

Kamil Ławniczak

MIĘDZY DEMOKRACJĄ A EFEKTYWNOŚCIĄ. TRZY SPOJRZENIA NA DEFICYT LEGITYMIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe:

Legitymizacja, Unia Europejska, deficyt demokratyczny, tolerancja konstytucyjna, efektywność, Weiler, Moravcsik, Majone

Legitymizacja Unii Europejskiej

Pytania o legitymizację struktur i procesów integracyjnych w Europie, które zaczęto stawiać w latach 90. XX wieku, stanowią charakterystyczny element „trzeciej fazy” refleksji teoretycznej w ramach europeistyki. Ten „zwrot normatywny” jest jednak bardzo często ograniczony jedynie do kwestii „deficytu demokratycznego” Unii Europejskiej (UE)¹. Wraz z uznaniem UE za szczególnego rodzaju system polityczny² zaczęto ją bowiem porównywać do państw i oceniać działanie jej instytucji według współczesnych standardów demokratycznych. Jednakże, mimo szerokiego rozpowszechnienia tej koncepcji w jej standardowym ujęciu, wśród badaczy procesów integracyjnych pojawiły się również głosy wobec niej sceptyczne. Odrzucenie zarzutów zawartych w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego nie musi jednak oznaczać uznania, że Unia nie cierpi na jakiegoś rodzaju deficyt legitymizacji. „Legitymizacja” i „demokracja”, pomimo silnych zależności między nimi, nie powinny być mylone bądź uznawane za nierozłączne.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie akademickiej dyskusji o deficycie legitymizacji Unii Europejskiej. Nie jest jego celem przedstawienie nowej, własnej koncepcji, lecz wyodrębnienie stanowiska, które akcentuje wspomnianą różnicę

¹ T. Diez, A. Wiener, *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, [w:] A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford 2009, s. 7; R. Bellamy, D. Castiglione, *Legitimizing the Euro-polity and its regime. The normative turn in EU studies*, „European Journal of Political Theory” 2003, nr 1.

² Zob. S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011, s. 12–16.

między legitymizacją i demokracją, poprzez omówienie i próbę syntezy publikacji wybranych autorów. Hipoteza przyjęta na wstępie zakłada, że uznanie odmienