszkańców państw UE do parlamentów, rządów i partii politycznych w latach 2008 oraz 2013 zostały zawarte w tabeli 6.6. Są one chyba bardzo wymowne. W 2013 r. średnio we wszystkich państwach UE parlamenty, rządy i partie polityczne wzbudzają zaufanie u zdecydowanie mniejszej liczby ludzi, niż budzą nieufność – różnice wynoszą tutaj kilkadziesiąt punktów procentowych. Wyjątków od takiego stanu rzeczy jest bardzo niewiele. Więcej ufających niż nieufających parlamentowi jest tylko w ośmiu państwach UE: Danii, Niemczech, Luksemburgu, na Malcie, w Holandii, Austrii, Finlandii i Szwecji, przy czym w Niemczech i Holandii przewaga wynosi tylko jeden punkt procentowy. Rządom w 2013 r. więcej ludzi ufało, niż nie ufało tylko w pięciu krajach Unii: w Luksemburgu, na Malcie, w Austrii, Finlandii i Szwecji. Jeszcze gorzej pod względem zaufania wypadają partie polityczne w państwach UE – jedynym państwem, w którym w 2013 r. odnotowano przewagę deklarujących zaufanie nad nieufność jest Malta (46% : 42%). Zaufanie do najważniejszych instytucji politycznych państwa na poziomie kilku lub kilkunastu procent powoduje, że chyba nie sposób nie postawić w tym miejscu pytania o to, jak silna jest legitymacja społeczna sprawujących władzę w wielu państwach UE. Poziom zaufania do partii politycznych – a więc instytucji, bez których

Tabela 6.6. Poziom zaufania do instytucji krajowych w państwach UE w latach 2008 i 2013 (dane w %, pominięto odpowiedzi „nie wiem”)

UE/państwo	Parlament				Rząd				Partie polityczne			
	ufam		nie ufam		ufam		nie ufam		ufam		nie ufam	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013
UE 27	34	26	58	68	32	25	62	71	18	16	76	80
Belgia	48	48	49	50	40	46	58	53	28	34	70	65
Bułgaria	12	13	79	76	17	16	73	70	9	15	83	79
Czechy	16	11	81	88	21	13	77	86	11	10	86	89
Dania	76	60	22	38	55	36	43	64	50	36	47	62
Niemcy	41	47	53	46	36	44	59	50	18	25	77	68
Estonia	36	30	58	66	56	36	39	61	15	17	78	80
Irlandia	42	18	46	76	37	18	53	77	27	13	62	83
Grecja	49	10	51	89	34	9	66	90	17	4	83	95
Hiszpania	54	7	35	89	55	8	36	91	40	5	52	94
Francja	35	25	56	68	28	24	66	73	10	11	86	86
Włochy	16	12	73	81	15	11	75	82	13	7	79	87
Cypr	69	20	27	76	69	25	26	66	33	10	63	87
Łotwa	12	15	83	81	15	20	80	77	5	9	90	87
Litwa	12	13	84	82	17	27	77	68	7	14	87	81
Luksemburg	55	49	34	41	55	62	37	35	29	35	58	61
Węgry	15	29	79	68	13	31	80	65	9	20	83	77
Malta	54	62	30	23	56	59	34	25	35	46	48	42
Holandia	56	49	40	48	51	44	46	54	40	34	56	63
Austria	46	53	43	41	42	50	48	45	30	37	60	56
Polska	16	13	75	83	26	14	65	83	7	10	86	87
Portugalia	39	13	53	85	32	10	62	88	19	9	77	90
Rumunia	22	16	70	75	25	26	68	69	18	13	75	83
Słowenia	31	6	65	93	31	10	66	87	13	4	83	95
Słowacja	34	28	60	68	37	28	58	69	11	17	85	80
Finlandia	66	61	32	36	61	54	37	42	31	37	66	59
Szwecja	60	70	35	28	45	60	50	39	28	43	67	55
Wielka Brytania	27	25	74	68	24	22	72	76	13	13	81	83
Chorwacja	21	16	74	82	21	19	75	79	9	9	88	90

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 69, pytania QA12.10, QA12.9, QA12.8 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf); Standard Eurobarometer 79, pytania QA12.1, QA12.2, QA12.3 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 23.11.2013)

trudno sobie wyobrazić współczesną demokrację – można chyba nazwać wręcz dramatycznie niskim. Co więcej, taki stan rzeczy nie może być wyjaśniony tylko kryzysem i jego konsekwencjami – w okresie przed jego wybuchem w państwach UE także dominowała nieufność zarówno do parlamentów, rządów, jak i partii politycznych; ostatnie lata to pogłębienie problemu widocznego już od dawna. Przy czym warto po raz kolejny zwrócić uwagę na to, do jak olbrzymiej zmiany w ostatnich latach doszło pod względem zaufania do krajowych instytucji politycznych np. w Hiszpanii czy na Cyprze.

W przypadku instytucji pochodzących z wyborów powszechnych, istotnym wskaźnikiem w jakimś stopniu pokazującym nie tylko zaufanie do danej instytucji, ale także np. „siłę” jej demokratycznej legitymacji czy zaangażowanie obywateli w życie polityczne jest frekwencja w tych wyborach. W tabeli 6.7. zawarte zostały dane o frekwencji w wyborach do PE od 1979 r., czyli od pierwszych wyborów powszechnych. Należy pamiętać o tym, że w kilku państwach UE uczestnictwo w wyborach jest obowiązkowe – jest tak w Belgii<sup>8</sup>, Luksemburgu<sup>9</sup>, Grecji<sup>10</sup> i na Cyprze<sup>11</sup>. W skali całej UE (WE) tendencja jest dość wyraźna i jednoznaczna – w każdych kolejnych wyborach do PE frekwencja jest coraz niższa. Dzieje się tak mimo że przecież, jak to zostało przedstawione w rozdziale drugim, PE systematycznie zyskuje na znaczeniu w systemie instytucjonalnym UE (WE), a jego kompetencje rosną. Także w tych poszczególnych państwach członkowskich, w których wybory odbyły

<sup>8</sup> W Belgii obowiązek udziału w wyborach spoczywa na wszystkich osobach wpisanych do rejestrów wyborców prowadzonych przez gminy. Z tego obowiązku zwolnione są niektóre grupy osób (np. osoby prawnie uznane za niezdolne do głosowania czy też odbywające karę powyżej 3 miesięcy więzienia). Osoby, które nie wezmą udziału w wyborach, powinny usprawiedliwić ten fakt przed sędzią. Jeśli nieuczestniczenie w wyborach zostanie uznane za nieusprawiedliwione, nakładana jest kara grzywny, od której nie przysługuje odwołanie. Zob.: A. GŁOWACKI: *System konstytucyjny Belgii*. Warszawa 1997, s. 20.

<sup>9</sup> W Luksemburgu za nieuczestniczenie w wyborach również wymierzana jest grzywna. Z obowiązku udziału w wyborach zwolnione są osoby, które ukończyły 75 lat oraz te, które w dniu wyborów zameldowane były w innej gminie niż ta, w której zostali ujęci w spisie wyborców. Wyborca może też złożyć do sędziego pokoju wniosek o zwolnienie z udziału w wyborach z powodu ważnych sytuacji życiowych (np. ślub lub pogrzeb bliskiej osoby). Zob.: J. KARP: *System konstytucyjny Luksemburga*. Warszawa 2008, s. 28.

<sup>10</sup> W Grecji udział w wyborach jest obowiązkiem, którego niedopełnienie grozi karą pozbawienia wolności na okres od 1 miesiąca do 1 roku. Zob.: J. KAMIŃSKI: *System konstytucyjny Grecji*. Warszawa 2004, s. 39.

<sup>11</sup> Na Cyprze sankcją za nieusprawiedliwioną nieobecność na wyborach jest grzywna, a nawet pozbawienie wolności. Zob.: P. MIKULI: *Parlament Republiki Cypryjskiej*. Warszawa 2006, s. 11.

**Tabela 6.7.** Frekwencja w wyborach powszechnych do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich UE (WE) w latach 1979–2014 (dane w %)

Państwo/WE/UE	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
Belgia	91,36		92,09		90,73	90,66			91,05	90,81		90,39		89,64
Dania	47,82		52,38		46,17	52,92			50,46	47,89		59,54		56,32
Niemcy	65,73		56,76		62,28	60,02			45,19	43		43,27		48,1
Irlandia	63,61		47,56		68,28	43,98			50,21	58,58		58,64		52,44
Francja	60,71		56,72		48,8	52,71			46,76	42,76		40,63		42,43
Włochy	85,65		82,47		81,07	73,6			69,76	71,72		65,05		57,22
Luksemburg	88,91		88,79		87,39	88,55			87,27	91,35		90,76		85,55
Holandia	58,12		50,88		47,48	35,69			30,02	39,26		36,75		37,32
Wielka Brytania	32,35		32,57		36,37	36,43			24	38,52		34,7		35,6
Grecja	81,48		80,59		80,03	73,18			70,25	63,22		52,61		59,97
Hiszpania					68,52	54,71			63,05	45,14		44,87		43,81
Portugalia					72,42	51,1			39,93	38,6		36,77		33,67
Szwecja							41,63		38,84	37,85		45,53		51,07
Austria								67,73	49,4	42,43		45,97		45,39
Finlandia								57,6	30,14	39,43		38,6		39,1
Czechy										28,3		28,22		18,2
Estonia										26,83		43,9		36,52
Cypr										72,5		59,4		43,97
Litwa										48,38		20,98		47,35
Łotwa										41,34		53,7		30,24
Węgry										38,5		36,31		28,97
Malta										82,39		78,79		74,8
Polska										20,87		24,53		23,83
Słowenia										28,35		28,37		24,55
Słowacja										16,97		19,64		13,05
Bułgaria												29,22		35,84
Rumunia												29,47		32,44
Chorwacja													20,84	25,24
WE/UE	61,99		58,98		58,41	56,67			49,51	45,47		43		42,54

Źródło: <http://www.wyniki-wybory2014.eu/pl/turnout.html> (odczyt: 30.07.2014)

się już przynajmniej trzykrotnie i można próbować pokusić się o jakieś pewniejsze wnioski, poziom uczestnictwa w wyborach do PE jest albo mniej więcej stały, albo spada (np. RFN, Francja, Włochy, Holandia, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Austria). Niska frekwencja w wyborach do PE tłumaczona jest m.in. brakiem „więzi psychologicznej” wyborców z PE, „który być może jest najlepiej znaną unijną instytucją, ale i tak większości wydaje się anonimowy i odległy”<sup>12</sup>, tym, że posłowie do PE są słabo widoczni na scenie politycznej, tym, że jest to zgodne z ogólną tendencją coraz słabszego udziału w wyborach, także krajowych, oraz że często stanowi odzwierciedlenie tego, jak wyborcy oceniają własne rządy i politykę wewnętrzną<sup>13</sup>.

Przedstawione wcześniej dane dotyczące zadowolenia z funkcjonowania demokracji w UE czy zaufania do unijnych instytucji mogą oczywiście stanowić jeden z argumentów na rzecz tezy o deficycie demokracji czy też deficycie legitymizacji w UE przynajmniej w jej wymiarze empirycznym. Jeśli jednak wziąć pod uwagę dane pokazujące zaufanie do krajowych instytucji politycznych, to sprawa chyba nieco się komplikuje – bo co można powiedzieć o legitymacji tych instytucji przy tak niskim zaufaniu i tak wysokim poziomie nieufności do nich? Już przynajmniej około dekady temu wyrażany był pogląd, że „deficyt demokracji dotyka, w mniejszym lub większym stopniu, wszystkie państwa europejskie”<sup>14</sup>. Wydaje się więc, że częste obwinianie UE i jej instytucji o tzw. trudne decyzje, różnego rodzaju niedogodności itp. i postawa rządów na poziomie krajowym określana mianem „nie obwiniaj mnie, obwiniaj Brukselę”<sup>15</sup> (Claudio M. Radaelli używa pojęcia „gra w winę”, ang. *blame game*<sup>16</sup>), może budzić wątpliwości. Ale UE i tak pozostaje wygodnym „chłopcem do bicia” dla polityków działających w państwach członkowskich UE.

---

<sup>12</sup> J. McCORMICK: *Zrozumieć Unię Europejską*. Przeł. M. KLIMOWICZ, M. SZYMCZUKIEWICZ. Warszawa 2010, s. 222–223.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> K. KLAUS: *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*. „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 64.

<sup>15</sup> L. LADRECH: *Political parties and the problem of legitimacy in the European Union*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 99.

<sup>16</sup> C.M. RADAELLI: *Technocracy in the European Union*. London–New York 1999, s. 2.



### 6.3. Specyficzne cechy Unii Europejskiej w opinii mieszkańców jej państw członkowskich

W kontekście zagadnienia deficytu demokracji i deficytu legitymizacji podnoszone są także inne problemy związane z funkcjonowaniem instytucji UE. Wskazuje się, że Unia i jej instytucje są bardzo skomplikowane, funkcjonują w sposób niejasny, nieprzejrzysty i przez to niezrozumiały dla „przeciętnego” człowieka – np. Thomas D. Zweifel, pisał w tym kontekście, że UE jest „tajemnicza”<sup>17</sup>, a J. McCormick, że „większość Europejczyków nie rozumie Unii Europejskiej”<sup>18</sup>. Bez wątplenia, brak lub niski poziom zrozumienia tego, jak funkcjonują UE i jej instytucje, może przyczynić się np. do nieufności do UE i jej instytucji czy też do niższego niż w wyborach krajowych uczestnictwa w wyborach powszechnych do Parlamentu Europejskiego. Generalnie, zdaniem J. Habermasa, mamy w UE zmonopolizowaną przez elity polityczne do czynienia z „niebezpieczną asymetrią” pomiędzy demokratyczną partycypacją ludzi w tym, co ich rządy „uzyskują” dla nich w „odległej Brukseli”, a „obojętnością, nawet apatią” obywateli UE dotyczącą decyzji ich parlamentu w Strasburgu<sup>19</sup>. Właśnie o Parlamencie Europejskim R. Dehousse pisał, że „dla wielu Europejczyków PE ciągle jawi się jako odległe zgromadzenie, którego funkcjonowanie pozostaje w znacznym stopniu nieznanie i którego członkowie nie zawsze reprezentują nastroje ludności”<sup>20</sup>. Z kolei w odniesieniu do Rady UE na takie cechy jej funkcjonowania, jak mała przejrzystość podczas podejmowania decyzji, trudny dostęp do informacji dla obywateli, słaba (tylko pośrednia) kontrola działalności tej instytucji, decydujący w bardzo wielu przypadkach wpływ na treść aktów prawnych COREPER-u czy problem wpływu na decyzje Rady różnych grup interesu wskazuje np. R. Gargarella<sup>21</sup>.

Deklaracje mieszkańców państw UE dotyczące tego, w jakim stopniu rozumieją funkcjonowanie UE, zawarto w tabeli 6.8. Wynika z nich, że

<sup>17</sup> T.D. ZWEIFEL: *Democratic deficit in comparison: Best (and worst) practices in European, US and Swiss merger regulation*. „Journal of Common Market Studies” 2003, Vol. 41, No 3, s. 541–542.

<sup>18</sup> J. MCCORMICK: *Zrozumieć Unię...*, s. 198.

<sup>19</sup> J. HABERMAS: *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge 2012, s. 48.

<sup>20</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative democracy: Constitutionalism in a polycentric polity*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 149.

<sup>21</sup> R. GARGARELLA: *Demanding public deliberation. The Council of Ministers: Some lessons from the Anglo-American history*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 195.

Tabela 6.8. Deklaracje mieszkańców państw UE rozumienia tego, jak działa Unia (dane w %)

UE/państwo	Rozumiem jak działa UE					
	tak i raczej tak		nie i raczej nie		nie wiem	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
UE 27	44	51	47	46	9	3
Belgia	58	56	41	43	1	1
Bułgaria	34	52	42	42	24	6
Czechy	38	47	54	51	8	2
Dania	57	61	41	38	2	1
Niemcy	51	58	40	40	9	2
Estonia	56	63	38	35	6	2
Irlandia	43	56	47	42	10	2
Grecja	56	53	44	47	0	0
Hiszpania	43	45	45	54	12	1
Francja	43	44	53	55	4	1
Włochy	26	38	60	59	14	3
Cypr	65	60	32	39	3	1
Łotwa	50	58	45	40	5	2
Litwa	47	59	43	38	10	3
Luksemburg	61	69	33	30	6	1
Węgry	40	50	56	48	4	2
Malta	47	44	37	51	16	5
Holandia	61	55	35	44	4	1
Austria	45	55	45	43	10	2
Polska	58	68	31	25	11	7
Portugalia	44	41	50	57	6	2
Rumunia	39	58	40	35	21	7
Słowenia	62	61	33	38	5	1
Słowacja	36	62	57	37	7	1
Finlandia	48	50	50	49	2	1
Szwecja	58	72	37	28	5	0
Wielka Brytania	39	46	55	51	6	3
Chorwacja	50	61	43	35	7	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 69, pytanie QA15a.9 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf); Standard Eurobarometer 79, pytanie QA22a.1 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 01.12.2013)

większość z mieszkańców uważa, że rozumie to, jak działa UE. W porównaniu do roku 2008 średni deklarowany poziom zrozumienia wzrósł o kilka punktów procentowych, przede wszystkim „kosztem” odpowiedzi „nie wiem”. W 2013 r. tylko w siedmiu państwach UE większość mieszkańców deklarowała, że nie rozumie, jak działa Unia, w tym m.in. we Francji, Hiszpanii, Włoszech i Wielkiej Brytanii.

Kolejnym z problemów składających się na zagadnienie „deficytu demokracji” jest wskazywany „dystans pomiędzy instytucjami UE a obywatelami”<sup>22</sup> UE. E.O. Eriksen i J.E. Fossum piszą, że w „UE dominuje raczej głos ekspertów niż ludzi”<sup>23</sup>, D. Smith i S. Wright zauważają zaś, że Wspólnoty i UE były budowane przez „polityków, ludzi biznesu, dyplomatów, prawników, ekonomistów i urzędników”<sup>24</sup>. Analizując dane statystyczne z połowy lat dziewięćdziesiątych XX w., R. Rohrschneider wyciągnął wniosek, iż większość mieszkańców Europy Zachodniej nie uważa, że UE ich reprezentuje<sup>25</sup>. Podchodząc do znaczenia tej kwestii nieco szerzej, np. S. Newman wyraża obawę, że decyzje podejmowane przez „oddalonych” polityków czy „jeszcze odleglejszych” biurokratów mogą powodować pasywność obywateli, „ostatecznie przekształcając ich w klientów”<sup>26</sup>.

F. Vibert, przywołując Alexisa de Tocqueville’a i jego przemyślenia dotyczące „ducha Ameryki”, pisze, że „lekcją dla Europy jest to, że poczucie tożsamości z Europą i jej instytucjami nie zostanie osiągnięte przez polityków ani przez traktaty proklamujące symbole tożsamości. Ludzie będą się identyfikować z europejskim systemem rządzenia, jeśli ten system będzie zorganizowany tak, aby nie był uważany za odległy od ludzi i gdy będzie odpowiedzialny”<sup>27</sup>. Zdaniem tego autora, istniejące symbole, jak flaga czy hymn UE, w żaden sposób nie przyczyniają się do tego, że ludzie czują, że biorą udział w wyborach dokonywanych przez unijne instytucje<sup>28</sup>. Dlatego też to, co na pewno nie dokładnie, ale przynajmniej w pewnym stopniu może być pomocne w zweryfikowaniu

<sup>22</sup> S. GEROGÉ, I. BACHE: *Politics in the European Union*. Oxford 2001, s. 15.

<sup>23</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration*. In: *Democracy in...*, s. 14.

<sup>24</sup> D. SMITH, S. WRIGHT: *The turn towards democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999, s. 1.

<sup>25</sup> R. ROHRSCHEIDER: *The democracy deficit and mass support for an EU-wide government*. „American Journal of Political Science” 2002, Vol. 46, No 2, s. 472–473.

<sup>26</sup> S. NEWMAN: *Globalization and democracy*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000, s. 22.

<sup>27</sup> F. VIBERT: *Europe simple, Europe strong. The future of the European governance*. Cambridge 2001, s. 211.

<sup>28</sup> Ibidem.

Tabela 6.9. Poczucie wpływu na funkcjonowanie UE państw członkowskich i ich mieszkańców (dane w %, pominięto odpowiedzi „nie wiem”)

UE/państwo	Interesy mojego kraju są dobrze uwzględniane w UE				Mój głos liczy się w UE				Mój głos liczy się w moim państwie			
	tak i raczej tak		nie i raczej nie		tak i raczej tak		nie i raczej nie		tak i raczej tak		nie i raczej nie	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2012	2008	2012
UE 27	46	40	39	53	31	28	57	67	48	50	45	47
Belgia	63	58	31	37	49	48	48	49	62	59	37	40
Bułgaria	32	31	40	60	14	22	59	64	18	43	66	52
Czechy	36	29	54	67	16	16	78	81	22	30	74	69
Dania	60	54	33	43	50	56	45	42	93	92	6	6
Niemcy	56	58	32	36	34	36	55	59	59	69	36	30
Estonia	46	43	44	51	23	18	63	77	43	51	53	48
Irlandia	59	44	21	51	31	26	50	67	47	47	41	48
Grecja	41	14	59	85	34	11	66	89	28	11	72	89
Hiszpania	55	33	26	59	45	18	40	77	55	35	34	61
Francja	51	44	34	45	41	38	51	55	72	77	25	21
Włochy	32	28	47	67	16	17	68	78	17	22	71	75
Cypr	52	13	38	86	48	9	41	89	59	28	35	69
Łotwa	22	28	68	69	12	17	79	75	17	31	78	67
Litwa	40	50	43	45	27	24	56	65	18	22	71	73
Luksemburg	58	66	28	29	44	46	48	51	69	65	25	33
Węgry	37	33	53	62	28	35	62	59	32	38	64	60
Malta	58	53	23	34	45	45	30	43	48	46	29	46
Holandia	50	45	39	48	44	38	51	58	79	79	20	20
Austria	29	37	56	59	22	33	65	64	51	71	41	28
Polska	44	46	33	43	38	37	45	56	51	54	38	42
Portugalia	47	29	38	64	28	16	63	81	37	33	55	63
Rumunia	40	35	35	60	18	23	57	71	20	17	60	76
Słowenia	56	30	35	65	41	32	53	65	61	59	36	39
Słowacja	57	38	32	57	17	28	73	68	31	46	62	52
Finlandia	28	41	68	57	24	33	73	65	70	80	29	19
Szwecja	68	48	26	49	38	41	56	56	87	92	11	8
Wielka Brytania	35	29	50	61	22	19	70	75	39	49	56	49
Chorwacja	—	—	—	—	—	48	—	45	61	71	36	26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 69, pytanie QA15a.11, QA15a.4, QA15a.5 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf); Standard Eurobarometer 78, pytanie QA20.5 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_anx_en.pdf); Standard Eurobarometer 79, pytanie QA22a.2, QA22a.3 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 01.12.2013)

tego, czy wspomniany dystans rzeczywiście jest odczuwalny dla mieszkańców państw UE, jest ich odpowiedź na pytanie dotyczące tego, w jakim stopniu w UE interesy ich państw są uwzględniane oraz w jakim stopniu w UE liczy się ich osobisty głos. Dla porównania, poglądy na tę drugą sprawę zostały zestawione z opiniami na temat tego, w jakim stopniu głos danego człowieka liczy się w jego państwie (tab. 6.9.).

Przedstawione dane pokazują, że wśród mieszkańców UE wyraźnie przeważa przekonanie o tym, że interesy ich państw nie są należycie uwzględniane przez UE. W 2013 r. tylko wśród mieszkańców siedmiu państw UE dominowało przekonanie, że interesy ich krajów są dobrze uwzględniane w UE: Belgii, Danii, Niemiec, Litwy, Luksemburga, Malty i Polski. Najgorsze zdanie mają pod tym względem mieszkańcy Cypru i Grecji. Widać także wyraźną zmianę poglądów na ten temat w porównaniu do roku 2008 – wtedy to średnio w całej UE przeważały jednak opinie o dobrym uwzględnianiu interesów państw członkowskich.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o opinie na temat tego, w jakim stopniu głos danego mieszkańca liczy się w UE. W 2013 r. tylko większość mieszkańców Danii, Malty i Chorwacji (badanie było przeprowadzone wiosną 2013 r., a więc przed wejściem tego państwa do UE) uważała, że ich głos liczy się w Unii. Nie będzie też zapewne niespodzianką to, że w porównaniu do badania sprzed kryzysu liczba mieszkańców uważająca, że ich głos nie liczy się w UE, wzrosła – a już wtedy takie poglądy wyraźnie przeważały. Większość przeciwnego zdania była w 2008 r. tylko w Belgii, Danii, Hiszpanii, na Cyprze i Malcie. W odniesieniu do Hiszpanii i Cypru doszło więc do radykalnej zmiany poglądów ich mieszkańców. W bardzo znaczących w tym kontekście i w ogóle w kontekście zagadnienia legitymizacji w UE wydarzeniach, jakimi były referenda dotyczące ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy we Francji i w Holandii w 2005 r., wg V.A. Schmidt Francuzi i Holendrzy odrzucając ten traktat, pokazali „głośno i wyraźnie”, że mniej interesuje ich rozwiązywanie problemów UE niż zaprotestowanie przeciwko jej wpływowi na ich państwa, oraz zwrócili uwagę na rosnącą rozbieżność pomiędzy proeuropejskimi elitami i znacznie bardziej sceptycznymi ludźmi<sup>29</sup>.

Mając na względzie wskazane wyniki badań opinii publicznej, chyba trudno nie zgodzić się z poglądem, że perspektywy powszechnego udziału ludzi w sprawowaniu władzy w UE „wydają się raczej blade”<sup>30</sup>. Ale czy

<sup>29</sup> V.A. SCHMIDT: *Democracy in Europe. The EU and national politics*. Oxford 2006, s. 155.

<sup>30</sup> E.O. ERIKSEN: *Deliberative supranationalism in the EU*. In: *Democracy in...*, s. 43.

Tabela 6.10. Opinie mieszkańców państw UE na temat wybranych cech charakteryzujących Unię (dane w %; pominięto odpowiedzi „nie wiem”)

UE/państwo	Cechy, które charakteryzują UE					
	demokratyczna		technokratyczna		skuteczna	
	dobrze opisuje UE	źle opisuje UE	dobrze opisuje UE	źle opisuje UE	dobrze opisuje UE	źle opisuje UE
UE 27	61	32	49	27	32	59
Belgia	71	27	65	27	45	53
Bułgaria	79	11	44	19	62	21
Czechy	67	30	49	34	43	52
Dania	70	27	62	23	30	66
Niemcy	71	25	60	23	28	63
Estonia	70	21	58	18	51	37
Irlandia	59	35	54	23	41	51
Grecja	37	62	73	24	17	82
Hiszpania	47	43	35	26	21	69
Francja	63	28	56	24	24	67
Włochy	58	37	47	33	37	55
Cypr	34	62	64	25	14	82
Łotwa	63	25	51	17	44	43
Litwa	74	18	52	16	66	24
Luksemburg	72	26	65	23	39	58
Węgry	67	28	44	23	49	44
Malta	67	16	50	11	48	28
Holandia	57	39	49	33	14	81
Austria	58	38	60	29	38	55
Polska	78	16	49	22	59	31
Portugalia	45	48	41	30	25	69
Rumunia	73	17	44	25	48	36
Słowenia	54	41	55	30	33	63
Słowacja	69	28	51	29	45	48
Finlandia	52	45	62	23	32	65
Szwecja	61	37	54	29	13	85
Wielka Brytania	44	44	38	28	23	67
Chorwacja	70	25	57	25	53	40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

Standard Eurobarometer 79, pytania QA15.2, QA15.4, QA15.5 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 23.11.2013)

na poziomie państw członkowskich sytuacja wygląda pod tym względem zasadniczo inaczej?

Warto zwrócić uwagę również na to, że różnica pomiędzy osobami uważającymi, że interesy ich państw nie są dobrze uwzględniane w UE oraz że ich głos nie liczy się w Unii, a uważającymi przeciwnie, jest wyraźnie większa w porównaniu do różnicy pomiędzy osobami niezadowolonymi a zadowolonymi z funkcjonowania demokracji w UE (tab. 6.3). Być może więc poczucie pewnej części mieszkańców państw UE, że interesy ich krajów oraz ich własny głos niezbyt liczą się w Unii, nie przeszkadza być zadowolonym z funkcjonowania demokracji w UE.

Wyraźnie lepiej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o opinie na temat tego, w jakim stopniu głos danego człowieka liczy się w jego państwie. Poglądy na tę sprawę są w widoczny sposób bardziej stabilne wśród mieszkańców państw UE. Zarówno w roku 2008, jak i roku 2012 przeważają odpowiedzi, że głos ten liczy się.

Ostatnie w tym rozdziale zestawienie (tab. 6.10.) zawiera opinie mieszkańców państw UE z roku 2013 na temat wybranych cech przypisywanych Unii. Wybór tych cech jest związany z przedstawionymi w rozdziale czwartym najistotniejszymi źródłami, na których może opierać się legitymizacja systemu instytucjonalnego UE. Z danych tych wynika m.in., że dla wyraźnej większości mieszkańców UE jedną z jej cech jest demokratyczność. Tylko dla większości mieszkańców Grecji, Cypru i Portugalii demokratyczność źle opisuje UE, a w przypadku mieszkańców Wielkiej Brytanii mamy równowagę. Mieszkańcy pozostałych krajów UE przypisują tej organizacji atrybut demokratyczności i to „raczej zdecydowanie”. Mając w pamięci wyniki odpowiedzi na pytanie o zadowolenie z funkcjonowania demokracji w UE (tab. 6.3.), zgodnie z którym 46% mieszkańców państw UE wyrażało niezadowolenie, a 43% – zadowolenie, taki wynik chyba musi zastanawiać i nakazywać ostrożność w wyciąganiu na podstawie wyników badań opinii publicznej, w których odpowiedzi nie zawsze są ze sobą spójne, zbyt zdecydowanych i jednoznacznych wniosków. Tym bardziej że tak, jak wyraża większość przypisuje UE cechę demokratyczności, tak również mamy do czynienia z przewagą odpowiedzi, że Unię dobrze opisuje technokratyzm – UE jest technokratyczna dla większości mieszkańców wszystkich państw członkowskich bez żadnego wyjątku. Zgodnie z ocenami z tego samego badania, UE nie jest organizacją zbyt skuteczną – średnio w całej UE w 2013 r. za taką uważało ją tylko 32% mieszkańców, 59% zaś uważało, że skuteczność źle opisuje Unię.

#### **6.4. Unia Europejska i jej system instytucjonalny w świetle badań opinii publicznej – podsumowanie i wnioski**

Z przedstawionych w tym rozdziale wyników badań opinii mieszkańców państw UE można wyciągnąć kilka wniosków. Jak to zostało wspomniane, warto chyba zachować pewną ostrożność w formułowaniu na ich podstawie jakichś kategoriycznych sądów, gdyż odpowiedzi nie zawsze są z sobą spójne. Mają one także charakter deklaracji, które nie zawsze muszą np. być szczere. Otwarta pozostaje także kwestia, na jakiej podstawie są formułowane, tzn. jaka jest rzeczywista wiedza o funkcjonowaniu UE i jej instytucji.

Wyniki badań opinii publicznej wskazują, że nawet jeśli przyjąć pogląd o deficycie legitymizacji (deficycie demokracji) w UE, to jeszcze poważniejszym problemem jest kwestia nastawienia mieszkańców państw członkowskich UE do swoich instytucji krajowych. Poziom zaufania do rządów, parlamentów, partii politycznych działających na poziomie krajowym jest generalnie jeszcze niższy niż poziom zaufania do instytucji UE. Oczywiście, taki stan rzeczy nie powinien ani nie może być uzasadnieniem dla niepodejmowania zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w wymiarze teoretycznym czy też braku reform tego systemu, które miałyby na celu wzmocnienie jego legitymacji. Jednak jeśli w odniesieniu do UE i jej systemu instytucjonalnego można mówić o takich problemach, jak np. deficyt legitymizacji (demokracji), brak zainteresowania UE i niski poziom wiedzy o niej itp., to od tego rodzaju problemów nie są wolne systemy polityczne państw członkowskich UE. Z jednej strony chyba coraz większym problemem staje się „jakość” współczesnych obywateli tych państw. Chodzi tutaj o m.in. poziom ich wiedzy i zainteresowania sprawami publicznymi, gotowość do tego, aby poświęcić swój czas i energię na to, aby pogłębić własną wiedzę dotyczącą życia publicznego i polityki (kosztem np. rozrywki), zaangażowanie w sprawy publiczne (przejawiające się np. członkowstwem w różnego rodzaju organizacjach, jak np. partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia czy chociażby udział w wyborach), znaczenie spraw publicznych czy tzw. dobra ogółu w hierarchii wartości poszczególnych jednostek. Z drugiej strony tak niskie zaufanie do instytucji politycznych absolutnie nie może być uważane tylko za konsekwencję tego, jak wyglądają współczesne społeczeństwa w państwach UE. Wynika również z tego, jak działają jednostki i grupy rządzące, i z tego, że takie zjawiska, jak niekompetencja, nieuczciwość, przedkładanie interesów prywatnych (indywidualnych i grupowych) ponad dobro publiczne itp. to codzienność współczesnej polityki.



Zawarte w prezentowanych zestawieniach dane pozwalają także bardzo wyraźnie zauważyć, że kilka lat kryzysu gospodarczego w państwach UE bardzo mocno odbiło się na poglądach i odczuciach ich mieszkańców. Generalnie, pogorszyło się postrzeganie Unii i jej instytucji oraz zaufanie do nich. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne w tych państwach, w których skutki kryzysu są najdotkliwsze, tzn. na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii czy Portugalii. Mieszkańcy tych państw przodują pod względem skali zmian poglądów na temat funkcjonowania UE i jej instytucji, ale, jak to zostało pokazane, zmiana ta dotyczy także instytucji krajowych. Przedstawione wyniki badań opinii publicznej pozwalają potwierdzić hipotezę, zgodnie z którą wybuch i następstwa kryzysu gospodarczego osłabiły społeczną legitymację instytucji UE. Nieodparcie nasuwa się tutaj teza K. Marksa o tym, że społeczny byt ludzi określa ich świadomość...<sup>31</sup> Warto w kontekście kryzysu i jego skutków pamiętać także o związku pomiędzy sytuacją gospodarczą a stabilnością systemu politycznego, w tym stabilności demokracji<sup>32</sup>. Wydaje się, że jednym z następstw kryzysu jest to, że bardzo poważnie nadszarpnięte zostały wizerunek i atrakcyjność UE jako organizacji stabilnej gospodarczo, efektywnie zarządzanej przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów, zapewniającej relatywnie wysoki poziom bezpieczeństwa materialnego itp. „Europejskie marzenie” z tytułu książki Jeremy’ego Rifkina<sup>33</sup> także zostało przyćmione.

Należy jednak podkreślić, że kryzys i jego skutki na pewno nie są jedyną zmienną wpływającą na poglądy, opinie, zachowania polityczne itp. mieszkańców państw UE, w tym także na te dotyczące UE i jej systemu instytucjonalnego. Swoje znaczenia mają także inne okoliczności, np. związane z wydarzeniami na krajowych scenach politycznych w państwach UE czy w międzynarodowym otoczeniu Unii. Proste, jednoczynnikowe wyjaśnienia przedstawionych zmian poglądów mieszkańców państw UE, jakie zaszły pomiędzy rokiem 2008 (2007) a 2013, w których jedyną przyczynę tych zmian stanowiłby kryzys gospodarczy i jego następstwa, byłyby zbyt prostym uproszczeniem.

Przedstawione dane pozwalają chyba także sformułować ostrożny wniosek o tym, że nawet jeśli z deficytem demokracji w UE mamy do czynienia, chyba nie jest on największym problemem ani wyzwaniem dla

---

<sup>31</sup> K. MARKS: *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej*. Przeł. E. LIPIŃSKI. Warszawa 1953, s. 5.

<sup>32</sup> Przykładowo, C. Boix dowodzi, że istnieje związek pomiędzy zróżnicowaniem majątkowym a stabilnością demokracji. C. BOIX: *Democracy and redistribution*. Cambridge 2006.

<sup>33</sup> J. RIFKIN: *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa american dream*. Przeł. W. FALKOWSKI, A. KOSTARCZYK. Warszawa 2005.

UE i/lub świadomość jego istnienia wśród mieszkańców państw UE jest relatywnie niska. Oczywiście, nie zmienia to opinii, zgodnie z którą nie da się w dłuższej perspektywie czasowej kontynuować procesu integracji wbrew „zwykłym ludziom”, nie wyjaśniając, nie tłumacząc i nie przekonując do podejmowanych decyzji. Przykładowo, na problem braku wystarczającej komunikacji w trakcie procesu legislacyjnego na poziomie unijnym i ogólnoeuropejskiej debaty wskazuje L.Ch. Blichner<sup>34</sup>. Trudno byłoby oczekiwać od społeczeństw państw UE minimalnego chociaż zaangażowania w proces integracji, zainteresowania nim, uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego itp. w sytuacji, w której funkcjonowanie UE byłoby postrzegane jako niedemokratyczne czy niezrozumiałe.

Przedstawione wyniki badań wskazują także, że obszarem, gdzie ciągle bardzo dużo pozostaje do poprawienia, jest systematyczne wyjaśnianie i przybliżanie ludziom tego, w jaki sposób funkcjonują UE i jej instytucje. Brak wiedzy w tym zakresie jest bez wątpienia jedną z głównych przyczyn krytycznych opinii formułowanych zarówno na temat np. poszczególnych działań podejmowanych przez wspólnotowe instytucje, jak i w ogóle całego procesu integracji i UE. Należy zgodzić się ze słowami np. P. Dyrberga, który pisze, że po pierwsze, dobre funkcjonowanie demokracji zależy od dobrze poinformowanego społeczeństwa i od debaty opartej na informacjach, po drugie zaś, mechanizmy przejrzystości, takie jak dostęp społeczeństwa do informacji, mogą zwiększać możliwość społeczeństwa obywatelskiego do udziału w podejmowaniu decyzji przez władze<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> L.Ch. BLICHER: *The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy*. In: *Democracy...*, s. 147–148.

<sup>35</sup> P. DYRBERG: *Odpowiedzialność i legitymizacja – co zawdzięczamy przejrzystości?*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 90.



## Zakończenie

### Główne kierunki potencjalnych reform systemu instytucjonalnego UE w kontekście jego legitymizacji

Badania zarówno teoretyczne, jak i empiryczne dotyczące legitymizacji władzy politycznej, w głównej mierze poświęcone są temu zagadnieniu w odniesieniu do państwa i jego instytucji. Organizacje międzynarodowe, a jest nią także UE, i funkcjonujące w ich ramach instytucje, relatywnie rzadko są podmiotami, w odniesieniu do których problem legitymizacji jest podnoszony.

Przez kilka pierwszych dekad funkcjonowania Wspólnot Europejskich problem legitymizacji ich instytucji poruszany był rzadko. Powód stanowiło m.in. to, że znaczenie WE było relatywnie mniejsze i wystarczająca okazywała się legitymizacja oparta przede wszystkim na efektach funkcjonowania Wspólnot. Postępujący proces integracji, tzn. przyjmowanie do WE (a później do UE) kolejnych państw, obejmowanie rozwiązaniami wspólnotowymi kolejnych dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego oraz pogłębianie integracji, wraz z zachodzącymi przemianami w społeczeństwach państw należących do WE (UE), spowodowało, że od mniej więcej początku lat dziewięćdziesiątych XX w. coraz powszechniej zaczęto formułować tezę o deficycie demokracji czy też, nieco rzadziej, deficycie legitymizacji w UE. Zgodnie z postawioną w rozdziale drugim tezą, głównym tego powodem był „nierównomierny” rozwój procesu integracji, tzn. sytuacja, w której integracja „materialna” wyprzedziła integrację w sferze „instytucjonalnej”.

Kluczowe znaczenie dla zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE ma to, że Unia nie jest typową międzynarodową organizacją międzyrządową; jest organizacją *sui generis*, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, i łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej. Ta specyfika UE stanowi podstawę postawionej we wstępie głównej tezy niniejszej pracy. Opieranie legitymizacji systemu

instytucjonalnego UE tylko na podstawie bezpośredniej legitymizacji demokratycznej – tak, jak ma to miejsce w przypadku państw demokratycznych – nie ma w przypadku UE uzasadnienia. Oznaczałoby raczej zbyt daleki stopień zaawansowania integracji w płaszczyźnie „instytucjonalnej” w stosunku do stopnia integracji „materialnej”. Dopóki UE będzie strukturą łączącą cechy charakterystyczne dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja Unii i jej systemu instytucjonalnego powinna mieć charakter szczególny, w którym legitymizacja demokratyczna odgrywa rolę wiodącą, ale jest uzupełniana przez inne źródła.

System instytucjonalny UE bardzo różni się od rozwiązań funkcjonujących w państwach, a tym bardziej w organizacjach międzynarodowych. Ma on bowiem bardzo wiele cech specyficznych, a jednocześnie mających kluczowe znaczenie dla jego charakteru i swojego funkcjonowania. Kompetencje stanowienia prawa w ramach tzw. zwykłej procedury prawodawczej podzielone są pomiędzy Komisję (która ma formalne prawo inicjatywy prawodawczej) oraz Radę i PE. Poza tym, wpływ na unijną agendę i treść stanowionego prawa ma także Rada Europejska. Kompetencje wykonawcze w UE pozostają w gestii przede wszystkim KE, jednak realizacja polityk i działań UE należy głównie do państw członkowskich i ich instytucji wszystkich szczebli. Poza tym, o ile w państwach demokratycznych rywalizacja polityczna zachodzi przede wszystkim pomiędzy partiami politycznymi starającymi się zdobyć lub utrzymać większość w parlamencie, o tyle w UE, ze względu na specyfikę jej systemu instytucjonalnego, rywalizacja ta dokonuje się bardziej pomiędzy jej instytucjami niż pomiędzy frakcjami w PE. Jeśli chodzi o władzę sądowniczą, to oczywiście brak jest w UE systemu sądownictwa powszechnego. Nad przestrzeganiem prawa UE czuwa TS UE, który także jest instytucją szczególną, łączącą w sobie cechy sądu międzynarodowego, konstytucyjnego, gospodarczego, administracyjnego, pracy, kasacyjnego oraz sądu o charakterze dyscyplinarnym. Stosowanie prawa UE należy przede wszystkim do sądów krajowych. Trzeba także dodać, że kompetencje poszczególnych instytucji UE nie są takie same we wszystkich sferach działania Unii. Szczególnie mocno było to widoczne przed wejściem w życie TL, kiedy to mieliśmy do czynienia z tzw. filarową konstrukcją UE, a obecnie najbardziej jest to widoczne w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W przypadku systemu instytucjonalnego UE szczególnie wyraźnie widoczna jest także jego policentryczność.

Można więc powiedzieć, że system instytucjonalny UE jest specyficzny w wymiarze horyzontalnym. Do tego dochodzi jego specyfika w wymia-

rze wertykalnym – niektóre instytucje UE nie są „tylko” instytucjami UE, tworzą je bowiem osoby, będące reprezentantami państw członkowskich (Rada Europejska i Rada). Z jednej strony działają więc oni jako instytucje UE – ale na poziomie UE nie ponoszą za swoje działania przed nikim odpowiedzialności, z drugiej – działają na rzecz państw, które reprezentują, a źródła ich legitymacji sytuują się w krajowych systemach politycznych. Biorąc pod uwagę to, że polityki i prawo UE wykonują oraz stosują także instytucje wszystkich szczebli państw członkowskich Unii, jest to także system wielopoziomowy.

Mając na uwadze dokonaną analizę źródeł legitymizacji systemu instytucjonalnego UE i wnioski z niej płynące, można stwierdzić, że na poziomie UE mamy do czynienia z „rządami dla ludzi” oraz „z ludźmi”. Natomiast „rządy ludzi” i „poprzez ludzi” dokonują się przede wszystkim na poziomie państw członkowskich – partycypacja i polityczna reprezentacja mają miejsce przede wszystkim na poziomie państw członkowskich UE. Mówiąc innymi słowami, w UE mamy do czynienia z wyraźnie słabszą demokracją „na wejściu” – czyli z „rządami ludzi”, w porównaniu do demokracji „na wyjściu” – czyli „rządami dla ludzi”. Gdyby UE była tylko, lub przede wszystkim, międzynarodową organizacją międzyrządową, to legitymacja pośrednia mogłaby zostać uznana za wystarczającą. Jeśli natomiast uznać, że UE to przede wszystkim struktura integrująca ludzi, o charakterze podobnym do państwa, i miałaby ona być demokracją, to wtedy głównym źródłem prawomocności powinna być bezpośrednia legitymacja demokratyczna. Legitymacja pośrednia byłaby za słabym źródłem prawomocności systemu instytucjonalnego UE i w związku z tym twierdzenie o deficycie demokracji w UE byłoby uzasadnione.

Jednak przyjmując to, że UE jest w chwili obecnej strukturą *sui generis*, i sama Unia oraz jej system instytucjonalny mają wiele atrybutów charakterystycznych dla państwa, jakich nie ma ani nie miała żadna inna organizacja międzynarodowa, bardzo ważne i liczne atrybuty struktury ponadnarodowej, transnarodowej, a także organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym, to opieranie legitymacji UE i jej instytucji tylko na podstawie legitymacji bezpośredniej, charakterystycznej dla państwa, byłoby nieuzasadnione. I dopóki UE będzie strukturą, w przypadku której będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla organizacji międzynarodowej, ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny – zarówno bezpośredni, jak i pośredni. Obydwa te źródła legitymizacji mogą i powinny być „wspierane” i uzupełniane przez inne źródła legitymizacji, tzn. wspomniane: legitymizację utylitarną i cywilizacyjną.

Problem deficytu demokracji czy też deficytu legitymizacji całkiem słusznie – gdyż trudno jest sobie wyobrazić kontynuowanie procesu integracji bez odpowiedniej legitymacji – zaczął być uważany za jeden z najistotniejszych dla dalszego rozwoju i funkcjonowania UE. Brak odpowiedniej legitymacji demokratycznej stanowi poważne ograniczenie w rozwoju procesu integracji<sup>1</sup>. Jak pisze T. Biernat, „zlikwidowanie deficytu demokracji jest traktowane jako warunek rozwoju UE i nadania jej takiego kształtu, który będzie uzasadniał jej szerszą społeczną akceptację”<sup>2</sup>. Z kolei zdaniem S. Hixa, „dopóki w UE nie będzie istniał bardziej bezpośredni system demokratyczny, dopóty liderzy europejscy nie będą w stanie poradzić sobie z kluczowymi kwestiami stojącymi przed Europą: strukturalnymi reformami gospodarczymi, ustaleniem pozycji UE w świecie czy radzeniem sobie z wieloetniczną strukturą Europy. [...] Natomiast w pełni demokratyczna *polis* podejmuje decyzje polityczne w procesie wyborów, co zmusza elity polityczne do dyskusji na temat konkretnych zagadnień i pozwala wyborcom formułować opinie w wyniku tych dyskusji”<sup>3</sup>. Poza tym, bez wątplenia stwierdzenia w rodzaju „UE jest niedemokratyczna”, stanowić mogą wygodny argument dla wszystkich przeciwników procesu integracji<sup>4</sup>.

Jednak, jak próbowano to pokazać w pracy, ze względu na specyfikę UE, niebędącej typową organizacją międzynarodową, ale i niebędącej państwem, oraz, w konsekwencji, przedstawioną specyfikę jej systemu instytucjonalnego, istota problemu jest nieco szersza i leży nie tyle w deficycie demokracji, ile raczej w znalezieniu optymalnego na danym etapie zaawansowania procesu integracji połączenia różnych źródeł legitymizacji.

Znaczenie zagadnienia legitymizacji UE i jej instytucji, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i empirycznym, bardzo dobrze pokazał trwający od kilku lat w państwach UE kryzys gospodarczy i jego skutki. Wnioski, jakie nasuwają się z analizy wyników badań opinii publicznej, są takie, że w okresie kryzysu legitymizacja instytucji UE wyraźnie osłabła. Jednocześnie jeśli chodzi o empiryczny wymiar legitymizacji UE i jej systemu instytucjonalnego, to warto zauważyć, że o ile od dłuższego już

---

<sup>1</sup> J. GREENWOOD: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke–New York 2003, s. 5.

<sup>2</sup> T. BIERNAT: „Deficyt demokracji” w strukturach Unii Europejskiej. W: *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*. Red. T. BIERNAT, A. SIWIK. Toruń 2003, s. 33.

<sup>3</sup> S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 250.

<sup>4</sup> F. DECKER: *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*. „Journal of European Public Policy” 2002, No 9(2), s. 256.

czasu kwestia ta jest przedmiotem zainteresowania, o tyle chyba nieco umyka problem dotyczący postrzegania i zaufania mieszkańców państw UE do instytucji politycznych (parlamenty, rządy centralne i partie polityczne) działających w państwach członkowskich Unii. Zaufanie do nich jest jeszcze niższe niż do instytucji UE – i było tak już przed kryzysem. Oprócz więc problemu legitymizacji w UE warto przyjrzeć się temu zagadnieniu także na poziomie państw członkowskich Unii. UE i jej instytucje oczywiście nie są i nigdy nie będą wolne od różnego rodzaju wad – tak jak i każda instytucja polityczna funkcjonująca w jakimkolwiek miejscu i czasie. Dlatego też krytyka pod adresem UE i jej instytucji bardzo często jest uzasadniona. Jednak gdy jest ona formułowana przez np. polityków funkcjonujących na poziomie państw członkowskich UE, to, biorąc pod uwagę bardzo niski w większości państw UE poziom zaufania do parlamentów i rządów narodowych, a w przypadku partii politycznych wręcz dramatycznie niski, brzmi ona raczej mało przekonująco. Złożoność zagadnienia deficytu demokracji i deficytu legitymizacji wynika m.in. z tego, że, jak zauważa np. D. Wincott, w większości literatury poświęconej temu tematowi porównuje się rzeczywistość UE raczej z idealną wersją demokracji, a nie z zawiłymi i odbiegającymi od tego ideału realiami demokracji w Europie<sup>5</sup>.

Ogólnie, można wskazać dwie główne drogi wzmocnienia legitymizacji UE i jej systemu instytucjonalnego. Pierwsza polega na przekazywaniu kompetencji, które teraz są atrybutem instytucji UE, z powrotem na poziom państwa narodowego – wychodząc z założenia, że jego instytucje cieszą się odpowiednią legitymacją. I w pewnym zakresie z tego rodzaju działaniami mamy do czynienia – wyrazem tego rodzaju dążeń jest zasada subsydiarności (postanowienia o niej zostały wprowadzone do prawa pierwotnego UE na mocy traktatu z Maastricht) czy wzmocnianie roli parlamentów narodowych, co zostało dokonane na mocy TL. Tutaj jednak problem polega m.in. na tym, że rola parlamentów krajowych w procesie podejmowania decyzji na poziomie UE sprowadza się do „wewnętrznej legitymizacji politycznej” decyzji prezentowanych w Unii już tylko przez przedstawicieli władzy wykonawczej<sup>6</sup>. Poza tym,

---

<sup>5</sup> D. WINCOTT: *Does the European Union pervert democracy? Questions of democracy in new constitutionalist thought on the future of Europe*. In: *The European Union and its order. The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford 2000, s. 116.

<sup>6</sup> J. JASKIERNIA: *Kompetencje rządu do reprezentowania państwa we wspólnotowych procesach decyzyjnych a problem „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. W: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*. Kraków 2007, s. 139.



biorąc pod uwagę swoistą logikę procesu integracji oraz jego obecny stan zaawansowania, wydaje się, że efektywność tego sposobu jest ograniczona. Próba wzmocnienia w ten sposób legitymizacji funkcjonowania UE i zachowania konsekwencji prowadziłyby do stagnacji lub nawet regresu w integracji. Tymczasem, jak to zostało przedstawione w rozdziale piątym, chociażby tylko w związku z kryzysem gospodarczym w ostatnich latach mamy do czynienia z pogłębieniem integracji, zwłaszcza pomiędzy państwami strefy euro. Dlatego wydaje się, że zasadny jest pogląd, zgodnie z którym wyłączenie krajowych podmiotów władzy wykonawczej do podejmowania decyzji na poziomie UE zostanie utrzymana, które to rozwiązanie m.in. tworzy „stan pewności prawnej”, co oczywiście nie stoi w sprzeczności z dążeniem do wzmacniania wpływu parlamentów krajowych na proces stanowienia prawa w UE<sup>7</sup>, czego wyrazem są wspomniane postanowienia TL.

Natomiast druga droga reformowania systemu instytucjonalnego UE polega przede wszystkim na wzmacnianiu bezpośredniej legitymacji demokratycznej tworzących go instytucji – zgodnie z założeniem, że transferowi kompetencji na poziom UE powinno towarzyszyć wzmocnienie wpływu tych, których dotyczą decyzje podejmowane przez unijne instytucje oraz odpowiednio mocniejsza odpowiedzialność instytucji UE przed obywatelami państw członkowskich. Innymi słowy, chodzi o to, aby zmniejszyć lukę pomiędzy zakresem władzy, której nośnikami są instytucje UE, a ich demokratyczną odpowiedzialnością.

Jeśli chodzi o zmiany w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE, które mogłyby, przynajmniej teoretycznie, wzmocnić legitymację normatywną unijnych instytucji, to reformą, która nasuwa się chyba jako pierwsza, zwłaszcza biorąc pod uwagę zarysowaną ewolucję systemu instytucjonalnego UE, jest dalsze zwiększenie kompetencji PE oraz wzrost jego znaczenia w relacjach z innymi instytucjami UE. Wzmocnienie PE pod względem ustrojodawczym oznaczałoby zwiększenie wpływu tej instytucji na charakter UE czy np. na zakres kompetencji Unii. Naturalnym wzmocnieniem PE byłoby także zwiększenie jego wpływu na stanowione na poziomie UE prawo pochodne. Mogłoby to polegać, po pierwsze, na redukcji lub eliminacji tych przypadków, w których obecnie akty prawne przyjmowane są zgodnie z inną niż zwykła procedurą prawodawczą, a więc w których PE nie uczestniczy w ogóle albo jego wpływ na treść aktu prawnego jest mniejszy, niż ma to miejsce w przypadku tej właśnie procedury; po drugie, na redukcji wpływu Rady na treść aktu prawnego kosztem właśnie PE; po trzecie wreszcie, na przyznaniu PE prawa wy-

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 142–143.

stępowania z inicjatywą prawodawczą, której brak stanowi dziś o zasadniczej różnicy w kompetencjach PE w porównaniu do parlamentów w systemach demokratycznych.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że reforma polegająca na przyznaniu PE prawa inicjatywy prawodawczej (oczywiście, jeśli nie byłoby ono w jakiś sposób bardzo ograniczone np. tylko do niektórych unijnych polityk) nie byłaby tylko kolejnym krokiem na drodze zwiększania znaczenia PE w systemie instytucjonalnym UE, ale zasadniczą zmianą o charakterze jakościowym. Oznaczałaby bowiem przede wszystkim to, że kontrola proponowania prawa w UE nie spoczywa już tylko w rękach instytucji ponadnarodowej, powoływanej z największym udziałem polityków państw członkowskich UE, czyli Komisji Europejskiej. „Rozproszenie” prawa inicjatywy legislacyjnej mogłoby w rezultacie skutkować utratą kontroli nad funkcjonowaniem i rozwojem UE przez rządy państw członkowskich. Oczywiście konsekwencje te zależałyby także od innych okoliczności – tutaj przede wszystkim od tego, czy KE nadal zachowałaby prawo inicjatywy legislacyjnej, czy też miałby je już tylko PE, od tego, jak duży wpływ na treść danego aktu prawnego miałyby Rada, tzn. czy np. możliwe byłoby przyjęcie jakiegoś aktu prawnego przez PE nawet przy sprzeciwie Rady, czy PE mógłby (np. jakąś większością kwalifikowaną) odrzucić ewentualny sprzeciw Rady, czy KE miałyby jakiś wpływ na treść aktu prawnego zaproponowanego przez PE, tzn. czy miałyby np. prawo go zablokować czy też tylko zaproponować poprawki. Różnego rodzaju szczegółowych rozwiązań jest tutaj wiele; tak, jak to było wcześniej i jest możliwe obecnie, panuje tutaj zróżnicowanie w zależności od obszaru, w jakim działa UE. J. Lodge pisze o możliwej ewolucji w kierunku bikameralizmu, w którym PE byłby izbą niższą, a Rada – wyższą, reprezentującą państwa (zamiast stanu, w którym Rada UE jest organem prawodawczym i rzecznikiem interesów państw członkowskich)<sup>8</sup>. Wariant wprowadzenia dodatkowej izby rozważa także np. H. Abromeit. Jedna koncepcja polegałaby na tym, że byłby to „komitet” lub „senat” złożony z członków parlamentów, a druga na tym, że byłby to „senat regionów”, utworzony np. przez wzmocnienie Komitetu Regionów. Jednak zdaniem tego autora, byłoby to w istocie dalszym komplikowaniem systemu bez wzmocnienia jego legitymacji<sup>9</sup>. Pogląd, zgodnie z którym powinien po-

---

<sup>8</sup> J. LODGE: *The European Parliament*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996, s. 188–189; J. LODGE: *Transparency and democratic legitimacy*. “Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32 (September), No 3, s. 345.

<sup>9</sup> H. ABROMEIT: *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity*. New York–Oxford 1998, s. 37–39.

wstać europejski senat, prezentuje także L. Siedentop. Nie miałyby on być wybierany bezpośrednio, ale składać się z polityków wybieranych przez parlamenty narodowe. Jego członkami powinni być liderzy polityczni, którzy powinni zachować możliwość piastowania nadal swoich stanowisk w parlamentach narodowych. Senat powinien mieć znaczące kompetencje, tzn. prawo inicjatywy prawodawczej i prawo weta w stosunku do niektórych rodzajów aktów prawnych oraz wpływ na mianowanie KE. Senat spełniałby dwa główne zadania. Pierwsze to zapewnienie państwu członkowskim bardziej skutecznej ochrony przed centralizacją władzy w UE przez biurokrację – tak, aby regulacje europejskie stanowiły tylko minimalne standardy w UE. Drugie zaś to zachowanie większej władzy dla państw członkowskich, tak aby utrzymana była autonomia tych państw i ich regionów. W tym celu połowa ogólnej liczby członków takiego senatu mogłaby być reprezentantami regionów państw UE, którzy byliby wybierani przez zgromadzenia regionalne<sup>10</sup>.

Ogólnie można stwierdzić, że im większe kompetencje i wpływ PE na legislację oraz ustrój UE, tym bardziej prawomocność systemu instytucjonalnego UE opierałaby się na bezpośredniej legitymizacji demokratycznej kosztem legitymizacji pośredniej, a UE zbliżałaby się do modelu federalnego. Wzmocnienie kontroli nad legislacją i ustrojem UE Rady i Rady Europejskiej byłoby działaniem na rzecz UE jako organizacji międzyrządowej, której legitymizacja miałaby charakter przede wszystkim pośredni. Z kolei wzmocnienie kompetencji i niezależności KE zbliżałoby UE do struktury określanej mianem „państwa regulacyjnego”, którego legitymizacja wywodzona opierałaby się na fachowej, specjalistycznej wiedzy apolitycznych urzędników.

Warto także zwrócić uwagę na to, że „rozproszenie” prawa inicjatywy legislacyjnej w UE mogłoby negatywnie wpłynąć na coś, co można by określić mianem spójności funkcjonowania UE. Dopóki inicjatywę prawodawczą zasadniczo posiada jeden podmiot, czyli w przypadku UE Komisja, to, przynajmniej teoretycznie, proponowane akty prawne, ich treść, kolejność itp. są z sobą bardziej spójne, niż miałyby to miejsce w sytuacji, gdyby prawo inicjatywy prawodawczej spoczywało w rękach większej liczby podmiotów. W takiej sytuacji propozycje legislacyjne mogłyby być z sobą nie tylko niespójne, ale wręcz sprzeczne. Innymi słowy, to, co zaproponuje jedna instytucja, mogłoby być „redukowane” czy wręcz „kasowane” propozycjami innej instytucji. Mogłoby więc prowadzić do chaosu i zamieszania, ograniczenia możliwości przewidywania tego, w jakim kierunku będą postępować przyjmowane rozwiązania

---

<sup>10</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy in Europe*. New York 2001, s. 147–149.

prawne, stagnacji w procesie integracji albo wręcz do jego regresu, czyli „cofnięcia” rozwiązań już przyjętych.

Zmianą, która skracałaby „łańcuch legitymacji” i czyniłaby tę instytucję bardziej odpowiedzialną przed obywatelami państw UE, byłoby wprowadzenie bezpośrednich wyborów członków Rady w wyborach powszechnych<sup>11</sup>. Kilka rozwiązań można również wskazać, które miałyby na celu wzmocnienie bezpośredniej demokratycznej legitymizacji KE. Jednocześnie oznaczałyby one także wzmocnienie PE, przede wszystkim jego funkcji kreacyjnej i kontrolnej nad KE. Skład i „profil polityczny” Komisji mógłby być bardziej uzależniony od wyniku wyborów do PE. Partie polityczne mogłyby przedstawiać swoich kandydatów na przewodniczącego KE przed wyborami do PE. Poparcie wśród mieszkańców państw UE dla takiego rozwiązania wyrażane w roku 2013 przedstawiono w tabeli 7.1. Jak widać, pomysł taki cieszy się dosyć wyraźnym poparciem wśród mieszkańców państw UE; jej zwolennicy stanowią większość z każdym z państw UE.

Swoisty „dalszy ciąg” ewolucji w systemie instytucjonalnym UE w tym jego aspekcie nastąpił w roku 2014 przy okazji wyborów do PE oraz obsady stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej na kadencję 2014–2019. Przed wyborami do PE dwa największe ugrupowania w PE – Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) oraz Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim przedstawiły swoich kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej (zwanym z niemiecka *Spitzenkandidaten*) i zawarły nieformalną umowę, że poprą na przewodniczącego KE kandydata tej frakcji, która w wyborach uzyska więcej miejsc w PE. Kandydatami tymi byli, odpowiednio, Jean-Claude Juncker oraz Martin Schulz. W wyborach w 2014 r. najwięcej mandatów w PE zdobyła Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci). Biorąc pod uwagę przywoływane już w rozdziale trzecim stosowne postanowienia art. 17 ust. 7 TUE, przedstawione przez grupy polityczne w PE kandydaty na przewodniczącego KE dla Rady Europejskiej nie były wiążące. Otwarcie sprzeciw wobec działań zmierzających do nominowania przez Radę Europejską na przewodniczącego KE J.-C. Junckera wyrażał premier Wielkiej Brytanii David Cameron. Polityk ten pisał w tym kontekście m.in., że zaakceptowanie przez Radę Europejską J.-C. Junckera na przewodniczącego KE w wyniku niemających umocowania traktatowego działań frakcji politycznych w PE „byłoby głęboko niszczące dla Europy, a także podważałoby raczej – a nie

<sup>11</sup> M. ZÜRN: *Democratic governance beyond the nation-state*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000, s. 104.

**Tabela 7.1.** Opinie mieszkańców państw UE na temat tego, czy europejskie partie polityczne powinny wystawić kandydata na stanowisko przewodniczącego KE w najbliższych wyborach do PE (dane w %)

UE/państwo	Opinie		
	za	przeciw	nie wiem
UE 27	56	22	22
Belgia	62	30	8
Bułgaria	55	5	40
Czechy	57	27	16
Dania	68	19	13
Niemcy	71	9	20
Estonia	53	19	28
Irlandia	55	19	26
Grecja	69	19	12
Hiszpania	43	25	32
Francja	46	34	20
Włochy	52	28	20
Cypr	63	15	22
Łotwa	58	17	25
Litwa	48	19	33
Luksemburg	63	24	13
Węgry	78	11	11
Malta	63	8	29
Holandia	60	25	15
Austria	53	29	18
Polska	64	17	19
Portugalia	54	20	26
Rumunia	56	16	28
Słowenia	59	26	15
Słowacja	67	15	18
Finlandia	53	27	20
Szwecja	72	15	13
Wielka Brytania	47	29	24
Chorwacja	64	22	14

Źródło: Standard Eurobarometer 79, pytanie QA20.5 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 25.11.2013)

wzmocniło – legitymizację demokratyczną Unii Europejskiej. Stanowiłoby to przesunięcie władzy z rządów do Parlamentu Europejskiego bez akceptacji wyborców. [...] A przede wszystkim byłoby to zielone światło dla tych, którzy niejako tylnymi drzwiami chcą naruszać zasady UE”<sup>12</sup>. Jednak 27 czerwca 2014 r. Rada Europejska podjęła decyzję o przed-

<sup>12</sup> D. CAMERON: *Kto pokieruje Unią*. „Gazeta Wyborcza” z 18–19.06.2014, s. 14.

stawieniu PE J.-C. Junckera jako kandydata na przewodniczącego KE<sup>13</sup>. W ten sposób w istocie doszło do nieformalnego wzmocnienia PE kosztem Rady Europejskiej przy nominacji kandydata na przewodniczącego KE. Parlamentowi Europejskiemu, a ściślej mówiąc – działającym w nim grupom politycznym, udało się w praktyce politycznej zdobyć znacznie większy wpływ na obsadę stanowiska przewodniczącego KE, niż wynika to z postanowień traktatów.

Inne potencjalne reformy systemu instytucjonalnego UE dotyczące relacji pomiędzy PE a KE to takie, w których PE mógłby uzyskać formalne, potwierdzone postanowieniami traktatów, prawo wysuwania kandydata na przewodniczącego KE, przewodniczący KE mógłby być wybierany przez PE albo też, idąc jeszcze dalej, w wyborach bezpośrednich np. przy okazji wyborów do PE. Przykładowo, K. Featherstone wskazuje, że członkowie KE mogliby być wybierani spośród posłów do PE<sup>14</sup>. Większe przełożenie wyników wyborów do PE na polityczny charakter Komisji, a w konsekwencji – na jej działalność, oznaczałoby większą wagę głosu obywateli UE w tych wyborach, mogłoby przyczynić się do wzrostu znaczenia wyborów do PE, poruszania przy ich okazji przez partie polityczne problemów dotyczących UE, a nie polityki krajowej, wzmocnienia „polityczności” PE, którego skład w większym stopniu przekładałby się na funkcjonowanie UE, wzmocnienia partii politycznych na poziomie europejskim czy większej partycypacji politycznej obywateli państw UE. Wzmocnieniem kontrolnej funkcji PE nad Komisją byłaby możliwość zatwierdzania i odwoływania pojedynczego członka KE – obecnie jest to możliwe w odniesieniu do KE jako całości. Ta ostatnia zmiana oznaczałaby erozję KE jako organu kolegialnego, w którym wszyscy biorą odpowiedzialność za jej działania. Jednocześnie należy od razu zauważyć, że wymienione tutaj reformy dotyczące KE oznaczałyby, po pierwsze, redukcję wpływu rządów państw członkowskich na skład KE, po drugie zaś znacznie większe „upolitycznienie” tej instytucji, co zmieniałoby jej charakter jako podmiotu, który w założeniu miał być „apolityczny”, „ponadnarodowy” i „technokratyczny”.

Jak pisze np. S. Hix, tym, co również podniosłoby stawkę w wyborach do PE, byłaby zmiana organizacji funkcjonowania tej instytucji. Chodzi o to, że obecnie frakcje polityczne w PE wpływają na obsadzanie kluczowych stanowisk parlamentarnych, ale są one rozdzielane według ogólnych

<sup>13</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej (2014/414/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 192, 01.07.2014.

<sup>14</sup> K. FEATHERSTONE: *Jean Monnet and the ‘democratic deficit’ in the European Union*. „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32 (July), No 2, s. 166.

zasad proporcjonalności. Gdyby stanowiska i atrybuty władzy wewnątrz PE były rozdzielane według zasady „wygrany bierze wszystko” czy „wygrany bierze większość”, wtedy największa frakcja miałaby decydujący wpływ na agendę polityczną PE<sup>15</sup>.

Tego rodzaju reformy prowadzące do wzrostu roli i znaczenia PE, oprócz formalnego wzmocnienia bezpośredniej legitymacji demokratycznej systemu instytucjonalnego UE, nasuwają jednakże pewne wątpliwości. Chodzi np. o „odwieczny” problem optymalnego rozmiaru *polis*. W odniesieniu do UE polega to m.in. na liczbie jej ludności, zróżnicowaniach pod różnymi względami, rozmiarze terytorium. Czy przy zasadniczym wzmocnieniu PE jego obecna liczebność byłaby wystarczająca dla tego, aby był on ciałem o odpowiedniej reprezentacji dla tak dużej i zróżnicowanej populacji obywateli państw UE? Czy jego powiększenie nie spowodowałoby innych problemów, dotyczących z kolei np. sprawności, skuteczności i przejrzystości działania? Wydaje się, że te kwestie powinny być uwzględniane w trakcie wprowadzania ewentualnych reform w systemie instytucjonalnym UE. Poza tym, pozostaje pytanie: W jakim stopniu wzrost pozycji PE zaowocuje wzrostem poczucia wśród mieszkańców UE tego, że są oni „lepiej reprezentowani”? Przykładowo, R. Dehousse zauważa, że „dla wielu Europejczyków PE ciągle jawi się jako odległe zgromadzenie, którego funkcjonowanie pozostaje w znacznym stopniu nieznanne i którego członkowie nie zawsze reprezentują nastroje ludności”<sup>16</sup>.

Reformą, która mogłaby przyczynić się do wzrostu poczucia wpływu obywateli państw UE na funkcjonowanie tej organizacji, do wzrostu wspólnotowej świadomości oraz zaangażowania w sprawy unijne, mogłoby być przeprowadzanie powszechnych wyborów na pewne stanowiska. Mogłoby to dotyczyć np. stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa czy też przewodniczącego Komisji Europejskiej. Przykładowo, Marek Safjan pisze, że „jeżeli van Rompuy jako prezydent Unii ma prowadzić samodzielną politykę i nie być, jak twierdzą niektórzy, jedynie wykonawcą poleceń największych państw UE, musi mieć silną legitymację. Prezydent Unii powinien być wybierany bezpośrednio przez kilkaset milionów obywateli. Ale do tego potrzebny jest właśnie program ściślejszej politycznej integracji”<sup>17</sup>. Znaczącą kwestią jest tutaj także to, czy we współczesnej Europie mamy do czynienia z odpowiednio silny-

<sup>15</sup> S. HIX: *System polityczny...*, s. 245.

<sup>16</sup> R. DEHOUSSE: *Beyond representative democracy: Constitutionalism in a polycentric polity*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003, s. 149.

<sup>17</sup> M. SAFJAN: *Nie zwijaj żagli, Unio*. „Gazeta Wyborcza” z 15–16.09.2012, s. 20.

mi i charyzmatycznymi przywódcami politycznymi, których rywalizacja o tego rodzaju stanowiska mogłaby wzbudzić większe zainteresowanie wśród mieszkańców państw UE. Jak zauważa np. L. Siedentop, politycy tacy jak J. Monnet, K. Adenauer i A. de Gasperi (w oryginale w liczbach mnogich, tzn. „Monnets”, „Adenauers”, „de Gasperis”) „nie reprodukowali się”<sup>18</sup>. Z kolei jakaś część miejsc w PE mogłaby być obsadzana z tzw. list europejskich – wtedy pewna część kandydatów i posłów do PE byłaby „wspólna” dla wszystkich obywateli państw UE. Zdaniem np. Wojciecha Sadurskiego, wybory do PE powinny mieć charakter ogólnoeuropejski i odbywać się na podstawie wspólnej ordynacji, która powinna zachęcać do tworzenia ponadnarodowych list partyjnych<sup>19</sup>. Jednakże i takie rozwiązania musiałyby być dobrze przemyślane. Ryzyko i problem polegałyby tutaj chyba przede wszystkim na zapewnieniu równych szans w dostępie do kandydowania i wyboru na te stanowiska kandydatom ze wszystkich, tak różnych pod względem liczby ludności, państw UE. Czy nie dochodziłoby do sytuacji, w której kandydaci z państw najludniejszych mieliby przewagę nad tymi z państw mniej ludnych? Albo czy nie podsyciłoby to pewnych animozji pomiędzy państwami i narodami UE? W jaki sposób prowadzić kampanię wyborczą na tak rozległym obszarze, jak UE? Jak rozwiązać problem zróżnicowania językowego? To tylko niektóre problemy, które musiałyby być uwzględnione i podjęte podczas organizowania jakichkolwiek wyborów w skali ogólnounijnej.

Na wzrost partycypacji, zaangażowania w sprawy unijne i w efekcie wzrost legitymizacji funkcjonowania UE i jej instytucji mogłoby wpłynąć także przeprowadzanie powszechnych referendum na poziomie UE, które mogłyby być przeprowadzane np. przy okazji wyborów do PE i które dotyczyłyby spraw unijnych jako całości. Otwartą kwestią pozostaje to, czy miałyby mieć charakter tylko doradczy, czy też byłyby wiążące i pod jakimi ewentualnie warunkami. Nawet gdyby wyniki takich głosowań były niewiążące, to raczej trudno byłoby je zignorować politykom i unijnym instytucjom, obywatele państw UE zaś mieliby poczucie, że ktoś interesuje się ich zdaniem i o coś pyta. Kampanie organizowane przy okazji tych referendum zwróciłyby uwagę na kwestie europejskie i w jakimś stopniu przyczyniałyby się do budowy europejskiej opinii publicznej. Być może wpłynęłyby także na wzrost frekwencji w wyborach do PE.

Oczywiście, także i takie paneuropejskie referenda nie byłyby rozwiązaniem idealnym czy niebudzącym wątpliwości i można tutaj wymienić przynajmniej kilka problemów związanych z taką formą podejmowania

<sup>18</sup> L. SIEDENTOP: *Democracy in Europe*. New York 2001, s. 131.

<sup>19</sup> W. SADURSKI: *Europa daleka od demokracji*. „Gazeta Wyborcza” z 25–26.08.2012, s. 18.



decyzji. Chodzi np. o to, jak sformułować pytanie, aby interpretacja wyników była możliwie jednoznaczna – czasami nie jest to zadanie proste; nie zawsze możliwe jest sprowadzenie jakiegoś problemu do relatywnie prostego pytania, zrozumiałego dla głosujących. Referendum, będąc dosłownie „rządami większości”, może być postrzegane jako narzędzie ograniczające lub nawet pozbawiające praw mniejszości. Referendum może stanowić oddanie decyzji w ręce ludzi, którzy nie dysponują fachową wiedzą, konieczną do podjęcia racjonalnej decyzji i którzy mogą być przedmiotem różnego rodzaju zabiegów socjotechnicznych; w demokracji przedstawicielskiej zaś rządzący, przynajmniej teoretycznie, mają większą wiedzę oraz możliwości korzystania z wiedzy ekspertów. Rządzący mogą też w ten sposób próbować pozbyć się odpowiedzialności za podejmowanie tzw. trudnych decyzji. Inne problemy to koszty organizowania referendum oraz długi okres, zanim ostateczna decyzja zostanie podjęta, podczas gdy niejednokrotnie konieczne jest znacznie szybsze jej podejmowanie. Jeszcze inne bardzo istotne w tym kontekście kwestie: Czy, mając w pamięci rozważania dotyczące tożsamości europejskiej i biorąc pod uwagę obecny poziom zintegrowania czy solidarności pomiędzy mieszkańcami państw UE, właściwe byłoby przeprowadzanie referendum dotyczących zagadnień wiążących się z redystrybucją środków finansowych pomiędzy państwami Unii? Czy referenda, w których pytano by o takie sprawy, nie przyczyniłyby się raczej do wzrostu antagonizmów pomiędzy mieszkańcami państw UE? Oprócz tych problemów, niejako „tradycyjnie” wiążących się z głosowaniami powszechnymi, dochodzi jeszcze jeden bardzo poważny, wynikający ze specyfiki UE. Chodzi mianowicie o to, w jaki sposób liczyć wynik takiego referendum, tzn. biorąc pod uwagę liczbę ludności, czy też liczbę państw członkowskich UE.

Jeśli chodzi o poruszaną w pracy przejrzystość funkcjonowania instytucji UE, to o ile, jak pisze P. Dyrberg, „przed traktatem z Maastricht skrytość była normą w instytucjach”<sup>20</sup>, o tyle, biorąc pod uwagę „ogrom pracy wykonany od czasów Maastricht” w kwestii przejrzystości i dostępu do dokumentów, do zrobienia pozostaje już „niewiele”. Autor ten wskazuje, że chodzi tutaj jeszcze np. o to, czy utrzymywać tajność dokumentów dotyczących wszczynanych przez Komisję postępowań o naruszenie prawa przez państwo członkowskie, w szczególności zaś opinii wraz z uzasadnieniem i oficjalnych powiadomień czy też zasad ochrony danych, które

---

<sup>20</sup> P. DYRBERG: *Odpowiedzialność i legitymizacja – co zawdzięczamy przejrzystości?*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA. Warszawa 2007, s. 93.

mają na celu ochronę obywateli przed nadmierną ingerencją organów publicznych, a nie ochronę organów przez kontrolą ze strony obywateli<sup>21</sup>.

Na temat wzmocnienia kontroli ze strony instytucji mającej bezpośrednią legitymację demokratyczną pisze się także w odniesieniu do EBC. Zdaniem F. Amtenbrinka, ramy prawne funkcjonowania ESBC i EBC „bez wątplenia są wyrazem koncentracji na zapewnieniu systemowi niezależności, nie zaś na wprowadzeniu organu polityki pieniężnej podlegającego zasadom demokratycznej odpowiedzialności”<sup>22</sup>. Na potrzebę poddania EBC jakiejś kontroli ze strony władzy politycznej wskazuje np. L. Tsoukalis. Stawiając pytanie: „Czy może istnieć bank centralny bez odpowiedzialnej władzy politycznej?” odpowiada, że „nie ma takiego precedensu historycznego”<sup>23</sup>. Autor ten stwierdza też, że „UGiW wymagać będzie silniejszych i bardziej skutecznych instytucji europejskich oraz systemu politycznego opartego na trwalszej i bardziej powszechnej bazie”<sup>24</sup>. Podobnie pisze Tim Congdon: „mnożenie się nowych organów zaangażowanych w europejską politykę pieniężną – organów, które można określić jako zainteresowanych uczestników gry w UGiW – poszerza dodatkowo pole dyskusji i krąg niezgody. [...] Istnieje wyraźna potrzeba powołania jednej naczelnej organizacji, demokratycznie wybieranego centralnego rządu Europy, który określałby kierunki i zajmował się rozstrzyganiem sporów”<sup>25</sup>.

Na możliwe zmiany prowadzące do zwiększenia demokratycznej odpowiedzialności EBC wskazuje np. F. Amtenbrink. Autor ten pisze o jasnym określeniu celu polityki pieniężnej. Jedno z możliwych rozwiązań polega na tym, aby cel ten określała ECOFIN jako ciało złożone z polityków mających demokratyczną legitymację – tak, aby była to precyzyjna wartość albo przedział poziomu inflacji. Rozwiązaniem bardziej kompromisowym pomiędzy niezależnością EBC a potrzebą wzmocnienia demokratycznej odpowiedzialności byłoby definiowanie pojęcia „stabilność cen” w drodze porozumienia pomiędzy Radą a EBC<sup>26</sup>.

W celu wzmocnienia przejrzystości funkcjonowania EBC obowiązkowe powinno stać się publikowanie protokołów (ang. *minutes*) z posiedzeń

<sup>21</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>22</sup> F. AMTENBRINK: *O legitymizacji i demokratycznej odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego – rozwiązania prawne i doświadczenia praktyczne*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja...*, s. 147.

<sup>23</sup> L. TSOUKALIS: *Nowa ekonomia europejska*. Przeł. B. GONTAR. Łódź 1998, s. 238.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 339.

<sup>25</sup> T. CONGDON: *Czy UGW może stać się „maoistycznym skokiem naprzód” Europy?*. W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. TEMPERTON. Przeł. M. ALBIGOWSKI, J. NENEMAN. Warszawa 2001, s. 140.

<sup>26</sup> F. AMTENBRINK: *The democratic accountability of central banks. A comparative study of the European Central Bank*. Oxford–Portland 1999, s. 364.

Rady Zarządzającej. Zdaniem F. Amtenbrinka, pełne sprawozdania z dyskusji mogłyby ograniczyć skuteczność działań EBC w zakresie polityki pieniężnej, ale raczej nie publikowanie takich protokołów<sup>27</sup>. Aby przeprowadzić łatwiejszą i szybszą zmianę podstaw prawnych EBC i ESBC, regulacje te albo powinny zostać przeniesione do prawa wtórnego, co, jak zastrzega F. Amtenbrink, jest mało realne, albo też powinna zostać uproszczona procedura zmiany traktatów. Chodzi o to, aby możliwe były w razie konieczności zmiany w strukturze instytucjonalnej czy też w zakresie celów oraz zadań ESBC i EBC bez otwierania puszkę Pandory, jaką byłaby zmiana traktatów<sup>28</sup>. PE powinien też mieć jakiś udział w mianowaniu zarządu i prezesa EBC<sup>29</sup>.

Z kolei Valerio Lintner stawiając pytanie: W jaki sposób miałyby mieć miejsce demokratyczna kontrola nad polityką gospodarczą? wyraża pogląd, że bezpośrednia kontrola polityczna mogłaby spowodować spadek wiarygodności polityki gospodarczej UE dla międzynarodowych rynków finansowych. Zdaniem tego autora, rozsądnym kompromisem jest być może model nowozelandzki, przyjęty także przez Wielką Brytanię, w którym cel inflacyjny jest wytyczany przez pochodzącą z wyborów władzę, natomiast bankowi centralnemu pozostawia się jego realizację. W odniesieniu do UE polegałoby to na tym, że PE ustalałby cel dla EBC i kontrolował jego realizację<sup>30</sup>. Oznaczałoby to wzmocnienie roli PE i czynnika ponadnarodowego w procesie integracji. Innymi możliwościami jest poddanie EBC kontroli ze strony Rady Europejskiej – analogicznie ustalałaby ona cel, pozostawiając EBC jego realizację. Trzecią możliwością jest wzmocnienie politycznej reprezentacji w organie wykonawczym EBC – przedstawiciele mogliby być wybierani tak, aby było to reprezentatywne dla parlamentów narodowych lub dla PE. Czwartą możliwością wskazywaną przez V. Lintnera jest większa otwartość EBC, jeśli chodzi o funkcjonowanie EBC i podejmowanie przez niego decyzji, np. publikowanie protokołów z jego zebrań zaraz po ich odbyciu się<sup>31</sup>.

Problem, jaki warto postawić na zakończenie tematu dotyczącego potencjalnych reform w systemie instytucjonalnym UE, jest taki: Czy w ogóle, a jeśli tak, to w jakim stopniu, reformy te mogą wzmocnić legitymizację tego systemu i zredukować wskazywany deficyt tej legitymizacji

<sup>27</sup> Ibidem, s. 365.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 367–368.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 368–369.

<sup>30</sup> V. LINTNER: *Controlling monetary union*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYNS, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000, s. 133.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 134.

czy też deficyt demokracji? Wydaje się, że w wymiarze normatywnym legitymizacji tak jest. Nawet jeśli przyjąć taką pozytywną odpowiedź, to pozostaje jeszcze kwestia „przełożenia” tej legitymizacji normatywnej na społeczną (empiryczną). Jednocześnie należy podkreślić, że redukcja deficytu legitymizacji poprzez wzmocnienie bezpośredniej prawomocności demokratycznej, co w istocie byłoby konsekwencją wielu spośród wskazanych reform, oznaczałoby pogłębienie integracji. Jak zaś zwraca uwagę np. Simon Hug, „bez wątpienia istnieje zależność pomiędzy zapewnieniem legitymizacji a pogłębieniem procesu integracji, ale jest bardzo niejasne, czy zahamowanie procesu integracji ułatwiłoby wzmocnienie legitymizacji UE”<sup>32</sup>.

Interesujące i znamienne w tym kontekście są także słowa M. Newmana, że pierwszą reakcją na wzrost obojętności ludzi wobec procesu integracji było raczej dążenie do wzmocnienia legitymacji niż demokracji. Efektem były działania i decyzje dotyczące przede wszystkim kwestii symbolicznych, jak paszporty w państwach UE w tym samym rozmiarze i kolorze, flaga i hymn UE, a później obywatelstwo UE<sup>33</sup>. Odczucia obywateli państw UE co do legitymizacji unijnych instytucji zależą nie tylko od prawno-politycznej konstrukcji systemu instytucjonalnego, ale także od wspomnianych czynników, jak efektywność funkcjonowania UE czy poczucie wspólnoty. Kwestia ta jest tym ważniejsza, że większość ze wskazanych potencjalnych reform oznaczałaby w istocie dalsze przesunięcie od legitymizacji pośredniej w kierunku bezpośredniej. Pytania, jakie się tutaj nasuwają, to: Czy byłoby to uzasadnione, zważywszy na poziom „zintegrowania ludzi” w UE? W jakim stopniu UE jest rzeczywiście „wspólnotą polityczną”?

Wziąwszy więc pod uwagę wskazane problemy, potencjalne reformy systemu instytucjonalnego UE mające wzmocnić jego legitymację normatywną nie są sprawą prostą i niewzbudzającą wątpliwości. Oprócz wymienionych już kwestii, trzeba w tym kontekście poruszyć jeszcze jedno zagadnienie o znaczeniu kluczowym nie tylko w odniesieniu do legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Chodzi o to, że system instytucjonalny UE to bardzo specyficzna, misterna konstrukcja, będąca wypadkową wielu założeń i okoliczności, w jakich zaczynał i rozwijał się proces integracji. Problem polega na tym, że jakiegokolwiek zasadnicze reformy, mające na celu wzmocnienie legitymizacji tego systemu, oznaczają nie tylko zmianę kompetencji danej instytucji, ale wpływają na rów-

<sup>32</sup> S. HUG: *Voices of Europe. Citizens, referendums and European integration*. Lanham 2002, s. 8.

<sup>33</sup> M. NEWMAN: *Introduction*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYNs, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000, s. 2–3.

nowagę całego systemu i *de facto* stanowią także odpowiedź na pytanie o to, w jakim kierunku ma zmierzać UE, czyli jaką ma być organizacją. Dlatego nie sposób dokonywać zmian w tym systemie w oderwaniu od szerszego problemu dotyczącego właśnie tego, jaką organizacją ma być UE. Jak piszą E.O. Eriksen i J.E. Fossum, niektórzy analitycy zwracają uwagę na to, że problem deficytu demokracji jest czymś więcej niż tylko kwestią definicji, tzn. dotyczy czegoś więcej niż tylko stwierdzenia, pod jakimi względami UE nie spełnia typowych standardów demokracji. Zagadnienie deficytu demokracji dotyczy bowiem tego, „jakim rodzajem *polity* UE jest, do jakiego aspiruje, i jakim my chcemy, aby była. Oznacza też, że nie możemy po prostu zrównywać demokracji na poziomie narodowym z legitymizacją”<sup>34</sup>.

Czy UE powinna być przedsięwzięciem przede wszystkim gospodarczym, wielkim wspólnym rynkiem, a jej mieszkańcy konsumentami, inwestorami, pracownikami (siłą roboczą), przedsiębiorcami itp., czy też UE to w głównej mierze projekt polityczny, wykraczający poza gospodarkę, a żyjący w niej ludzie to także, albo przede wszystkim, obywatele? Czy w związku z tym proces integracji europejskiej i utworzone w jego ramach instytucje powinny być postrzegane jako przejaw typowych stosunków międzypaństwowych, porozumień pomiędzy suwerennymi państwami polegających na współpracy mającej na celu zachowanie pokoju, wzrost dobrobytu itp., czy raczej UE ma być „czymś więcej”, podmiotem w jakimś stopniu samodzielnym, niezależnym od państw członkowskich? I – w efekcie – czy miałyby być traktowana jako podmiot identyfikacji politycznej ludzi w odróżnieniu od typowych organizacji międzynarodowych, bo przecież nie ma mowy o identyfikacji z NATO, ONZ itp.? To kwestie fundamentalne, bez których rozstrzygnięcia trudno o ostateczne rozwiązanie problemu legitymizacji instytucji UE. Przykładowo, J. Thomassen i H. Schmitt piszą, że jeśli postrzegać UE w kategoriach ponadnarodowych, jako samodzielny podmiot, to wtedy powinna ona spełniać kryteria demokratyczne mniej więcej tak, jak państwo. I wtedy deficyt demokracji polega na tym, że PE jest za słaby, Komisja nie jest przed nim tak odpowiedzialna, jak rząd przed parlamentem, Rada UE i Rada Europejska nie są odpowiednio kontrolowane i odpowiedzialne. Ale jeśli traktować UE jako formę współpracy pomiędzy niezależnymi państwami, to problem z legitymizacją wynika z tego, że instytucje krajowe – parlamenty i rządy – nie w pełni kontrolują to, co dzieje się na poziomie

---

<sup>34</sup> E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM: *Post-national integration*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 8.

UE<sup>35</sup>. Wydaje się, że brak wyraźnej, szerszej akceptowanej odpowiedzi na postawione pytania i brak wizji tego, czym docelowo ma być UE (z którym to problemem mamy do czynienia od początku procesu integracji), to główne powody tego, że także dokonywane reformy w systemie instytucjonalnym nigdy nie miały charakteru rewolucyjnego, ale ewolucyjny.

Według J. Habermasa „Unia Europejska może być rozumiana jako ważny etap na drodze do politycznie ukonstytuowanej społeczności światowej”<sup>36</sup>. Na tezę zaś o braku europejskiego demosu autor ten odpowiada, że „trwała polityczna fragmentacja na świecie i w Europie jest niezgodna z systemową integracją wielokulturowej społeczności światowej i blokuje postęp w kierunku ucywilizowania relacji przemocy w ramach społeczeństw i pomiędzy państwami poprzez prawo konstytucyjne”<sup>37</sup>. Z kolei zdaniem E. Lamo de Espinosa, „mamy do czynienia z rozpadem Europy na nacjonalizmy. [...] Europa już nie jest natchnieniem świata. Nikt na świecie nie wierzy w jej przyszłość gospodarczą ani polityczną. [...] Projekt zjednoczonej Europy leży w gruzach”. Jednocześnie dalej autor ten mówi: „nie mam wątpliwości, że jedynym wyjściem dla Europy są Stany Zjednoczone Europy. Wszystko poza tym to oszustwo i samo oszustwo. Nie mam żadnych obaw przed delegowaniem przez kraje części suwerenności na instytucje federalne Stanów Zjednoczonych Europy. [...] Wyjściem jest tylko o wiele szersza i silniejsza jedność: prezydent, budżet, wojsko, wspólna polityka interregionalna. [...] Ale jeśli UE się rozleci, to katastrofa. Wracamy do XIX wieku. Wszyscy”<sup>38</sup>. Wyraźne głosy o potrzebie pogłębienia integracji, nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale także politycznym, i uwzględniające problem odpowiedniej legitymizacji, formułowane są w ostatnim czasie także przez polityków. Zdaniem J.M. Barroso, „jeśli chcemy, aby unia gospodarcza i walutowa funkcjonowały, musimy równolegle dążyć do stworzenia unii politycznej. Aby to osiągnąć, potrzebujemy europejskiej przestrzeni publicznej, w której kwestie europejskie omawiano by z europejskiego punktu widzenia. Osiągnąć to można najłatwiej dzięki wzmocnieniu pozycji Parlamentu Europejskiego i powstaniu prawdziwie europejskich partii politycznych. [...] Musimy przekształcić się w federację państw narodowych. Nie superpaństwo, ale demokratyczną federację państw narodowych, która będzie w stanie rozwiązywać nasze

---

<sup>35</sup> J. THOMASSEN, H. SCHMITT: *In conclusion: Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999, s. 263.

<sup>36</sup> J. HABERMAS: *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge 2012, s. 2.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>38</sup> *Nie pozwólmy umrzeć Europie*. Rozmowa z E. LAMO DE ESPINOSĄ. „Gazeta Wyborcza” z 04–05.08.2012, s. 28–29.

wspólne problemy. [...] Europa nie może być technokratyczna, biurokratyczna ani dyplomatyczna. Musi być coraz bardziej demokratyczna”<sup>39</sup>. Podobny pogląd wyraża Viviane Reding: „jeśli chcemy utrzymać i wzmocnić pozycję Europy w świecie, musimy przekształcić unię gospodarczo-walutową w silną europejską federację polityczną, która będzie obejmowała unię walutową, fiskalną i bankową, będzie rozciągała się co najmniej na obszar strefy euro, a przy tym będzie otwarta na wszystkie pragnące do niej przystąpić państwa członkowskie UE”<sup>40</sup>.

Tego rodzaju opinie mogą być traktowane jako swoiste zaklęcia, których nasilenie przypadło na okres kryzysu. W rzeczywistości, jak powiedziano uprzednio i we wcześniejszych częściach tej książki, problem wskazanych reform jest bardzo trudny. Można tutaj jeszcze dodać to, na co wskazuje np. W. Sadurski, którego zdaniem główną przyczyną tego, że UE nie jest załączkiem federacji jest to, że o ile w państwach federalnych mamy do czynienia z uniformizacją ustrojową części federacji (stanów w USA i Australii, landów w RFN, prowincji w Kanadzie) w warunkach zróżnicowania polityki, zwłaszcza gospodarczej, na poziomie „mikro”, o tyle w przypadku UE jest na odwrót. Państwa członkowskie zachowują różnorodność ustrojową – mamy tutaj do czynienia z monarchiami i republikami, systemami prezydenckimi i parlamentarno-gabinetowymi, federacjami i państwami jednolitymi – natomiast integracja postępuje na szczeblu „mikro”, czyli wspólnych polityk UE<sup>41</sup>. Jeszcze inny problem porusza G. Majone. Autor ten zwraca uwagę na to, że od początku epoki przemysłowej mamy do czynienia z wymiennością pomiędzy ekonomiczną efektywnością a bardziej równym rozdziałem dochodów i bogactwa i z tym problemem mamy do czynienia w każdej demokracji. Jednak tak delikatna kwestia, jak balansowanie pomiędzy tymi dwoma zmiennymi, może być legitymowana tylko w ramach bardzo homogenicznej wspólnoty. Jest natomiast trudne do wyobrażenia, żeby poziom redystrybucji był określany centralnie i akceptowany we wspólnocie, w której mamy do czynienia z różnicami w poziomie rozwoju, gdzie tradycje polityczne są tak różne i gdzie reguły demokracji większościowej mogą odgrywać tylko ograniczoną rolę. Dlatego zdaniem G. Majone bardziej aktywna rola UE w sferze redystrybucji dochodów nie tylko nie zredukowałaby deficytu demokracji, ale pogłębiłaby go<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> J.M. BARROSO: *Europa doszła do ściany*. „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012, s. 11.

<sup>40</sup> V. REDING: *Przyszłość czas na Federację Europejską*. „Gazeta Wyborcza” z 28.06.2012, s. 8.

<sup>41</sup> W. SADURSKI: *Europa daleka od demokracji*. „Gazeta Wyborcza” z 25–26.08.2012, s. 18.

<sup>42</sup> G. MAJONE: *Regulating Europe*. London 1996, s. 298–299.

Tabela 7.2. Opinie mieszkańców państw UE na temat rozwoju Unii w kierunku federacji państw narodowych (dane w %)

UE/państwo	UE powinna rozwijać się dalej w kierunku federacji państw narodowych				
	zdecydowanie tak	raczej tak	raczej nie	zdecydowanie nie	nie wiem
UE 27	11	33	22	13	21
Belgia	10	39	34	8	9
Bułgaria	5	30	13	7	45
Czechy	17	39	21	11	12
Dania	2	16	31	45	6
Niemcy	12	37	24	13	14
Estonia	7	37	25	12	19
Irlandia	9	26	23	17	25
Grecja	14	37	27	11	11
Hiszpania	20	27	13	12	28
Francja	15	39	16	7	23
Włochy	8	34	24	10	24
Cypr	27	27	10	10	26
Łotwa	9	32	26	13	20
Litwa	8	34	16	9	33
Luksemburg	13	37	29	10	11
Węgry	13	32	20	14	21
Malta	6	29	11	6	48
Holandia	17	37	23	11	12
Austria	11	41	27	10	11
Polska	11	52	14	2	21
Portugalia	8	34	24	5	29
Rumunia	7	21	20	13	39
Słowenia	12	32	22	17	17
Słowacja	9	50	17	8	16
Finlandia	4	19	33	37	7
Szwecja	3	17	27	45	8
Wielka Brytania	4	22	27	23	24
Chorwacja	14	44	21	6	15

Źródło: Standard Eurobarometer 79, pytanie QA22a.10 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf) (odczyt: 25.11.2013)

Opinie mieszkańców państw UE z roku 2013 na temat tego, czy UE powinna rozwijać się w kierunku federacji państw narodowych, zawarto w tabeli 7.2. Widać więc, że idea taka cieszy się umiarkowanie pozytywnym przyjęciem. Średnio w całej UE odpowiedzi „tak” i „raczej tak” udzieliło 44% odpowiadających, odpowiedzi zaś „nie” i „raczej nie”



– 35%. W większości przeciwni takiemu rozwojowi UE są mieszkańcy Danii, Irlandii, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Wydaje się także, że niektórych fundamentalnych problemów związanych z deficytem legitymizacji (demokracji) w UE i dalszym funkcjonowaniem tej organizacji chyba nie sposób rozstrzygnąć na gruncie naukowym, argumentacji, logicznego rozumowania. Chodzi o takie sprawy, jak np. to, jak będziemy rozumieć suwerena (lud, naród, społeczeństwo) – czy w kategoriach etnicznych, kulturowych, historycznych, językowych, czy obywatelskich. Inny tego typu problem dotyczy tego, czy ważniejsze jest to, że decyzje są podejmowane przez większość (co zapewne byłoby również sprawniejsze i szybsze), czy też dążenie do zachowania możliwości blokowania decyzji przez różne mniejszości tak, aby nie doszło do ich zdominowania przez większość. Odpowiedzi na tego rodzaju problemy są niezwykle trudne i wynikają nie tylko z przyjętych założeń dotyczących modelu i charakteru integracji, ale mają charakter także polityczny, będący konsekwencją układu sił w danym momencie. A. Warleigh pisze, że demokratyzacja UE musi być procesem i nie ma tutaj jednego rozwiązania dla wszystkich (ang. *once-and-for-all solution*) problemów demokracji w UE. Będzie to raczej proces, który będzie oznaczał znalezienie rozwiązania pomiędzy czterema wyznacznikami: różnymi poglądami na cele UE, różnymi poziomami zarządzania (europejski – narodowy – regionalny – lokalny), pomiędzy legitymizacją na wejściu i na wyjściu oraz pomiędzy różnymi normatywnymi wizjami demokracji. Wybór w ramach tych kategorii musi być dokonany i ciągle weryfikowany<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> A. WARLEIGH: *Democracy and the European Union. Theory, practice and reform*. London 2003, s. 125.

## Wybrana bibliografia\*

### Dokumenty

#### Akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)

*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów.* Red. J. ZDANOWICZ. Warszawa 1974, t. 1.

*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą.* „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.* „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

*Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.* „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“ Nr. 152, 13.07.1967.

*Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.* „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“ Nr. L 2, 02.01.1971.

*Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage.* “Official Journal of the European Communities” L 278, 08.10.1976.

*Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities.* “Official Journal of the European Communities” L 359, 31.12.1977.

*Single European Act.* “Official Journal of the European Communities” L 169, 29.06.1987.

*Treaty on European Union.* “Official Journal” C 191, 29.07.1992.

*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts.* “Official Journal” C 340, 10.11.1997.

*Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts.* “Official Journal” C 80, 10.03.2001.

---

\* Bibliografia obejmuje tylko dokumenty i publikacje cytowane i przywoływane w pracy.

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 306, 17.12.2007.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.
- Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 112, 24.04.2012.

#### **Akty prawa pochodnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)**

- Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.* „Amtsblatt der Europäische Gemeinschaften“ P 017, 06.10.1958.
- Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Atomgemeinschaft.* „Amtsblatt der Europäische Gemeinschaften“ P 017, 06.10.1958.
- Council Decision 87/373/EEC of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission.* “Official Journal” L 197, 18.07.1987.
- Council Decision of 24 October 1988 establishing a Court of First Instance of the European Communities (88/591/ECSC, EEC, Euratom).* “Official Journal of the European Communities” L 319, 25.11.1988.
- Council Decision of 29 March 1994 concerning the taking of decision by qualified majority by the Council.* “Official Journal” C 105, 13.04.1994.
- Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.* “Official Journal” L 209, 02.08.1997.
- Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.* “Official Journal” L 209, 02.08.1997.
- Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty (98/317/EC).* “Official Journal” L 139, 11.05.1998.
- Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC).* “Official Journal” L 184, 17.07.1999.

- Council Decision of 19 June 2000 in accordance with Article 122(2) of the Treaty on the adoption by Greece of the single currency on 1 January 2001 (2000/427/EC).* "Official Journal of the European Communities" L 167, 07.07.2000.
- Decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej (2004/753/WE, Euratom).* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 333, 09.11.2004.
- Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/1997 on the strengthening of the surveillance of the budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.* "Official Journal of the European Union" L 174, 07.07.2005.
- Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit Procedure.* "Official Journal of the European Union" L 174, 07.07.2005.
- Decyzja Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanym Komisji.* „Dziennik Urzędowy” L 200, 22.07.2006.
- Decyzja Rady z 13 grudnia 2007 r. odnosząca się do wykonania art. 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między dniem 1 listopada 2014 r. a dniem 31 marca 2017 r. i od dnia 1 kwietnia 2017 r. (2009/857/WE).* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 314, 01.12.2009.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej (2009/879/UE).* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 02.12.2009.
- Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą Przewodniczącego Komisji z dnia 1 grudnia 2009 w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2009/880/UE).* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 02.12.2009.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 118, 12.05.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów eme-*

- rytalnych), zmiany decyzji nr 716//2009/WE oraz uchYLENIA decyzji Komisji 2009//79/WE. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716//2009/WE oraz uchYLENIA decyzji Komisji 2009//77/WE. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 331, 15.12.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 55, 28.02.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 65, 11.03.2011.
- Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zamiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 91, 06.04.2011.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk budżetowych. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich Korygowania. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 306, 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącym do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 140, 27.05.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu

- w państwach członkowskich należących do strefy euro. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”* L 140, 27.05.2013.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 176, 27.06.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 176, 27.06.2013.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 287, 29.10.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 287, 29.10.2013.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 12.06.2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 12.06.2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 225, 30.07.2014.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej (2014/414/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 192, 01.07.2014.

**Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) oraz innych sądów i trybunałów**

- Sprawa 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A. przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS.* Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r. Zbiór Orzeczeń 1958.
- Sprawa 25/62, Plaumann & Co. przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.* Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1963 r. Zbiór Orzeczeń 1963.
- Sprawa 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen.* Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. Zbiór Orzeczeń 1963.
- Sprawa 12/63, Marga Schlieker, Diepenbruck przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS.* Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 1963 r. Zbiór Orzeczeń 1963.
- Sprawa 6/64, Flaminio Costa przeciwko ENEL.* Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. Zbiór Orzeczeń 1964.
- Sprawa 14/68, Walt Wilhelm i inni przeciwko Bundeskartellamt.* Wyrok Trybunału z dnia 13 lutego 1969 r. Zbiór Orzeczeń 1969.
- Sprawa 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel przeciwko Köster i Berodt & Co.* Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r. Zbiór Orzeczeń 1970.
- Sprawa 34/73, Fratelli Variola SpA przeciwko Administration des finance Italienne.* Wyrok Trybunału z dnia 10 października 1973 r. Zbiór Orzeczeń 1973.
- Sprawa 41/74, Yvone Van Duyn przeciwko Home Office.* Wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. Zbiór Orzeczeń 1974.
- Sprawa 66/76, Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.* Wyrok Trybunału z dnia 17 lutego 1977 r. Zbiór Orzeczeń 1977.
- Sprawa 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal S.p.A.* Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. Zbiór Orzeczeń 1978.
- Sprawa 120/78, Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.* Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r. Zbiór Orzeczeń 1979.
- Sprawa 138/79, S.A. Roquette Frères przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.* Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r. Zbiór Orzeczeń 1980.
- Sprawa 139/79, Maizena GmbH przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.* Wyrok Trybunału z dnia 29 października 1980 r. Zbiór Orzeczeń 1980.
- Sprawa 8/81, Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt.* Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. Zbiór Orzeczeń 1982.
- Sprawa 230/81. Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.* Wyrok Trybunału z dnia 10 lutego 1983 r. Zbiór Orzeczeń 1983.
- Sprawy połączone 314/81, 315/81, 316/81 i 83/82, Procureur de la République i Comité national de Défense contre l'Alcoolisme przeciwko Alex Waterkeyn i innym; Procureur de la République przeciwko Jean Cayard i innym.* Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1982 r. Zbiór Orzeczeń 1982.
- Sprawa 14/83, Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen.* Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1983 r. Zbiór Orzeczeń 1984.

- Sprawa 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.* Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986.
- Sprawa 152/84, M.H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching).* Wyrok Trybunału z dnia 6 lutego 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986.
- Sprawa C-149/85 Roger Wybot przeciwko Edgar Faure i innym.* Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986.
- Sprawa 14/86, Pretore di Salò przeciwko X.* Wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 1987 r. Zbiór Orzeczeń 1987.
- Sprawa 34/86, Rada Wspólnot Europejskich przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.* Wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1986.
- Sprawa 80/86, Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV.* Wyrok Trybunału z dnia 8 października 1986 r. Zbiór Orzeczeń 1987.
- Sprawa 157/86, Mary Murphy i inni przeciwko Bord Telecom Eireann.* Wyrok Trybunału z dnia 4 lutego 1988 r. Zbiór Orzeczeń 1988.
- Sprawa 302/87, Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.* Wyrok Trybunału z dnia 27 września 1988 r. Zbiór Orzeczeń 1988.
- Sprawa C-70/88. Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.* Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 r. Zbiór Orzeczeń 1990.
- Sprawa 103/88, Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano.* Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. Zbiór Orzeczeń 1989.
- Sprawa 106/89, Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA.* Wyrok Trybunału z dnia 13 listopada 1990 r. Zbiór Orzeczeń 1991.
- Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej.* Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 1991 r. Zbiór Orzeczeń 1991.
- Sprawa 316/91, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej.* Wyrok Trybunału z dnia 2 marca 1994 r. Zbiór Orzeczeń 1994.
- Sprawa C-91/92, Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl.* Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1994 r. Zbiór Orzeczeń 1994.
- Sprawa 334/92, Teodoro Wagner Miret przeciwko Fondo de Granatía Salarial.* Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1993 r. Zbiór Orzeczeń 1993.
- Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty (Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92).* Before the Bundesverfassungsgericht (2. Senat) (Federal Constitutional Court, 2nd Chamber).
- Sprawy połączone 46/93 i 48/93, Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym.* Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. Zbiór Orzeczeń 1996.
- Sprawa C-21/94, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej.* Wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 1995 r. Zbiór Orzeczeń 1995.
- Sprawa C-345/95, Republika Francuska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.* Wyrok Trybunału z dnia 1 października 1997 r. Zbiór Orzeczeń 1997.
- Sprawa C-392/95, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej.* Wyrok Trybunału z dnia 10 czerwca 1997 r. Zbiór Orzeczeń 1997.
- Sprawa 408/95, Eurotunnel S.A. i in. przeciwko SeaFrance.* Wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1997 r. Zbiór Orzeczeń 1997.



*Sprawy połączone C-200/07 i C-201/07, Alfonso Luigi Marra przeciwko Eduardo De Gregorio (C-200/07) i Antonio Clemente (C-201/07)*. Wyrok Trybunału z dnia 21 października 2008 r. Zbiór Orzeczeń 2008.

#### Inne dokumenty

Public Law 73-66, 73rd Congress, H. R. 5661: *An Act to Provide for the Safer and More Effective Use of the Assets of Banks, to Regulate Interbank Control, to Prevent the Undue Diversion of Funds into Speculative Operations [Banking Act 1933]*.

European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. "Bulletin of the European Communities", Supplement 1/76.

*Konstytucja Republiki Kuby*. Red. T. MOŁDAWA. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.

*Konstytucja 3 Maja 1791. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*. Oprac. J. KOWECKI. Warszawa 1981.

EUROPEAN COMMUNITIES, EUROPEAN PARLIAMENT: *Working Documents 1981–1982*. Doc. 1-1013/81 of 23 February 1982 (PE 73.271/fin.).

*The Solemn Declaration on European Union*. Stuttgart, 19 June 1983. "Bulletin of the European Communities", June 1983, No 6.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COM(84) 300 final. *Television without frontiers. Green paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable*. Brussels, 14th June 1984.

*Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary Procedure*. "Official Journal of the European Communities" L 185, 15.07.1988.

*Konstytucja i podstawowe akty ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Oprac. J. MORDWIŁKO. Warszawa 1988.

*Konstytucja Japonii z 3 listopada 1946*. Przeł. T. SUZUKI, P. WINCZOREK. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.

*Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.* „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1990, nr 74, poz. 439. *Regulamin postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r.* „Dziennik Urzędowy” L 136, 30.05.1991.

EUROPEAN COUNCIL IN COPENHAGEN. *Conclusions of the presidency*. 21–22 June 1993.

*Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. "Official Journal" C 331, 07.12.1993.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* „Dziennik Ustaw” 1997, nr 78, poz. 483.

*Resolution of the European Council on the stability and growth pact*. Amsterdam, 17 June 1997. "Official Journal" C 236, 02.08.1997.

COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS: *First report on allegations regarding fraud, mismanagement and nepotism in the European Commission (15 March 1999)*.

EUROPEAN PARLIAMENT: *Minutes of the sitting of Thursday 17 December 1998*. "Official Journal of the European Communities" C 98, 09.04.1999.

- EUROPEAN PARLIAMENT: *Resolution on improving the financial management of the Commission*. Minutes of the sitting of Thursday 14 January 1999. "Official Journal of the European Communities" C 104, 14.04.1999.
- Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. "Official Journal" C 172, 18.06.1999.
- EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions*. Cologne 3 and 4 June 1999, 150/99 REV 1.
- COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS: *Second report on reform of the commission, analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud (10 September 1999)*. Vol. 1.
- COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS: *Second report on reform of the commission, analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud (10 September 1999)*. Vol. 2.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Code of good practices on transparency in monetary and financial policies*. Adopted by the Interim Committee on 26 September 1999.
- EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions*. Helsinki 10 and 11 December 1999, 00300/1/99.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993*. Przeł. A. KUBIK. Warszawa 2000.
- European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001*. SN 300/1/01 REV 1. Annexes to Presidency Conclusions. Annex 1: Laeken declaration on the future of the European Union.
- Written Question E-1109/01 by Jens-Peter Bonde (EDD) to the Council*. "Official Journal of the European Communities" C 364 E, 20.12.2001.
- Raport Prezydencji Konwentu Europejskiego dla przewodniczącego Rady Europejskiej*. Bruksela, 18.06.2003. „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 66.
- Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Presidency conclusions*. 11638/03.
- Informacja Komisji Europejskiej – Konstytucja dla Unii Europejskiej*. „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 68.
- Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the rules of procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2), (2004/257/EC)*. "Official Journal of the European Union" L 80, 18.03.2004.
- Decision of the European Central Bank of 4 March 2004 on public access to European Central Bank documents (ECB/2004/3), (2004/258/EC)*. "Official Journal of the European Union" L 80, 18.03.2004.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 310, 16.12.2004.
- Declaration by the heads of state or government of the member states of the European Union on the ratification of the treaty establishing a Constitution for Europe*. (European Council, 16 and 17 June 2005), SN 117/05.
- Konstytucja Francji z 4 października 1958*. Przeł. W. SKRZYDŁO. Warszawa 2005.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 139, 14.06.2006.

- EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Brussels 15/16 June 2006, 10633/1/06 REV 1.
- Decyzja Rady z 15 września 2006 w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 285, 16.10.2006.
- EUROPEAN COUNCIL: *Presidency Conclusions*. Brussels 21/22 June 2007, 11177/1/07 REV 1.
- Brussels European Council 21/22 June 2007. *Presidency Conclusions*. 11177/1/07 REV 1. Annex 1, IGC Mandate.
- Regulamin postępowania przed Sądem do spraw Służby Publicznej z dnia 25 lipca 2007 r. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 225, 29.08.2007.
- Brussels European Council 19/20 June 2008. *Presidency Conclusions*. 11018/1/08 REV 1.
- The Financial Crisis and the role of Federal Regulators. Hearing before the Committee on Oversight and Government Reform House of Representatives*. One hundred tenth Congress, Second session, October 23, 2008, Serial No 110–209.
- Brussels European Council 11 and 12 December 2008. *Presidency Conclusions*. 17271/1/08 REV 1.
- Konstytucja Niemiec. Przeł. B. BANASZAK, A. MALICKA. Warszawa 2008.
- Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan oraz inne akty ustrojowe. Oprac. F. LONGCHAMPS DE BÉRIER, M. ZUBIK. Warszawa 2008.
- The High-Level Group of Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière, Report*. Brussels, 25 February 2009.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 315, 02.12.2009.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 325, 11.12.2009.
- Regulamin Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 103, 23.04.2010.
- EFSF Framework Agreement (as amended with effect from the Effective Date of the Amendments) between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Republic of Estonia, Ireland, Hellenic Republic, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak Republic, Republic of Finland and European Financial Stability Facility, a société anonyme incorporated in Luxembourg. With its registered office at 43, avenue John F. Kennedy, L-1855 Luxembourg (R.C.S. Luxembourg B153.414).
- Public Law 111–203, 111th Congress, H. R. 4173: *An Act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end “too big to fail”, to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes [Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Law]*.
- Rada Europejska 28–29 października 2010. Konkluzje. EUCO 25/1/10 REV 1.

- Pakt euro plus. Ścisłjsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji. Rada Europejska 24–25 marca 2011 roku. Konkluzje. Załącznik I.*
- Podstawowe ustalenia w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Rada Europejska 24–25 marca 2011 roku. Konkluzje. Załącznik II.*
- PARLAMENT EUROPEJSKI: *Regulamin. Siódma kadencja Parlamentu, marzec 2011. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”* L 116, 05.05.2011.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Treaty establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland.*
- KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010. COM(2012)280 final, Bruksela, 06.06.2012.*
- RADA EUROPEJSKA: *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej, Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a. EUCO 120/12, Presse 296. Bruksela, 26 czerwca 2012 r.*
- KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi i zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego. KOM(2011)453 wersja ostateczna. Bruksela, 20.07.2011.*
- KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. KOM(2011) 452 wersja ostateczna. Bruksela 20.07.2011.*
- KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. COM(2012)512 final. Bruksela, 12.09.2012.*
- KOMISJA EUROPEJSKA: *Wniosek: Rozporządzenie Rady powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. COM(2012)511 final. Bruksela, 12.09.2012.*
- Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”* L 265, 29.09.2012.

- Sprawozdanie Komisji. 30. Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2012 r.).* COM(2013) 726 final. Bruksela, 22.10.2013 r.
- Komunikat Komisji: *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej.* COM(2012) 777 final/2. Bruksela, 30.11.2012.
- Rada Europejska 13–14 grudnia 2012 roku. Konkluzje.
- Rada Europejska 14–15 marca 2013 roku. Konkluzje.
- Rada Europejska 27–28 czerwca 2013 roku. Konkluzje.
- Zmiana regulaminu postępowania przed Sądem.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 26.06.2013.
- Zmiana regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 173, 26.06.2013.
- Decyzja Rady z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady (2013/345/UE).* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 183, 02.07.2013.
- KOMISJA EUROPEJSKA: Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010.* COM(2013) 520 final. Bruksela 10.07.2013.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego.* „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 320, 30.11.2013.
- KOMISJA EUROPEJSKA: Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania transakcji finansowania papierów wartościowych oraz przejrzystości tych transakcji.* Bruksela, 29.01.2014, COM(2014) 40 final.
- KOMISJA EUROPEJSKA: Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE.* Bruksela, 29.01.2014, COM(2014) 43 final.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ: *Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.* Bruksela, 14 maja 2014 r. 8457/14.

## Komunikaty prasowe

- ECB A stability-oriented monetary policy strategy for the ESCB. Press Release. 13 October 1998.
- ECB. Supplementary longer-term refinancing operation. Press Release. 22 August 2007.

- ECB. Conduct of a special term refinancing operation. Press Release. 29 September 2008.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ: Nadzwyczajne posiedzenie Rady. Sprawy gospodarcze i finansowe. Bruksela, 9–10 maja 2010 r. Komunikat prasowy, 9596/10 (Presse 108).
- Decision of the 17 euro area Member States*. Luxembourg, 7 June 2010.
- Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro*. Bruksela, 26 października 2011 r.
- Statement Euro area Heads of State or Government*. Brussels, 2 March 2012.
- ECB. Technical features of Outright Monetary Transactions. Press Release. 6 September 2012.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ: 3189. Posiedzenie Rady. Sprawy gospodarcze i finansowe. Luksemburg, 9 października 2012 r. Komunikat prasowy, 14469/12 (Presse 411).
- Fiscal compact enters into force*. Brussels, 21 December 2012, 18019/12 (Presse 551).

## Publikacje zwarte

- ABROMEIT H.: *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity*. New York–Oxford 1998.
- ALBINOWSKI S.: *EWG a rynek światowy*. Warszawa 1965.
- AMTENBRINK F.: *The democratic accountability of central banks. A comparative study of the European Central Bank*. Oxford–Portland 1999.
- ANCZEWSKI I.: *Problem niemiecki w polityce zagranicznej Francji (V Republika)*. Warszawa 1985.
- ANCZEWSKI I.: *Francja wobec zachodnioeuropejskiej integracji politycznej*. Warszawa 1989.
- ANDERSEN S.S., BURNS T.R.: *Societal decision-making: Democratic challenges to state technocracy*. Aldershot 1992.
- BAKA W.: *Central banks in the process of constructing monetary union*. Warsaw 1995.
- BARCIK J., WENTKOWSKA A.: *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*. Warszawa 2011.
- BARCZ J.: *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*. Warszawa 1990.
- BARCZ J.: *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 2003.
- BARCZ J.: *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*. Warszawa 2008.
- BARCZ J., KOLIŃSKI A.: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 1991.
- BARKER R.: *Political legitimacy and the state*. Oxford 1990.
- BEETHAM D.: *The legitimization of power*. Basingstoke–London 1991.
- BEETHAM D., LORD Ch.: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998.

- BELOFF M.: *Europe and the Europeans*. London 1957.
- BIERNAT T.: *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*. Toruń 2000.
- BLONDEL J., SINNOTT R., SVENSSON P.: *People and parliament in the European Union. participation, democracy, and legitimacy*. Oxford 1998.
- BLOOM W.: *Personal identity, national identity and international relations*. Cambridge 1993.
- BOIX C.: *Democracy and redistribution*. Cambridge 2006.
- BRODECKI Z.: *Prawo integracji w Europie*. Warszawa 2008.
- BRUTER M.: *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*. Basingstoke–New York 2005.
- BUITENEN P. VAN: *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*. [Przeł. Z. LORENC-PATLEWICZ, S. PATLEWICZ]. Wrocław 2002.
- BUNYAN T.: *Secrecy and openness in the EU*. London 1999.
- CAIRNS W.: *Introduction to European Union law*. London–Sydney 1997.
- CAPORASO J.A.: *The European Union. Dilemmas of regional integration*. Washington 2000.
- CHAPMAN B.: *The profession of government. The public service in Europe*. London 1959.
- CHRYSOCHOOU D.N.: *Democracy in the European Union*. London–New York 1998.
- CIAMAGA L., LANDAU P., PASTUSIAK L., SONNENFELD R.: *Integracja zachodnioeuropejska. Aspekty polityczne, gospodarcze i instytucjonalnoprawne*. Warszawa 1970.
- CIECHOMSKA Z.: *Ku czemu idzie „Mała Europa”?*. Warszawa 1958.
- CINI M.: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa 2007.
- COHEN C.: *Democracy*. Athens 1971.
- CONANT L.: *Justice contained. Law and politics in the European Union*. Ithaca–London 2002.
- COOMBES D.: *Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the E.E.C*. London 1970.
- CRAIG P., DE BÚRCA G.: *EU Law. Text, cases and materials*. Oxford 1998.
- CUKIERMAN A.: *Central bank strategy, credibility and independence: Theory and evidence*. Cambridge (Mass.)–London 1992.
- CZACHÓR Z.: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa 2013.
- CZAPLIŃSKI W., OSTRIHANSKY R., SAGANEK P., WYROZUMSKA A.: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*. Warszawa 2001.
- CZIOMER E.: *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*. Warszawa–Kraków 1997.
- DAHL R.: *Modern political analysis*. Englewood Cliffs 1963.
- DAHL R.: *O demokracji*. Kraków 2000.
- DE GRAUWE P.: *Economics of monetary union*. Oxford 2000.
- DE HAAN J., AMTENBRINK F.: *A non-transparent European Central Bank? Who is to blame?*. Mimeo 2002.
- DE HAAN J., EIJEFFINGER S.C.W., WALLER S.: *The European Central Bank: Credibility, transparency and centralization*. Cambridge (Mass.) 2005.
- DINAN D.: *Ever closer Union. An introduction to European integration*. London 2005.
- DRYZEK J.S.: *Discursive democracy. Politics, policy, and political science*. Cambridge 1994.

- DUBOWSKI T.: *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*. Warszawa 2010.
- DUCHÊNE F.: *Jean Monnet: The first statesman of independence*. New York 1994.
- EASTON D.: *The political system. An inquiry into the state of political science*. New York 1953.
- EICHENGREEN B.: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997.
- EIJFFINGER S.C.W., DE HAAN J.: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000.
- EMMERT F., MORAWIECKI M.: *Prawo europejskie*. Warszawa–Wrocław 2002.
- ETZIONI-HALEVY E.: *Bureaucracy and democracy. A political dilemma*. London–New York 2010.
- FLINDERS M.: *The politics of accountability in the modern state*. Aldershot 2001.
- FRANCK T.: *The power of legitimacy among nations*. New York–Oxford 1990.
- FRIEDRICH C.J.: *Constitutional government and democracy. Theory and practice in Europe and America*. Waltham (Mass.)–Toronto–London 1968.
- FRIEDRICH C.J.: *Europe: An emergent nation?*. New York 1969.
- FUKUYAMA F.: *Koniec historii*. [Przeł. T. BIEROŃ, M. WICHROWSKI]. Poznań 1996.
- GALSTER J.: *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*. Toruń 2008.
- GEROGE S., BACHE I.: *Politics in the European Union*. Oxford 2001.
- GERAATS P.M.: *Why adopt transparency? The publication of central bank forecasts*. CEPR Discussion Paper 2582/2000.
- GILLINGHAM J.: *Design for a New Europe*. Cambridge 2006.
- GŁOWACKI A.: *System konstytucyjny Belgii*. Warszawa 1997.
- GOODHART Ch.: *The financial crisis and the future of the financial system*. „Zeszyty BRE Bank-CASE” 2009, nr 100.
- GÓRKA M.: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Warszawa 2012.
- GREENWOOD J.: *Interest representation in the European Union*. Basingstoke–New York 2003.
- GROS D., BINI-SMAGHI L.: *Is the European Central Bank sufficiently accountable and transparent?*. Brussels 2001.
- GROSSE T.G.: *Europa na rozdrożu*. Warszawa 2008.
- HABERMAS J.: *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge 2012.
- HALLSTEIN W.: *L'Europe Inachevée*. Paris 1970.
- HIX S.: *System polityczny Unii Europejskiej*. [Przeł. A. KOMASA]. Warszawa 2010.
- HOOGHE L.: *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge 2001.
- HUBER J.D., SHIPAN C.R.: *Deliberative discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge 2002.
- HUG S.: *Voices of Europe. Citizens, referendums and European integration*. Lanham 2002.
- HUNTINGTON S.: *Trzecia fala demokratyzacji*. [Przeł. A. DZIURDZIK]. Warszawa 1995.
- JUDGE D., EARNSHAW D.: *The European Parliament*. Basingstoke–New York 2003.
- KAMIŃSKI J.: *System konstytucyjny Grecji*. Warszawa 2004.
- KARP J.: *System konstytucyjny Luksemburga*. Warszawa 2008.
- KENIG-WITKOWSKA M.M., ŁAZOWSKI A., OSTRIHANSKY R.: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa 2011.



- KEYNES J.M.: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. [Przeł. M. KALECKI, S. RĄCZKOWSKI]. Warszawa 1956.
- KITZINGER U.W.: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963.
- Komitety i komitologia*. Red. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2005.
- KRUGMAN P.: *The return of depression economics and the crisis of 2008*. New York–London 2009.
- KUBIN T.: *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*. Katowice 2007.
- LAFFAN B., O'DONNELL R., SMITH M.: *Europe's experimental union. Rethinking integration*. London–New York 2000.
- LJPHART A.: *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twentyone countries*. New Haven 1984.
- LINDBERG L.N., SCHEINGOLD S.A.: *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs 1970.
- LIPSET S.M.: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. [Przeł. G. DZIURDZIK-KRAŚNIEWSKA]. Warszawa 1995.
- LUKACS J.: *Decline and rise of Europe*. New York 1965.
- LUTTWAKE E.: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. [Przeł. E. KANIA]. Wrocław 2000.
- MCCORMICK J.: *Zrozumieć Unię Europejską*. [Przeł. M. KLIMOWICZ, M. SZYMCZUKIEWICZ]. Warszawa 2010.
- MAJONE G.: *Regulating Europe*. London 1996.
- MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ J.: *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*. Toruń 2010.
- MAŁACHOWSKI W.: *Republika Federalna Niemiec w EWG i NATO*. Warszawa 1992.
- MANCINI G.F.: *Democracy and constitutionalism in the European Union. Collected essays*. Oxford–Portland 2000.
- MARCH J.G., OLSEN J.P.: *Democratic governance*. New York 1995.
- MARCH HUNNINGS N.: *The European courts*. London 1996.
- MARKS K.: *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej*. [Przeł. E. LIPIŃSKI]. Warszawa 1953.
- MARQUAND D.: *Parliament for Europe*. London 1979.
- MATHIJSSEN P.S.R.F.: *A guide to European Union law*. London 1995.
- MERQUIOR J.G.: *Rousseau and Weber. Two studies in the theory of legitimacy*. Abingdon 2006.
- MIK C.: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. T. 1. Warszawa 2000.
- MIKULI P.: *Parlament Republiki Cypryjskiej*. Warszawa 2006.
- MILCZAREK D.: *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*. Warszawa 2003.
- MILLER D.: *Citizenship and national identity*. Cambridge–Maldon 2005.
- MOLLE W.: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*. [Przeł. P. KUROPATWIŃSKI Z ZESPOŁEM TŁ.: M. JODKO, T. KĄTOWSKI, J. ŚWIRYDCZUK]. Gdańsk 2000.
- MYRDAL G.: *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*. [Przeł. S. FICOWSKI]. Warszawa 1958.

- NAWROT W.: *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*. Warszawa 2009.
- NOWAK Z.: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*. Poznań 1965.
- NUGENT N.: *The government and politics of the European Union*. Basingstoke–London 1994.
- PAŁECKI K.: *Prawo. Polityka. Władza*. Warszawa 1988.
- PARZYMIES S.: *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*. Warszawa 1994.
- Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Red. J. GALSTER. Toruń 2010.
- POLLACK M.A.: *The engines of European integration. Delegation, agency and agenda setting in the EU*. Oxford 2003.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. BARCZ. Warszawa 2003.
- RADAELLI C.M.: *Technocracy in the European Union*. London–New York 1999.
- RASMUSSEN H.: *On law and policy in the European Court of Justice. A comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht 1986.
- REHFELD A.: *The concept of constituency. Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge 2005.
- REWIZORSKI M., PRZYBYLSKA-MASZNER B.: *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*. Warszawa 2012.
- RIFKIN J.: *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa american dream*. [Przeł. W. FALKOWSKI, A. KOSTARCZYK]. Warszawa 2005.
- ROSKIN M.G., CORD R.L., MEDEIROS J.A., JONES W.S.: *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Warszawa 2001.
- ROSS G.: *Jacques Delors and European Integration*. Oxford–New York 1995.
- ROUBINI N., MIHM S.: *Ekonomia kryzysu*. [Przeł. R. MITORAJ]. Warszawa 2011.
- RUSZKOWSKI J.: *Wstęp do studiów europejskich*. Warszawa 2007.
- RUSZKOWSKI J.: *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Warszawa 2010.
- SARTORI G.: *Teoria demokracji*. [Przeł. P. AMSTERDAMSKI, P. GRINBERG]. Warszawa 1994.
- SCHARPF F.W. VON: *Economic integration, democracy and the welfare state*. Max Planck Institute for the Study of Societies. Working Paper, July 1996, No 2.
- SCHARPF F.W.: *Governing in Europe: Effective and democratic?*. Oxford 1999.
- SCHATTSCHNEIDER E.E.: *Two hundred million Americans in search of a government*. New York 1989.
- SCHLESINGER P.: *Media, state and nations*. London 1991.
- SCHMIDT V.A.: *The European Union. Democratic legitimacy in a regional state?*. Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series 91, September 2003.
- SCHMIDT V.A.: *Democracy in Europe. The EU and national politics*. Oxford 2006.
- SCHMITTER P.C.: *How to democratize the European Union... and why bother?*. Lanham 2000.
- SIEDENTOP L.: *Democracy in Europe*. New York 2001.
- SIKLOS P.: *The changing face of central banking: Evolutionary trends since World War II*. Cambridge 2002.
- SKIBIŃSKI J.: *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*. Warszawa 1980.

- SMISMANS S.: *Law, legitimacy and European governance. Functional participation in social Regulation*. Oxford 2004.
- SOKÓŁ W.: *Legitymizacja systemów politycznych*. Lublin 1997.
- SOZAŃSKI J.: *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*. Toruń 2012.
- SULOWSKI S.: *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*. Warszawa 2002.
- SZCZEPAŃSKI W.J.: *Europa w myśli politycznej de Gaulle’a*. Warszawa 1979.
- SZYMAŃSKI W.: *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*. Warszawa 2009.
- TAYLOR J.: *Zrozumieć kryzys finansowy*. [Przeł. Ł. GOCZEK]. Warszawa 2010.
- THUROW L.: *Przyszłość kapitalizmu*. [Przeł. L. CZYŻEWSKI]. Wrocław 1999.
- TINBERGEN J.: *International economic integration*. Amsterdam–London–New York 1965.
- TÖNNIES F.: *Wspólnota i stowarzyszenie*. [Przeł. M. ŁUKASIEWICZ]. Warszawa 2008.
- TOSIEK P.: *Komitologia: Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*. Lublin 2007.
- TSOUKALIS L.: *Nowa ekonomia europejska*. [Przeł. B. GONTAR]. Łódź 1998.
- VIBERT F.: *Europe simple, Europe strong. The future of the European governance*. Cambridge 2001.
- WANDYCZ P., FRENDEL L.: *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*. Londyn 1965.
- WARLEIGH A.: *Democracy and the European Union*. London–Thousand Oaks 2003.
- WEATHERILL S., BEAUMONT P.: *EU law*. London 1999.
- WEBER M.: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. [Przeł. D. LACHOWSKA]. Warszawa 2002.
- WEILER J.H.H.: *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*. Cambridge 1999.
- WENTKOWSKA A.: *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i praktyka w stosowaniu prawa wspólnotowego*. Sosnowiec 2004.
- WĘC J.J.: *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*. Kraków 2011.
- WĘC J.J.: *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*. Kraków 2012.
- WHEARE K.C.: *Legislatures*. Oxford 1963.
- WIERZBA R.: *Europejski Bank Centralny*. Warszawa 2003.
- WIERZCHOWSKA A.: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Warszawa 2008.
- WILLIAMS J.M.: *Chieftaincy, the state, and democracy. Political legitimacy in post-apartheid South Africa*. Bloomington 2010.
- WINCZOREK P.: *Wstęp do nauki o państwie*. Warszawa 1998.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Metodologiczne problemy studiów europejskich*. Warszawa 2012.
- WOLFE A.: *Granice legitymacji. Polityczne sprzeczności współczesnego kapitalizmu*. Warszawa 1980.
- ZAREMBA M.: *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*. Warszawa 2005.
- ZIELONKA J.: *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa 2007.
- ŻABIŃSKA J.: *Finanse publiczne a stabilność euro*. Katowice 2000.

**Artykuły w czasopismach specjalistycznych**

- ALMOND G.A.: *Comparative political systems*. "The Journal of Politics" 1956, Vol. 18, No 3.
- ALTER K.: *Who are the "masters of the treaty"?*. "International Organization" 1998, Vol. 52, No 1.
- ALTER K.: *The European Union's legal system and domestic policy: Spillover or Backlash?*. "International Organization" 2000, Vol. 54, No 3.
- ALTER K., MEUNIER-AITSAHALIA S.: *Judicial politics in the European Community. European integration and the pathbreaking cassis de Dijon decision*. "Comparative Political Studies" 1994, Vol. 26, No 4.
- ARON R.: *Is multinational citizenship possible?*. "Social Research" 1974, No 41(4).
- BARCZ J.: *Zasadnicze zmiany instytucjonalne*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.
- BUDZANOWSKI M.: *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania – polskie dylematy*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 1(44).
- BURLEY A.M., MATTILI W.: *Europe before the court: Theory of legal integration*. "International Organization" 1993, No 47(1).
- CALDEIRA G.A., GIBSON J.L.: *The legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of institutional support*. "American Political Science Review", Vol. 89, No 2, June 1995.
- CARRUBBA C.J.: *The European Court of Justice, democracy and enlargement*. "European Union Politics" 2003, Vol. 4(1).
- CARRUBBA C.J., GABEL M., HANKLA Ch.: *Judicial behaviour under political constraints: Evidence from the European Court of Justice*. "American Political Science Review" 2008, Vol. 102, No 4.
- CRUM B.: *Legislative-executive relations in the EU*. "Journal of Common Market Studies" 2003, Vol. 41, No 3.
- DECKER F.: *Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*. "Journal of European Public Policy" 2002, No 9(2).
- DRUCKER P.: *The global economy and the nation state*. "Foreign Affairs" 1997, Vol. 76, No 5.
- EASTON D.: *An approach to the analysis of political systems*. "World Politics" 1957, Vol. 9, No 3.
- FEATHERSTONE K.: *Jean Monnet and the 'democratic deficit' in the European Union*. "Journal of Common Market Studies" 1994, Vol. 32, No 2.
- FIEDOR B.: *Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki*. „Ekonomista” 2010, nr 4.
- GARRETT G., KELEMEN R.D., SCHULZ H.: *The European Court of Justice, national governments and legal integration in the European Union*. "International Organization" 1998, Vol. 52, No 1.
- GERAATS P.M.: *Central bank transparency*. "Economic Journal" 2002, No 112, F532-65.
- GIBSON J.L., CALDEIRA G.A.: *The legitimacy of transnational legal institutions: Compliance, support and the European Court of Justice*. "American Journal of Political Science" 1995, Vol. 39, No 2.

- GOORMAGHTIGH J.: *European coal and steel community*. "International Conciliation" 1955, No 503.
- GRIMMEL A.: *Integration and the context of law: Why the European Court of Justice is not a political actor*. „Les Cahiers européens de Sciences Po.” 2011, No 3.
- GRZESZCZAK R.: *Deficyt demokratyczny w strukturach wspólnotowych*. „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 3.
- HAAN J. DE., EIJJINGER S.C.W.: *The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales*. "Journal of Common Market Studies" 2000, Vol. 38, No 3.
- HORETH M.: *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance*. "Journal of European Public Policy" 1999, No 6(2).
- JACQUÈ J.-P.: *Cours général de droit communautaire*. „Recueil de l'Académie de droit Européen de Florence” 1990, Vol. 1.
- KELEMEN R.D.: *The limits of judicial powers. Trade-environment disputes in the GATT/ WTO and the EU*. "Comparative Political Studies" 2001, Vol. 34, No 6.
- KLAUS K.: *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*. „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- KOŁODKO G.: *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*. „Ekonomista” 2010, nr 1.
- KONCEWICZ T.T.: „Sędziowski aktywizm”, czyli wspólnotowe czynienie sprawiedliwości. „Palestra” 2007, nr 1–2.
- KONCEWICZ T.T.: *Równowaga instytucjonalna i Parlament Europejski. Wspólnotowy hard case w Trybunale Sprawiedliwości*. „Palestra” 2007, nr 3–4.
- KRANZ J.: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*. „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3.
- KRECZMAŃSKA A.: *Reforma UE w traktacie lizbońskim*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 6(46).
- KUBIN T.: *Pozycja Polski w Radzie (Radzie Ministrów) oraz Komisji Europejskiej. Traktat z Nicei a Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*. „Przegląd Zachodni” 2005, nr 4.
- KUBIN T.: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Cz. 1: Aspekty teoretyczne*. „Studia Europejskie” 2007, nr 1(41).
- KUBIN T.: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Cz. 2: Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*. „Studia Europejskie” 2007, nr 2(42).
- KUBIN T.: *Głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 4(44).
- KUBIN T.: *„Deficyt demokracji” w Unii Europejskiej? Instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej*. „Studia Europejskie” 2009, nr 4(52).
- KUBIN T.: *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2010, nr 3(55).
- KUBIN T.: *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*. „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.
- KUBIN T.: *Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2012, nr 3(63).
- LODGE J.: *Transparency and democratic legitimacy*. "Journal of Common Market Studies" 1994, Vol. 32, No 3.

- LORD Ch.: *Assessing democracy in a contested polity*. "Journal of Common Market Studies" 2001, Vol. 39, No 4.
- LUCAS R.E. Jr.: *Macroeconomic priorities*. "The American Economic Review" 2003, Vol. 93, No 1.
- MAJONE G.: *Europe's democratic deficit: The question of standards*. "European Law Journal" 1998, Vol. 4, No 1.
- MAJONE G.: *The credibility crisis of community regulation*. "Journal of Common Market Studies" 2000, Vol. 38, No 2.
- MANCINI G.F., KEELING D.T.: *Democracy and the European Court of Justice*. "The Modern Law Review" 1994, Vol. 57, No 2.
- MATTLI W., SLAUGHTER A.-M.: *Revisiting the European Court of Justice*. "International Organization" 1998, Vol. 52, No 1.
- MITROWSKI S.: *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*. „Studia Europejskie” 2006, nr 4(40).
- NORRIS P.: *Representation and the democratic deficit*. "European Journal of Political Research" 1997, No 32.
- OREZIĄK L.: *Ryzyko rozpadu strefy euro. Rola europejskiego Banku Centralnego w łagodzeniu kryzysu zadłużenia publicznego*. „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 2.
- OWEN LORD: *Przyszłość Europy i Unii Europejskiej*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4(38).
- POLLICINO O.: *Legal reasoning of the Court of Justice in the context of the principle of equality between judicial activism and self-restraint*. "German Law Journal" 2004, Vol. 5, No 3.
- ROHRSCHEIDER R.: *The democracy deficit and mass support for an EU-wide government*. "American Journal of Political Science" 2002, Vol. 46, No 2.
- ROSATI D.: *Przyczyny i mechanizm kryzysu finansowego w USA*. „Ekonomista” 2009, nr 3.
- SCHARPF F.W.: *Community and autonomy: Multi-level policy making in the European Union*. "Journal of European Public Policy" 1994, No 1.
- SEATON-WATSON H.: *What is Europe. Where is Europe? From mystique to politique*. "Encounter" 1985, No 64–65.
- TRIFFIN R.: *Monetary reconstruction in Europe*. "International Conciliation" 1952, No 482.
- WEALE H. DE: *The role of the European Court of Justice in the integration process: A contemporary and normative assessment*. "Hanse Law Review" 2010, Vol. 6, No 1.
- WEILER J.H.H.: *Transformation of Europe*. "The Yale Law Journal" 1991, Vol. 100, No 8.
- ZWEIFEL T.D.: *Democratic deficit in comparison: Best (and worst) practices in European, US and Swiss merger regulation*. "Journal of Common Market Studies" 2003, Vol. 41, No 3.
- ŻYROMSKI M.: *Legitymacja czy legitymizacja władzy. Doświadczenia państw Europy Środkowej*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3.

**Artykuły w publikacjach zbiorowych**

- AHRWEILER H.: *Roots and trends in European culture*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993.
- ALMOND G.A., POWELL G.B.: *System polityczny, jego otoczenie. Wejścia i wyjścia*. W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWICZ. Warszawa 1986.
- ALMOND G.A., POWELL G.B.: *Legitymizacja systemu politycznego*. W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWICZ. Warszawa 1986.
- ALTER K.: *Explaining national court acceptance of European court jurisprudence: A critical evaluation of theories of legal integration*. In: *The European court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context*. Eds. A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER. Oxford 1998.
- AMTENBRINK F.: *O legitymizacji i demokratycznej odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego – rozwiązania prawne i doświadczenia praktyczne*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. [Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA]. Warszawa 2007.
- ANDERSEN S.S., BURNS T.R.: *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.
- ANDERSEN S.S., ELIASSEN K.A.: *Introduction: Dilemmas, contradictions and the future of European democracy*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.
- ANSELL CH., GINGRICH J.: *Reforming the administrative state*. In: *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Eds. B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW. Oxford 2006.
- ARNULL A.: *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności i legitymacji w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. [Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA]. Warszawa 2007.
- ATTINÀ F.: *Party fragmentation and discontinuity in the European Union*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998.
- BACHE I., FLINDERS M.: *Themes and issues in multi-level governance*. In: *Multi-level governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- BACHE I., FLINDERS M.: *Multi-level governance and British policy*. In: *Multi-level governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- BACHE I., FLINDERS M.: *Conclusions and implications*. In: *Multi-level governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- BAKIR V.: *An identity for Europe? The role of the media*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996.
- BALDWIN R.: *Regulatory legitimacy in the European context: The British health and safety executive*. In: *Regulating Europe*. Ed. G. MAJONE (with contributions by P. BAAKE, R. BALDWIN, L. CASES, F. DEMARIGNY, M. EVERSON, L. LAUDATI, O. PERSCHAU, A. WEALE). London–New York 1996.

- BANCHOFF T., SMITH M.P.: *Introduction. Conceptualizing legitimacy in a contested polity*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- BANCHOFF T.: *National identity and EU legitimacy in France and Germany*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- BEETHAM D.: *Legitymizacja władzy*. W: *Elity, demokracja, wybory*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993.
- BEETHAM D.: *Key principles and indices for a democratic audit*. In: *Defining and measuring democracy*. Ed. D. BEETHAM. London–Thousand Oaks–New Delhi 1994.
- BELLAMY R., CASTIGLIONE D.: *Democracy, sovereignty and the constitution of the Europe Union: The republican alternative to liberalism*. In: *The European Union and its Order: The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford–Malden 2000.
- BELLAMY R., CASTIGLIONE D.: *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- BELLAMY R., WARLEIGH A.: *Introduction: The puzzle of EU citizenship*. In: *Citizenship and governance in the European Union*. Eds. R. BELLAMY, A. WARLEIGH. London–New York 2001.
- BELLAMY R.: *The ‘right to have rights’: Citizenship practice and the political constitution of the EU*. In: *Citizenship and governance in the European Union*. Eds. R. BELLAMY, A. WARLEIGH. London–New York 2001.
- BENHABIB S.: *Toward a deliberative model of democratic legitimacy*. In: *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Ed. S. BENHABIB. Princeton 1996.
- BIERNAT T.: „Deficyt demokracji” w strukturach Unii Europejskiej. W: *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*. Red. T. BIERNAT, A. SIWIK. Toruń 2003.
- BIERNAT T.: *Legitymizacja procesu legislacyjnego*. W: *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*. Red. A. PREISNER. Wrocław 2010.
- BLICHER L.CH.: *The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- BOGDANOR V.: *The European Union, the political class, and the people*. In: *Élitism, populism, and European Union*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 1996.
- BOSCH A., NEWTON K.: *Economic calculus or familiarity breeds content?*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995.
- BOSSUAT G.: *The French administrative elite and the unification of Western Europe, 1947–1958*. In: *Building postwar Europe. National decision makes and European institutions, 1948–1963*. Ed. A. DEIGHTON. London 1995.
- BOXHOORN B.: *European identity and the process of European unification: Compatible notions?*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996.
- BÖRZEL T.A.: *Europeanization and territorial institutional Change: Toward cooperative Regionalism?*. In: *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Eds. M. GREEN COWLS, J. CAPORASO, T. RISSE. Ithaca–London 2001.



- BREAKWELL G.M.: *Identity change in the context of growing influence of European Union institutions*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.
- BRINKHORST L.J.: *European law as a legal reality*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972.
- BRUTER M.: *Civic and cultural components of a European identity: A pilot model of measurement of citizens' level of European Identity*. In: *Transnational identities. becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.
- BÚRCA G. DE: *The language of rights and European integration*. In: *New legal dynamics of European Union*. Eds. J. SHAW, G. MORE. Oxford 1995.
- CAIN B.E., EGAN P., FABBRINI S.: *Towards more open democracies: The Expansion of freedom of information laws*. In: *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Eds. B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW. Oxford 2006.
- CARTER C., SCOTT A.: *Legitimacy and governance beyond the European nation state: Conceptualising governance in the European Union*. In: *The European Union and its order. The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford 2000.
- CASTANO E.: *European identity: A social-psychological perspective*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.
- CHEIBUB J.A., PRZEWORSKI A.: *Democracy, elections, and accountability for economic outcomes*. In: *Democracy, accountability and representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999.
- CHOUDHRY S.: *Citizenship and federations: Some preliminary reflections*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003.
- CHRISTIANSEN T.: *Legitimacy dilemmas of supranational governance. The European Commission between accountability and independence*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998.
- CHRISTIANSEN T., KIRCHNER E.: *Introduction*. In: *Committee governance in the European Union*. Eds. T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER. Manchester–New York 2000.
- CINI M.: *Reforming the European Commission: Discourse, culture and planned change*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. VAN HOSLI, M.A. DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002.
- CISSE T., GREEN COWLES M., CAPORASO J.: *Europeanization and domestic change: Introduction*. In: *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Eds. M. GREEN COWLS, J. CAPORASO, T. RISSE. Ithaca–London 2001.
- CITRIN J., SIDES J.: *More than nationals: How identity choice matters in the new Europe*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.
- COHEN J.: *Procedure and substance in deliberative democracy*. In: *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Ed. S. BENHABIB. Princeton 1996.

- COHEN J.: *Democracy and liberty*. In: *Deliberative democracy*. Ed. J. ELSTER. Cambridge 1999.
- COICAUD J.-M.: *International democratic culture and its source of legitimacy: The case of collective security and peacekeeping operations in the 1990s*. In: *The legitimacy of international organizations*. Ed. J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN. Tokyo 2001.
- CONANT L.: *Judicial politics*. In: *Handbook of European Union politics*. Eds. K.E. JØRGENSEN, M.A. POLLACK, B. ROSAMOND. London–Thousand Oaks–New Delhi 2007.
- CONGDON T.: Czy UGW może stać się „maoistycznym skokiem naprzód” Europy?. W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. TEMPERTON. [Przeł. M. ALBIGOWSKI, J. NENEMAN]. Warszawa 2001.
- COOMBS D.: *The organization of the commission*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972.
- DALTON R.J., EICHENBERG R.C.: *Citizen support for policy integration*. In: *European integration and supranational governance*. Eds. W. SANDHOLTZ, A. STONE SWEET. Oxford 1998.
- DALTON R.J., SCARROW S.E., CAIN B.E.: *New forms of democracy? Reform and transformation of democratic institutions*. In: *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Eds. B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW. Oxford 2006.
- DALTON R.J., GREY M.: *Expanding the electoral marketplace*. In: *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Eds. B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW. Oxford 2006.
- DEHOUSSE R.: *Beyond representative democracy: Constitutionalism in a polycentric polity*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003.
- DOMAŃSKI H., RYCHARD A.: *Wstęp: o naturze legitymizacji i jej kryzysów*. W: *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*. Red. A. RYCHARD, H. DOMAŃSKI. Warszawa 2010.
- DOMAŃSKI H., SŁOMCZYŃSKI K.M.: *Pozycja społeczna a poparcie dla systemu społeczno-ekonomicznego: kontekst europejski*. W: *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*. Red. A. RYCHARD, H. DOMAŃSKI. Warszawa 2010.
- DUCHESNE S., FROGNIER A.-P.: *Is there a European identity?*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995.
- DUNN D.D.: *Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: Fundamentals of accountability and responsibility*. In: *Democracy, accountability and representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999.
- DUNN J.: *Situating democratic political accountability*. In: *Democracy, accountability and representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999.
- DYRBERG P.: *Odpowiedzialność i legitymizacja – co zawdzięczamy przejrzystości?*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. L. ARNULL, D. WINCOTT. [Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA]. Warszawa 2007.
- ELSTER J.: *Introduction*. In: *Deliberative democracy*. Ed. J. ELSTER. Cambridge 1999.

- ERIKSEN E.O.: *Deliberative supranationalism in the EU*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- ERIKSEN E.O., FOSSUM J.E.: *Post-national integration*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- EVERLING U.: *Constitutional problems of the European Union – A lawyer’s view*. In: *Constitutional law and economics of the European Union*. Eds. D. SCHMIDTCHEN, R. COOTER. Cheltenham–Lyme 1997.
- FEARON J.D.: *Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance*. In: *Democracy, accountability and representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999.
- FØLLESDAL A.: *Democracy, legitimacy and majority rule in the European Union*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998.
- FØLLESDAL A.: *Democracy and the European Union: Challenges*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSLOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998.
- FØLLESDAL A.: *Subsidiarity and democratic deliberation*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- FØLLESDAL A.: *Legitymizacja regulacyjnej komitologii*. W: *Komitety i komitologia*. Red. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2005.
- FØLLESDAL A.: *Normative political theory and the European Union*. In: *Handbook of European Union politics*. Eds. K.E. JØRGENSEN, M.A. POLLACK, B. ROSAMOND. London–Thousand Oaks–New Delhi 2007.
- FOSSUM J.E.: *Constitution-making in the European Union*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- FOSSUM J.E.: *Deliberative supranationalism in the EU*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- FRANKLIN M., EIJK C. VAN DER: *The Problem: Representation and democracy in the European Union*. In: *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Eds. C. VAN DER EIJK, M. FRANKLIN. Ann Arbor 1996.
- FRANKLIN M., EIJK C. VAN DER, MARSH M.: *Conclusions: The electoral connection and the democratic deficit*. In: *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Eds. C. EIJK VAN DER, M. FRANKLIN. Ann Arbor 1996.
- FRY M., JULIUS D., MAHADEVA L., ROGER S., STERNE G.: *Key issues in the choice of monetary policy framework*. In: *Monetary policy framework in a global context*. Eds. L. MAHADEVA, D. STERNE. London 2000.
- GABEL M., HIX S.: *The European Parliament and executive politics in the EU: Voting behavior and the Commission President investiture procedure*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A.M.A. VAN DEEMEN, M. WIDGRÉN. London–New York 2002.
- GAJDA J.: *Proces legitymizacji władzy politycznej*. W: *Elementy teorii polityki*. Red. K. OPALÉK. Warszawa 1989.
- GAMBETTA D.: *“Claro!”: An essay on discursive machismo*. In: *Deliberative democracy*. Ed. J. ELSTER. Cambridge 1999.
- GARCIA S.: *Europe’s fragmented identities and the frontiers of citizenship*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993.

- GARDNER FELDMAN L.: *Reconciliation and legitimacy. Foreign relations and enlargement of the European Union*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- GARGARELLA R.: *Demanding public deliberation. The Council of Ministers: Some lessons from the Anglo-American history*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- GIERYCZ M.: *Axiology of European Union and the challenges of the integration process*. In: *European Union. Present and Future*. Ed. W. GIZICKI. Lublin 2009.
- GIZICKI W.: *Development issues of the European Union*. In: *European Union. Present and future*. Ed. W. GIZICKI. Lublin 2009.
- GRANISZEWSKI L., KOWNACKI T.: *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej. W: Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006.
- GREVEN M.T.: *Political parties between national identity and eurofication*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992.
- GREVEN M.T.: *Can the European Union finally become a democracy?*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L. PAULY. Lanham 2000.
- GRIFFITHS R.T.: *A dismal decade? European integration in the 1970's*. In: *Origins and evolution of the European Union*. Ed. D. DINAN. Oxford 2006.
- GRUNDMANN R.: *The European public sphere and the deficit of democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999.
- GUSTAVSSON S.: *Reconciling supranationalism and accountability: A view from Sweden*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYN, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000.
- GUY PETERS B., PIERRE J.: *Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain?*. In: *Multi-level governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- HABERMAS J.: *Three normative models of democracy*. In: *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Ed. S. BENHABIB. Princeton 1996.
- HAYES-RENSHAW F.: *The role of the council*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.
- HAYWARD J.: *Populist challenge to elitist democracy in Europe*. In: *Élitism, populism, and European Union*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 1996.
- HEISKANEN V.: *Introduction*. In: *The legitimacy of international organizations*. Ed. J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN. Tokyo 2001.
- HELLER A.: *Europe: An epilogue?*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992.
- HERMA C.: *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony*. W: *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*. Biuletyn Analiz UKIE, nr 20, listopad 2008. Warszawa 2008.
- HERRMANN R.K., BREWER M.B.: *Identities and institutions: Becoming European in the EU*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.

- HIRST P.: *Democracy and governance*. In: *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Ed. J. PIERRE. Oxford 2000.
- HIX S.: *Parliamentary oversight of executive power. What role for the European Parliament in comitology?*. In: *Committee governance in the European Union*. Eds. T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER. Manchester–New York 2000.
- HIX S.: *The European Union as a polity (I)*. In: *Handbook of European Union politics*. Eds. K.E. JØRGENSEN, M.A. POLLACK, B. ROSAMOND. London–Thousand Oaks–New Delhi 2007.
- HOLLAND M.: *Jean Monnet and the federal functionalist approach to European Union*. In: *Visions of European Unity*. Eds. P. MURRAY, P. RICH. Boulder (Col.) 1996.
- HOSLI M.: *The political economy of subsidiarity*. In: *The political economy of European integration*. Ed. F. LAURSEN. The Hague 1995.
- HOWSE R.: *The legitimacy of the World Trade Organization*. In: *The legitimacy of international organizations*. Ed. J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN. Tokyo 2001.
- HUSAK T.: *Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony*. W: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*. Red. T. HUSAK, F. JASIŃSKI. Warszawa 2010.
- HYDE-PRICE A.: *Proces decyzyjny w ramach drugiego filaru*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA. Warszawa 2007.
- JASKIERNIA J.: *Kompetencje rządu do reprezentowania państwa we wspólnotowych procesach decyzyjnych a problem „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. W: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*. Komitet red. J. CZAJOWSKI, J. KARP, G. KUCA, A. KULIG, P. MIKULI, A. OPAŁEK. Kraków 2007.
- JASKIERNIA J.: *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*. W: *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*. Red. A. PREISNER. Wrocław 2010.
- JESSOP B.: *Multi-level governance and multi-level metagovernance*. In: *Multi-level governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- JOHANSSON K.M.: *The transnationalization of party politics*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998.
- JONES E.: *Macroeconomic preferences and Europe’s democratic deficit*. In: *The euro: European integration theory and economic and monetary union*. Ed. A. VERDUN. Lanham 2002.
- JUNNE G.C.A.: *International organizations in a period of globalization: New (problems of) legitimacy*. In: *The legitimacy of international organizations*. Eds. J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN. Tokyo 2001.
- KARASIŃSKA-FENDLER M.: *Summary of discussions*. In: *Convention on EU reform and enlargement*. Ed. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2003.
- KEANE J.: *Questions for Europe*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992.
- KOHLER-KOCH B.: *Organized interests in European integration: The evolution of a new type of governance?*. In: *Participation and policy-making in the European Union*. Eds. H. WALLACE, A.R. YOUNG. Oxford 1997.

- KOKOTT J.: *Report on Germany*. In: *The European Court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context*. Eds. A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER. Oxford 1998.
- KOSLOVSKI R.: *EU citizenship: Implications for identity and legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- KOSTRZEBSKI K.: *Deficyt demokracji w UE a europejskie partie polityczne*. W: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2012.
- KOSZEL B.: *Rola RFN w obozie państw zachodnioeuropejskich 1982–1990*. W: *Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa 1949–1990*. Red. A. CZUBIŃSKI. Poznań 1991.
- KRANZ J.: *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. KRANZ, J. REITER. Warszawa 1998.
- KUBALA K.: *European identity. Cultural and institutional determinants of European community project*. In: *European Union. Present and future*. Ed. W. GIZICKI. Lublin 2009.
- KUBIN T.: *Zdynamizowanie procesu integracji czy członkostwo różnych kategorii? Zagadnienie wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej*. W: *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Toruń 2006.
- KUBIN T.: *Pokój jako cel i efekt procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej*. W: *Śląsk – Polska – Europa – Świat*. Red. K. MIROSZEWSKI, M. STOLARCZYK. Katowice 2013.
- KULIG J.: *Współzależności globalne w przebiegu kryzysu finansowego*. W: *Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka*. Red. W. MAŁECKI. Warszawa 2009.
- KUPER R.: *The many democratic deficits of the European Union*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998.
- LADRECH L.: *Political parties and the problem of legitimacy in the European Union*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- LAFFAN B.: *The European Union and its institutions as “identity builders”*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.
- LAMBERT J., HOSKYNYS C.: *How democratic is the European Parliament?* In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYNYS, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000.
- LASTRA R.M.: *European monetary union and central bank independence*. In: *European economic and monetary union: The institutional framework*. Eds. M. ANEDNAS, L. GORMLEY, CH. HADJIEMMANUIL, I. HARDEN. London 1997.
- LAURSEN F.: *The role of the commission*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.
- LEHNING P.B., WEALE A.: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997.

- LEHNING P.B.: *Pluralism, contractarianism and European Union*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997.
- LEHNING P.B.: *European citizenship: A mirage?*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997.
- LLOBERA J.R.: *The role of the state and the nation in Europe*. In: *European identity and the search for legitimacy*. Ed. S. GARCIA. London 1993.
- LINDAHL H., ROERMUND B. VAN: *Law without a state? On representing the common market*. In: *The European Union and its order: The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford–Malden 2000.
- LINTNER V.: *Controlling monetary union*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*. Eds. C. HOSKYN, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000.
- LINZ J.J.: *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. W: *Władza i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998.
- LODGE J.: *The European Parliament*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.
- LOEDEL P. H.: *The European Central Bank: Exploring institutional independence and the need for reform*. In: *Institutional challenges in the European Union*. Eds. M.O. HOSLI, A. VAN DEEMEN, M. WIDGREN. London–New York 2002.
- LOEDEL P.H.: *Multilevel governance and the independence of the European Central Bank*. In: *The Euro: European integration theory and economic and monetary union*. Ed. A. VERDUN. Lanham 2002.
- LORD Ch.: *Introduction*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998.
- LOUGHLIN J.: *Introduction: The transformation of the democratic state in Western Europe*. In: *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Eds. J. LOUGHLIN (with the collaboration of E. AJA, U. BULLMANN, F. HENDRIKS, A. LIDSTROM, D.-L. SEILER). Oxford 2001.
- LOUGHLIN J.: *Conclusion: The transformation of regional and local democracy in Western Europe*. In: *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Eds. J. LOUGHLIN (with the collaboration of E. AJA, U. BULLMANN, F. HENDRIKS, A. LIDSTROM, D.-L. SEILER). Oxford 2001.
- LOWENTHAL R.: *Legitymacja i ideologia w społeczeństwie postrewolucyjnym*. W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWICZ. Warszawa 1986.
- ŁUKASZEWSKI J.: *Francja a integracja europejska. Pół wieku ewolucji*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. KRANZ, J. REITER. Warszawa 1998.
- MADURO M.P.: *Europe and the constitution: What if this is as good as it gets?*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003.
- MAJONE G.: *Introduction*. In: *Regulating Europe*. Eds. G. MAJONE (with contributions by P. BAAKE, R. BALDWIN, L. CASES, F. DEMARIGNY, M. EVERSON, L. LAUDATI, O. PERSCHAU, A. WEALE). London–New York 1996.
- MAJONE G.: *Theories of regulation*. In: *Regulating Europe*. Eds. G. MAJONE (with contributions by P. BAAKE, R. BALDWIN, L. CASES, F. DEMARIGNY, M. EVERSON, L. LAUDATI, O. PERSCHAU, A. WEALE). London–New York 1996.

- MAJONE G.: *Regulatory legitimacy in the United States and the European Union*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003.
- MANSBRIDGE J.: *Using power/fighting power: The polity*. In: *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Ed. S. BENHABIB. Princeton 1996.
- MARKOFF J.: *Our 'common European home' – but who owns the house?*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999.
- MARKS G.: *Territorial identities in the European Union*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999.
- MARKS G., HOOGHE L.: *Contrasting visions of multi-level governance*. In: *Multi-level governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- MARKS S.: *Democracy and international governance*. In: *The legitimacy of international organizations*. Ed. J.-M. COICAUD, V. HEISKANEN. Tokyo 2001.
- MARSH M., FRANKLIN M.: *The foundations: Unanswered questions from the study of European elections, 1979–1994*. In: *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Eds. C. VAN DER EIJK, M. FRANKLIN. Ann Arbor 1996.
- MATTI W., SLAUGHTER A.-M.: *The role of national courts in the process of European integration: Accounting for judicial preferences and constraints*. In: *The European court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context*. Eds. A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER. Oxford 1998.
- MEEHAN E.: *The debate on citizenship and European Union*. In: *Visions of European unity*. Eds. P. MURRAY, P. RICH. Boulder (Col.) 1996.
- MEEHAN E.: *Political pluralism and European citizenship*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997.
- MELICH A.: *What makes or makes not the European demos?*. In: *The borders and limits of European integration*. Ed. L. JESIEN. Kraków 2006.
- MENON A., WEATHERHILL S.: *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. [Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA]. Warszawa 2007.
- MERKEL W.: *Legitimacy and democracy: Endogenous limits of European integration*. In: *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Ed. J.J. ANDERSON. Lanham 1999.
- MIEŃKOWSKA R., WNUKOWSKA A.: *Zasada równowagi instytucjonalnej*. W: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005.
- MILNER H.V., KEOHANE R.O.: *Internationalization and domestic politics: An introduction*. In: *Internationalization and domestic politics*. Eds. R.O. KEOHANE, H.V. MILNER. Cambridge 1996.
- MORAVCSIK A.: *Federalism in the European Union: Rethoric and reality*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003.
- MUMMENDEY A., WALDZUS S.: *National differences and European plurality: Discrimination or tolerance between European countries*. In: *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Eds. R.K. HERRMANN, T. RISSE, M.B. BREWER. Lanham 2004.



- MUTVAR V.: *Introduction: Theory of liberty, legitimacy, and power: New directions in the intellectual and scientific legacy of Max Weber*. In: *Theory of liberty, legitimacy and power: New directions in the intellectual and scientific legacy of Max Weber*. Ed. V. MURVAR. Abingdon 2006.
- NENTWICH M.: *Opportunity structures for citizens' participation. The case of the European Union*. In: *Political theory and the European Union: Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Eds. A. WEALE, M. NENTWICH. London 1998.
- NENTWICH M.: *The EU Intergovernmental Conference 1996/97: The moment of constitutional choice for a democratic Europe?*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSŁOWSKI. Berlin–Heidelberg–New York 1998.
- NEUMANN M.J.M.: *Monetary stability: Threat and proven response*. In: *Fifty years of the deutsche mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. DEUTSCHE BUNDESBANK. Oxford 1998.
- NEWMAN M.: *Introduction*. In: *Democratizing the European Union. Issues for the twentyfirst century*. Eds. C. HOSKYN, M. NEWMAN. Manchester–New York 2000.
- NEWMAN S.: *Globalization and democracy*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000.
- NIEDERMAYER O., SINNOTT R.: *Democratic legitimacy and the European Parliament*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995.
- NORRIS P.: *The political regime*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999.
- OFFE C.: *The democratic welfare state in an integrating Europe*. In: *Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000.
- OLMI G.: *The role of community and national institutions in the implementation of the common agricultural policy*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972.
- O'NEILL B., ADAMSON R.: *And nation shall speak unto nation: The communications network*. In: *The European mosaic. Contemporary politics, economics and culture*. Eds. D. GOWLAND, B. O'NEILL, A. REID. London–New York 1995.
- O'NEILL B., DUNPHY R.: *Living with diversity? Nation-states and national identities*. In: *The European mosaic. Contemporary politics, economics and culture*. Eds. D. GOWLAND, B. O'NEILL, A. REID. London–New York 1995.
- ORŁOWSKI W.: *The nature of the current crisis. W: Financial crisis in Central and Eastern Europe: From similarity to diversity*. Eds. G. GORZELAK, CHOR-CHING GOH. Warsaw 2010.
- PANEBIANCO S.: *Relations between interest groups and party groups in the European Union*. In: *Transnational parties in the European Union*. Eds. D.S. BELL, Ch. LORD. Aldershot 1998.
- PANTEL M.: *Unity-in-diversity: Cultural policy and EU legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- PAPCKE S.: *Who needs European identity and what could it be?*. In: *The idea of Europe. Problems of national and transnational identity*. Eds. B. NELSON, D. ROBERTS, W. VEIT. New York–Oxford 1992.

- PARIJS P VAN.: *Should the European Union become more democratic?*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSLOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998.
- PATTEN CH.: *Słowo wstępne*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. [Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA]. Warszawa 2007.
- PEDERSEN M.: *Euro-parties and European parties: New arenas, new challenges and new strategies*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.
- PETRONI A.M.: *A liberal view on European constitution*. In: *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. Eds. P.B. LEHNING, A. WEALE. London–New York 1997.
- POGGE T.W.: *How to create supra-national institutions democratically? Some reflections on the European Union's 'democratic deficit'*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSLOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998.
- POHL K.O.: *Basic Features of a European monetary order*. In: *European monetary integration. EMS development and international post-Maastricht perspectives*. Ed. P.J.J. WELFENS. Berlin–Heidelberg 1994.
- PORĘBSKI Cz.: *The borders of Europe and the borders of the European Union*. In: *The borders and limits of European integration*. Ed. L. JESIEŃ. Kraków 2006.
- PRZEWORSKI A.: *Deliberation and ideological domination*. In: *Deliberative democracy*. Ed. J. ELSTER. Cambridge 1999.
- RHODES R.A.W.: *Governance and public administration*. In: *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Ed. J. PIERRE. Oxford 2000.
- RISSE T.: *A European identity? Europeanization and the evolution of nation-state identities*. In: *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Eds. M. GREEN COWLS, J. CAPORASO, T. RISSE. Ithaca–London 2001.
- ROSE A.: *The integration of people*. In: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972.
- ROSENAU J.N.: *Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch*. In: *Multilevel governance*. Eds. I. BACHE, M. FLINDERS. Oxford 2005.
- ROTSCHILD J.: *Legitymizacja polityczna we współczesnej Europie*. W: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*. Red. M. ANKWICZ. Warszawa 1986.
- SACHDEV I., BOURHIS R.Y.: *Language and social identification*. In: *Social identity theory. Constructive and critical advances*. Eds. D. ABRAMS, M.A. HOGG. London 1990.
- SBRAGIA A.: *The European Union as coxswain: Governance by steering*. In: *Debating governance*. Ed. J. PIERRE. Oxford 2000.
- SCHAAR J.H.: *Legitimacy in the modern state*. In: *Legitimacy and the state*. Ed. W. CONNOLLY. New York 1984.
- SCHARPF F.W.: *Negative and positive integration in the political economy of European welfare states*. In: G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.C. SCHMITTER, W. STREECK. *Governance in the European Union*. London 1996.
- SCHARPF F.W.: *Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: Why Europe differs from the United States*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003.

- SCHEUER A.: *A political community?*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999.
- SCHLESINGER P., KEVIN D.: *Can the European Union become a sphere of publics?*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000.
- SCHMIDT V.: *Federalism and state governance in the European Union and the United States: An institutional perspective*. In: *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Eds. K. NICOLAÏDIS, R. HOWSE. Oxford 2003.
- SCHMITTER P.: *Is it really possible to democratize the Euro-polity?*. In: *Democracy and the European Union*. Eds. A. FØLLESDAL, P. KOSLOWSKI. Berlin–Heidelberg 1998.
- SMITH D., WRIGHT S.: *The turn towards democracy*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999.
- SNYDER F.: *The unfinished constitution of the European Union: Principles, processes and culture*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003.
- SOBKOWIAK L.: *Legitymizacja polityczna*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1998.
- SOKÓŁ W.: *System autorytarny i jego legitymizacja*. W: *Spółeczeństwo, państwo. Władza*. Red. M. ŻMIGRODZKI, M. CHMAJ. Lublin 1995.
- SOKÓŁ W.: *Legitymizacja polityczna*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007.
- SOKÓŁ W.: *Argumenty, działania, procedury i symbole jako elementy legitymizacji*. W: *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*. Red. A. PREISNER. Wrocław 2010.
- SOLARZ P.: *Komitologia*. W: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005.
- SPIERING M.: *National identity and European unity*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996.
- SPINELLI A.: *The growth of the European movement since the Second World War*. In: *European integration*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1973.
- SZCZERSKI K.: *Cztery modele legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej*. W: *Globalizacja – integracja – transformacja*. Red. R. BÄCKER, J. MARSZAŁEK-KAWA, J. MODRZYŃSKA. Toruń 2003.
- SZCZERSKI K.: *On the specific nature of borders in the EU political system*. In: *The borders and limits of European integration*. Ed. J. JESIEŃ. Kraków 2006.
- ŚWIĄTKIEWICZ W.: *Rola religijności w procesach legitymizacji społecznego świata*. W: *Spółeczny świat i jego legitymizacje*. Red. W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice 1993.
- ŚWIĄTKIEWICZ W.: *Wprowadzenie. Legitymizacja: zagadnienia podstawowe*. W: *Spółeczny świat i jego legitymizacje*. Red. W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice 1993.
- ŚWIEBODA P.: *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*. W: *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*. „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20. Warszawa 2008.
- TAYLOR P.: *The concept of Community and the European integration process*. W: *European integration. Selected readings*. Ed. M. HODGES. Middlesex 1972.

- THOMASSEN J., SCHMITT H.: *Political representation and legitimacy in the European Union*. In: *Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999.
- THOMASSEN J., SCHMITT H.: *In conclusion: Political representation and legitimacy in the European Union*. Eds. H. SCHMITT, J. THOMASSEN. Oxford 1999.
- TRZASKOWSKI R.: *Ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej – analiza historyczno-politologiczna*. W: J. BARCZ, R. TRZASKOWSKI: *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*. Warszawa 2004.
- VANKE J.: *Charles de Gaulle's uncertain idea of Europe*. In: *Origins and evolution of the European Union*. Ed. D. DINAN. Oxford 2006.
- WARD I.: *Identity and difference: The European Union and postmodernism*. In: *New legal dynamics of European Union*. Eds. J. SHAW, G. MORE. Oxford 1995.
- WARD I.: *Identity and democracy in the New Europe*. In: *The European Union and its order: The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford–Malden 2000.
- WARLEIGH A.: *Purposeful opportunists? EU institutions and the struggle over European citizenship*. In: *Citizenship and governance in the European Union*. Eds. R. BELLAMY, A. WARLEIGH. London–New York 2001.
- WEALE A.: *Government by committee. Three principles of evaluation*. In: *Committee governance in the European Union*. Eds. T. CHRISTIANSEN, E. KIRCHNER. Manchester–New York 2000.
- WEBER M.: *Trzy czyste typy prawomocnego panowania*. W: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*. Wybór: W. DERCZYŃSKI, A. JASIŃSKA-KANIA, J. SZACKI. Warszawa 1975.
- WEILER J.H.H.: *After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe*. In: *Singular Europe*. Ed. W.J. ADAMS. Ann Arbor 1993.
- WEILER J.H.H.: *Ideals and idolatry in the European construct*. In: *Moral issues in international affairs. Problems of European integration*. Ed. B. MCSWEENEY. Basingstoke–London–New York 1998.
- WEILER J.H.H.: *The European Courts of Justice: Beyond 'beyond doctrine' or the legitimacy crisis of European constitutionalism*. In: *The European Court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context*. Eds. A.-M. SLAUGHTER, A. STONE SWEET, J.H.H. WEILER. Oxford 1998.
- WEILER J.H.H., WIND M.: *Introduction. European constitutionalism beyond the state*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003.
- WEILER J.H.H.: *In defence of the status quo: Europe's constitutional sonderweg*. In: *European constitutionalism beyond the state*. Eds. J.H.H. WEILER, M. WIND. Cambridge 2003.
- WESSELS B.: *Support for Integration: Élite or mass-driven?*. W: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995.
- WESSELS W.: *The modern west European state and the European Union: Democratic erosion or a new kind of polity?*. In: *The European Union: How democratic is it?*. Eds. S.S. ANDERSEN, K.A. ELIASSEN. London–Thousand Oaks–New Delhi 1996.

- WESSELS W., DIEDRICHS U.: *The European Parliament and EU legitimacy*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999.
- WIERZCHOWSKA A.: *Konceptualizacja pojęcia legitymizacja*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006.
- WILKES G.R.: *Religious-secular tensions in European Union politics – New threats and prospects*. In: *The borders and limits of European integration*. Ed. L. JESIEŃ. Kraków 2006.
- WILLIAMS D.: *Bank centralny Europy*. W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. TEMPERTON. Warszawa 2001.
- WINCOTT D.: *Does the European Union pervert democracy? Questions of democracy in new constitutionalist thought on the future of Europe*. In: *The European Union and its order. The legal theory of European integration*. Eds. Z. BAŃKOWSKI, A. SCOTT. Oxford 2000.
- WINCOTT D.: *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymacji*. W: *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej*. Red. A. ARNULL, D. WINCOTT. [Przeł. A. SETKOWICZ-RYSZKA]. Warszawa 2007.
- WINTLE M.: *Introduction: Cultural diversity and unity in Europe*. In: *Culture and Identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996.
- WINTLE M.: *Cultural identity in Europe: Shared experience*. In: *Culture and identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996.
- WINTLE M.: *Europe's image: Visual representations of Europe from earliest times to twentieth century*. In: *Culture and Identity in Europe. Perceptions of divergence and unity in past and present*. Ed. M. WINTLE. Aldershot–Brookfield 1996.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*. W: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2005.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Wstęp*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Metodologiczne problemy konceptualizacji badań nad problemami legitymizacji integracji europejskiej*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*. W: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2012.
- WOJTASZCZYK K.A., JAKUBOWSKI W.: *Teoretyczny wymiar studiów europejskich*. W: *Europeistyka. Podręcznik akademicki*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI. Warszawa 2012.
- WOJTYNA A.: *Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego – duża odporność czy podatność?*. W: *Kryzys finansowy i jego skutki dla krajów na średnim poziomie rozwoju*. Red. A. WOJTYNA. Warszawa 2011.
- WRIGHT S.: *A community that can communicate? The linguistic factor in European integration*. In: *Whose Europe? The turn towards democracy*. Eds. D. SMITH, S. WRIGHT. Oxford–Malden 1999.
- WYROZUMSKA A. (głos w dyskusji): *Citizens' Europe: EU constitution and the question of Union's legitimacy*. In: *Convention on EU reform and enlargement*. Ed. M. KARASIŃSKA-FENDLER. Łódź 2003.

ZÜRN M.: *Democratic governance beyond the nation-state*. In: *Democracy beyond the State? The European dilemma and the emerging global order*. Eds. M.T. GREVEN, L.W. PAULY. Lanham 2000.

## Pamiętniki i przemówienia

*For a European public space*. Remarks by Mario DRAGHI, President of the ECB on receiving the M100 Media Award 2012, Potsdam, 6 September 2012.

GAULLE CH. DE: *Pamiętniki nadziei*. [T. 1.:] *Odnowa 1958–1962*. [T. 2.:] *Wysiętek 1962–...* Przeł. J. NOWACKI. Warszawa 1974.

*Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*. Introductory Statement by Mario DRAGHI, President of the ECB, Brussels, 9 July 2012.

*Speech by Jacques Delors* (Luxembourg, 9 September 1985). "Bulletin of the European Communities", No 9, September, Luxembourg 1985.

*Speeches & letters of Abraham Lincoln 1832–1865*. Ed. M. ROE. London–Toronto 1916.

*Verbatim of the remarks made by Mario Draghi*. Speech by Mario DRAGHI, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012.

## Artykuły i wywiady prasowe

BAJ L.: *Sarkozy w Davos: Będziemy bronić euro*. „Gazeta Wyborcza” z 28.01.2011. *Banki pod specnadzorem*. Rozmowa z J. LEWANDOWSKIM. „Gazeta Wyborcza” z 29.06.2012.

BARROSO J.M.: *Europa doszła do ściany*. „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012.

BIELECKI T.: *Papandreu budzi lęki*. „Gazeta Wyborcza” z 02.11.2011.

BIELECKI T.: *Przeżyjemy bez Greków*. „Gazeta Wyborcza” z 04.11.2011.

*Bohaterowie są zmęczeni*. Rozmowa z F. ZAKARIĄ. „Gazeta Wyborcza” z 29–30.12.2012.

CAMERON D.: *Kto pokieruje Unią*. „Gazeta Wyborcza” z 18–19.06.2014.

*Demokracja i skuteczność*. Rozmowa z R. KUŹNIAREM. „Tygodnik Powszechny” 2012, nr 24(3283).

DRAGHI M.: Interview with „Le Monde”. 21 July 2012.

*Dyscyplina i rynek*. Rozmowa z M. BELKĄ. „Nowy Przemysł” 2012, nr 5.

*Europa będzie żyła*. Rozmowa z P. STEINBRÜCK’IEM. „Gazeta Wyborcza” z 17.05.2013

HABERMAS J.: *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*. „Gazeta Wyborcza” z 09–10.04.2011.

- Historia ma przyszłość.* Rozmowa z F. FUKUYAMĄ. „Tygodnik Powszechny” nr 24(3283) z 10.06.2012.
- Jak długo potrwa kryzys.* Rozmowa z J. OSIATYŃSKIM. „Gazeta Wyborcza” z 26.11.2008.
- Kapitał wywinął nam numer.* Rozmowa z A. TOURAINE’EM. „Gazeta Wyborcza” z 05–06.01.2013.
- KORNAI J.: *Widmo socjalizmu krąży nad światem?* „Gazeta Wyborcza” z 11–12.07.2009.
- Kryzys finansowy, czyli chwila prawdy.* Rozmowa z L. BALCEROWICZEM. „Gazeta Wyborcza” z 10–11.11.2008.
- LEONARD M.: *Niemcy szkodzą Unii. I sobie.* „Gazeta Wyborcza” z 16–17.06.2012.
- Monti: Niech pan wyluzuje, Herr Müller.* Rozmowa z M. MONTIM. „Gazeta Wyborcza” z 23–24.06.2012.
- Myślisz, że sam sobie poradzisz?* Rozmowa z L. OREŹIAK. „Gazeta Wyborcza” z 03–04.08.2013.
- Nie pozwólmy umrzeć Europie.* Rozmowa z E. LAMO DE ESPINOSĄ. „Gazeta Wyborcza” z 04–05.08.2012.
- Nowej historii nie będzie.* Rozmowa z F. FUKUYAMĄ. „Gazeta Wyborcza” z 24–26.12.1997.
- Przeminął banków wiek złoty.* Rozmowa z Ch. GOODHARTEM. „Gazeta Wyborcza” z 09.03.2009.
- REDING V.: *Przyszedł czas na Federację Europejską.* „Gazeta Wyborcza” z 28.06.2012.
- ROSATI D.: *Nie brońmy Nicei.* „Gazeta Wyborcza” z 02.06.2004.
- Rozmowa z D. COHN-BENDITEM. „Dziennik. Gazeta Prawna” z 19.11.2009.
- Rozszerzenie UE trzeba konsultować.* Rozmowa z J.M. BARROSO. „Gazeta Wyborcza” z 17–18.06.2006
- SACHS J.: *Wykupywanie Rosji: wątpliwa polityka budzi coraz więcej wątpliwości.* „Rzeczpospolita” z 27.07.1998.
- SADURSKI W.: *Europa daleka od demokracji.* „Gazeta Wyborcza” z 25–26.08.2012.
- SAFJAN M.: *Nie zwijaj żagli, Unio.* „Gazeta Wyborcza” z 15–16.09.2012.
- SOŁTYK R.: *Europaprzekręt.* „Gazeta Wyborcza” z 02.12.2004.
- Tak poprawia się kapitalizm.* Rozmowa z L. BALCEROWICZEM. „Gazeta Wyborcza” z 01.10.2008.
- The future of the euro: Stability through change.* Contribution from Mario DRAGHI. „Die Zeit“, 29 August 2012.
- TOFFLEROWIE A. i H.: *Suwerenność do lamusa?* „Rzeczpospolita” z 18–19.10.2003.
- Tylko państwo nas uratuje.* Rozmowa z R. SKIDELSKYM. „Gazeta Wyborcza” z 23–24.03.2013.
- WILKIN J.: *Dlaczego ekonomia straciła duszę.* „Gazeta Wyborcza” z 21–22.12.2013.
- Zarabianie jest moralne.* Rozmowa z E. PHELPSEM. „Gazeta Wyborcza” z 21.10.2013.
- Zostawcie mój kapitalizm w spokoju.* Rozmowa z L. BALCEROWICZEM. „Gazeta Wyborcza” z 11.05.2009.

**Wydawnictwa encyklopedyczne i słownikowe**

- Encyklopedia politologii*. T. 1: *Teoria polityki*. Zakamycze 1999.
- Encyklopedia wiedzy politycznej*. Red. M. CHMAJ, J. MARSZAŁEK-KAWA, W. SOKÓŁ. Toruń 2005.
- Ilustrowana encyklopedia Trzaski, Everta i Michalskiego*. Poznań 1996 [reprint].
- International encyclopedia of social sciences*. Ed. D.L. SILLS. [b.m.w.] 1968, Vol. 9.
- Leksykon PWN*. Warszawa 2004.
- Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 2004.
- Mała encyklopedia wiedzy politycznej*. Red. M. CHMAJ, W. SOKÓŁ. Toruń 2001.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*. Warszawa 1995.
- Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*. Warszawa 2008.
- Polityka – ustroj – idee. Leksykon politologiczny*. Red. M. CHMAJ, W. SOKÓŁ. Lublin 1999.
- Słownik politologii*. Warszawa 2008.
- Słownik polityki*. Red. M. BANKOWICZ. Warszawa 1999.
- Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna wydawnictwa „Gutenberga”*. Warszawa 1995.





Tomasz Kubin

## **Legitimization of the European Union Institutional System**

### **S u m m a r y**

The book contains a thorough analysis of the European Union institutional system as a specific, *sui generis* international organisation, in the context of its legitimization (its validity and legitimacy). The book is mainly theoretical. Primarily, the author aims at presenting a reliable depiction of the EU institutional system legitimization through the prism of the theoretical output concerning legitimization of the political power, including and accentuating the indicated specificity of the EU as a distinct international organisation. Secondly, he took into consideration the changes introduced into the legal foundations of the EU functioning, pursuant to the Lisbon Treaty – the latest treaty reforming the structures of the Union. In the context of the main theme of the present study, these changes are important not only in terms of the EU institutions themselves, i.e. their competences and reciprocal relations, but also with regard to the fundamental change of the legal character of the EU, and the alterations introduced into the individual Union politics. Thirdly, the author attempts to present the problem of the EU institutional system legitimization in the special circumstances, i.e. in the situation of the most profound economic crisis that the EU members have faced since the beginning of the integration process.

The EU is regarded as a specific structure, being neither a state nor a typical international organisation. Such an approach was the starting point for the main premise of the present book – the idea that the thesis about the deficiency of democracy in the EU, formulated in the literature on the subject and in the public debate, is a certain simplification, and the characteristic features of the EU and its institutions, which provoked the formulation of such a thesis, should be considered in a broader context, such as the problem of the EU institutional system legitimization and, alternatively, the deficiency of that legitimization. For the direct democratic legitimization is only one of many sources of legitimacy of the EU institutional system and of the Union as a specific international organisation in general – an extremely important source, perhaps the most important, yet not the only one. Thus, the legitimization of the EU and its institutions should be analysed in a broader perspective, which also includes other sources of legitimization – as it is done in case of every political power which, striving for its legitimization to be as strong as possible, attempts to derive it from the largest number of sources. According to the author of the book, to base the EU institutional system legitimization only on the grounds of the direct democratic legitimization characteristic of a democratic state,

would be tantamount to a certain disruption of the right order. It would rather be a symptom of too advanced an integration on the “institutional” level in comparison to the extent of the “material” integration. Until the EU is a structure *sui generis*, in which case it is a combination of features characteristic of an intergovernmental, international organisation, a supranational organisation or a state, the nature of legitimization of this structure should also be specific. The most important role should be played by the democratic legitimization, which should be completed with other sources, owing to which the functioning of the EU institutional system, and the whole EU, could be recognised as legally valid.

Apart from the main thesis also other theses and hypotheses are posed in the book. The first chapter is a certain theoretical introduction and a basis to the deliberations presented in the further parts of this study. In the first subsection, with reference to the literature on the subject, the problem of legitimization (legitimacy) of the political power, i.e. the concept, classifications and sources of legitimization (legitimacy) of the political power, have been synthetically depicted. In another part of chapter one, the author attempts to relate the problem of legitimization to the EU as a specific international organisation and to formulate his own definition of legitimization deficiency with regard to EU institutional system. Bearing in mind that the problem of legitimization deficiency in the EU (EC) has not been discussed on a larger scale until certain stage of development of integration process was reached, in 1.3. subsection, the author raises some questions concerning: the sufficiency of legitimization of the integration process during the first few decades after the Second World War, the grounds for that legitimization and the reasons why, at a certain stage of the EU (EC) development the legitimization of the Union’s institutional system started to be considered insufficient, which was manifested in the opinions acknowledging the democracy and legitimization deficiency. The first chapter ends with a passage devoted to the importance of the EU institutional system legitimization, whereas the significance of legitimization to the political power and political institutions in general, constitutes its reference point.

The second chapter (subsections 2.3.–2.8.) presents a synthesis of the evolution of the EU (EC) institutional system in the context of its legitimization, from the moment of the EC founding treaties ratification, till the time the changes pursuant to the Lisbon Treaty were introduced. The author focused here mainly on the competences of the particular EC (EU) institutions and their reciprocal relations, which should make it possible to observe two main tendencies in the dynamics of changes taking place in this field, and present its specificity and distinctiveness in comparison to the systems of democratic states. At the beginning of this chapter, a thesis has been formulated (simultaneously, becoming an extension of the attempt to determine why, at a certain stage of the integration process, the issue of democracy/legitimization deficiency started to be discussed – a question that was raised in the first chapter), which states that the legitimization of the EU institutional system will be sufficient, if the law regulations and political practice of their functioning are convergent with the level of advancement of the integration process in various spheres of social life; in other words, the “institutional” integration should correspond with the “material” integration (that is the Union politics). To that end, the author made an attempt to present, in a synthesized form, the development of the “material” integration (subsection 2.1.), which he completed with an analogical endeavour to illustrate the evolution of the EU (EC) institutional system in the context of its legitimization (subsection 2.9). For in accordance with the increasingly common approach, the EU institutions are treated as a system, the concept and principles of which have been presented in 2.2. subsection.

In the third chapter, the author presents the EU institutional system in its current form, that is with the changes introduced under the Lisbon Treaty. Here, the selected aspects regarding competences and functioning of the particular EU institutions have been depicted, as well as the relations between them in the context of legitimization. Additionally, three selected problems regarding the EU institutional system have been raised, which are especially important in the context of its legitimization (the relation between the EU institutional system and the institutions of the EU member states, the question of transparency in the functioning of the EU institutions, as well as the Union budgets in the consecutive years). In the last subsection (3.9.) the specific features of the EU institutional system, significant in the context of its legitimization, have been identified.

The fourth chapter is devoted to the functioning of the EU institutional system in the perspective of four basic sources of its legitimization, i.e. indirect and technocratic, direct and democratic, utilitarian, and one consisting of “values”. The chapter ends with a conclusion outlining the specificity of the EU and its institutional system with regard to the sources of its legitimization, which is especially important in the context of the book’s main thesis.

The fifth chapter concerns the problem of legitimization of the EU institutions in the context of the economic crisis, which the EU member states struggle with since around the year 2008. The sixth chapter, in turn, regards the so called subjective (empirical, social) dimension of the EU institutions’ legitimization, that is, the way this problem is perceived by the citizens of the EU member states. It has been based on the results of opinion polls conducted for the use of Eurobarometer, from among which these questions and answers were selected, which could be applied to illustrate the way the EU citizens perceive the Union institutions in the context of their legitimization.

The closing remarks include the most important conclusions drawn from the conducted analyses and the potential reforms and modifications of the EU institutional system, which may allow for the reinforcement of its legitimization, primarily in its democratic aspect. The bibliography contains a list of sources which were cited and referred to in the book.



Tomasz Kubin

## **Die Legitimierung des institutionellen Systems der Europäischen Union**

### Zusammenfassung

Das Buch enthält eine vertiefte Analyse des institutionellen Systems der Europäischen Union als einer spezifischen, sui generis, internationalen Organisation hinsichtlich dessen Legitimierung (Rechtskraft, Rechtmäßigkeit). Es hat in hohem Maße einen theoretischen Charakter. Der Verfasser hat sich zum einen zum Ziel gesetzt, die die Legitimierung des institutionellen EU-Systems betreffenden Fragen mit den theoretischen Werken sorgfältig zu belegen und dabei die ganze Spezifität der besonderen internationalen Organisation in Rücksicht zu nehmen. Zum anderen wurden in dem Buch die kraft des letzten die EU zu reformierenden Lissabonner Vertrags eingeführten Änderungen der EU-Rechtsgrundlagen beachtet. Die Wichtigkeit der Änderungen betrifft hier nicht nur die EU-Institutionen selbst, d.h. deren Kompetenzen und Wechselwirkung, sondern die grundlegende Änderung der Rechtsnatur der EU und der von der Union betriebenen Politik. Außerdem hat sich der Verfasser bemüht, die Legitimierung des institutionellen Systems der EU unter besonderen Umständen darzustellen, d.h. in der Situation der tiefsten Wirtschaftskrise seit dem Anfang der europäischen Integration.

Die Europäische Union gilt als eine spezifische Struktur, die weder ein Staat noch eine typische regierungsübergreifende internationale Organisation ist. Solche Betrachtungsweise bildet den Ausgangspunkt für die Hauptthese der vorliegenden Arbeit. Der Verfasser vertritt zwar die Meinung, dass die in einschlägiger Fachliteratur und in öffentlicher Debatte formulierte These über mangelnde Demokratie in EU eine gewisse Vereinfachung ist und die für die EU und deren Institutionen charakteristischen Merkmale, die diese These begründen in einem weiteren Kontext, d.h. hinsichtlich der Legitimierung des institutionellen EU-Systems oder deren Mangels, betrachtet werden sollten. Eine direkte demokratische Legitimierung ist nämlich nur eine von den Rechtskraftquellen des institutionellen EU-Systems und der Europäischen Union als einer spezifischen internationalen Organisation – eine zwar bedeutende aber nicht einzige Quelle. Bei der Beurteilung des Legitimierungsprozesses muss man also auch andere Legitimierungsquellen untersuchen, so wie es bei jeder anderen politischen Macht der Fall ist. Die Gründung der Legitimierung des institutionellen EU-Systems lediglich auf die für demokratische Staaten charakteristische direkte demokratische Legitimierung – so der Verfasser – würde heißen: „eine Kutsche vor das Pferd stellen“. So würde die „institutionelle“ Integration viel fortgeschrittener als die „wirkliche“ Integration sein. Solange die Europäische Union eine sui generis –Struktur ist, die sich durch die sowohl

für eine regierungsübergreifende internationale Organisation wie auch für eine übernationale Organisation und einen Staat typischen Merkmale auszeichnet, sollte auch ihre Legitimierung einen besonderen Charakter haben – also eine demokratische Legitimierung, die mit anderen Rechtskraftquellen ergänzt ist.

Neben der Hauptthese werden in der Arbeit auch andere Thesen und Hypothesen aufgestellt. Das 1. Kapitel ist eine theoretische Einleitung und eine gewisse Basis für die in weiteren Kapiteln behandelten Themen. In dem ersten Unterkapitel, anhand der einschlägigen Fachliteratur wird die Legitimierung der politischen Macht, d.h. Begriff, Bewertung und Quellen erörtert. Danach versucht der Verfasser u.a. die Legitimierung in Bezug auf die Europäische Union als eine spezifische internationale Organisation zu platzieren und seine eigene Definition des Legitimierungsmangels im institutionellen EU-System zu prägen. In Anbetracht dessen, dass das Problem des Legitimierungsmangels in Europäischer Union und in Europäischer Gemeinschaft (EG) in größerem Umfang erst im bestimmten Integrationsstadium formuliert wurde, fragt sich der Verfasser in dem Unterkapitel 1.3., ob die in den ersten Dekaden der europäischen Integration nach dem zweiten Weltkrieg stattgefunden Legitimierung ausreichend war. Das konnte die Ursache dafür sein, dass die Legitimierung des institutionellen Systems im bestimmten Stadium der EU (EG)-Entwicklung für unzureichend gehalten wurde, was in den Ansichten von dem Mangel an Demokratie und an Legitimierung zum Ausdruck kommt. Der letzte Teil des ersten Kapitels ist der Bedeutung von der Legitimierung des institutionellen EU-Systems gewidmet; zum Ausgangs- und Bezugspunkt wird dabei die Rolle der Legitimierung für politische Macht und für politische Institutionen im allgemeinen.

Das 2. Kapitel (Unterkapitel: 2.3. – 2.8.) enthält die Synthese der Weiterentwicklung des institutionellen Systems der EU (EG) im Zusammenhang mit dessen Legitimierung seit den Gründungsverträgen der EG bis zu den kraft des Lissabonner Vertrags eingeführten Änderungen. Der Verfasser konzentriert sich hier vor allem auf die Kompetenzen von den einzelnen EU (EG)- Institutionen und deren Wechselbeziehungen, was ihm erlauben sollte, die Haupttendenzen in der Dynamik der damals stattfindenden Änderungen zu erfassen und deren spezifischen Charakter im Vergleich zu den in demokratischen Staaten geltenden Systemen zu zeigen. Als eine Entwicklung der im ersten Kapitel gestellten Frage nach dem Demokratie-/Legitimierungsmangel in einem bestimmten Integrationsstadium wurde am Anfang des Kapitels folgende These aufgestellt: die Legitimierung des institutionellen EU-Systems wird ausreichend, wenn die rechtliche Regelung und die politische Praxis mit der Integrationsentwicklungsstufe auf verschiedenen Gebieten des Gesellschaftslebens übereinstimmen werden. Mit anderen Worten: die „institutionelle“ Integration soll der „wirklichen“ Integration (d.i. den Unionspolitikern) entsprechen. Zu diesem Zweck versuchte man, den Fortschritt von der „wirklichen“ Integration (Unterkapitel 2.1.) und die Weiterentwicklung des institutionellen EU (EG)-Systems im Zusammenhang mit dessen Legitimierung (Unterkapitel 2.9.) synthetisch darzustellen. Laut der immer häufiger geltenden Betrachtungsweise werden die EU-Organisationen für ein System gehalten, dessen Begriffe und Prinzipien in dem Unterkapitel 2.2. erläutert wurden.

Im 3. Kapitel wird das gültige institutionelle System der Europäischen Union nach den kraft des Lissabonner Vertrags eingeführten Änderungen geschildert. Erörtert werden hier ausgewählte Aspekte der Kompetenzen und des Fungierens von den einzelnen EU-Institutionen und deren Wechselwirkung in Bezug auf die Legitimierung. Außerdem werden drei ausgewählte, das institutionelle System der Europäischen Union betreffende Probleme in Angriff genommen: das Verhältnis des institutionellen EU-Systems zu den Institutionen der EU-Mitgliedstaaten, die Transparenz von der Tätigkeit der EU-Organi-

sationen und mehrjährige Etats der Europäischen Union. In dem letzten Unterkapitel (3.9.) werden spezifische Merkmale des institutionellen Systems der EU hinsichtlich dessen Legitimierung angeführt.

Das 4. Kapitel ist den Funktionen des institutionellen Systems der Europäischen Union hinsichtlich der vier grundlegenden Quellen dessen Legitimierung gewidmet, d.h.: der indirekten und technokratischen Legitimierung, der direkten demokratischen Legitimierung, der utilitären und der durch „Werte“ bestimmten Legitimierung. Es endet mit einem Resümee, in dem die Spezifität der EU und deren institutionellen Systems in Bezug auf Quellen seiner Legitimierung geschildert wurde, was für die Hauptthese der vorliegenden Arbeit von Bedeutung ist.

Das 5. Kapitel betrifft das Problem der Legitimierung von den EU-Institutionen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise, mit der die EU-Mitgliedstaaten seit etwa 2008 ringen. Im 6. Kapitel dagegen wird der sog. subjektive (empirische, soziale) Ausmaß der Legitimierung von EU-Institutionen, also die Beurteilung des Problems von den Einwohnern der Europäischen Union dargestellt. Der Verfasser stützte sich dabei auf die Ergebnisse der für Eurobarometer durchgeführten Meinungsforschung, aus der die für die Schilderung des Problems nützlichen Fragen und Antworten ausgewählt wurden.

Am Ende der Arbeit sind wichtigste Schlussfolgerungen aus den durchgeführten Forschungen und potentielle Reformen und Modifikationen des institutionellen Systems der Europäischen enthalten, die eine stärkere (besonders: demokratische) Legitimierung möglich machen würden. In der Bibliografie findet man das Verzeichnis von allen in der Arbeit angeführten Belegen.







Redakcja  
Barbara Konopka

Redakcja techniczna  
Małgorzata Pleśniar

Korekta  
Luiza Przełożny

Łamanie  
Edward Wilk

Copyright © 2014 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336  
ISBN 978-83-8012-247-5  
(wersja drukowana)

ISBN 978-83-8012-248-2  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice  
www.wydawnictwo.us.edu.pl  
e-mail: wydawus@us.edu.pl

---

Wydanie I. Ark. druk. 33,0. Ark. wyd. 41,5.  
Papier offset, kl. III, 90 g  
Cena 66 zł (+ VAT)

---

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.  
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław



„Przedmiotowo praca zasługuje na uwagę z kilku przyczyn. Porusza problem zupełnie kardynalny dla studiów europejskich i aktualnej dyskusji dotyczącej deficytu demokracji w UE oraz łączy zagadnienia teoretyczne i praktyczny wymiar analizowanych zjawisk. Ponadto zastosowano w niej bogatą bazę źródłową, zarówno literaturę polską, jak i zagraniczną. [...] W pracy przeważają analizy i ujęcia syntezujące. Opis jest instrumentem umożliwiającym ich prowadzenie. Wszystko to sprawia, że praca [...] prezentuje wysoki poziom i stanowi udaną syntezę problematyki legitymizacji systemu instytucjonalnego UE”.

*Z recenzji wydawniczej prof. zw. dr. hab. Konstantego Adama Wojtaszczyka*

**Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, kierownik Pracowni Integracji Europejskiej. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce; ukończył również studia podyplomowe na kierunku handel zagraniczny (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach) oraz prawo Unii Europejskiej (Uniwersytet Jagielloński).

Jego zainteresowania naukowe koncentrują się przede wszystkim na procesie integracji europejskiej, szczególnie na takich aspektach tego procesu, jak: system instytucjonalny Unii Europejskiej, Unia Gospodarcza i Walutowa w UE, stosunki zewnętrzne UE i jej państw członkowskich, wzmocniona współpraca i zróżnicowanie integracji w UE, a także na problematyce dotyczącej Białorusi. Autor monografii pt. *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie* (Katowice 2007) oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach i wydawnictwach specjalistycznych („Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, „Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea”, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, „Przegląd Politologiczny”, „Przegląd Zachodni”, „Rocznik Integracji Europejskiej”, „Stosunki Międzynarodowe”, „Studia Europejskie”, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”) oraz w publikacjach zbiorowych.

Więcej o książce



CENA 66 ZŁ | ISSN 0208-6336  
(+ VAT) | ISBN 978-83-8012-247-5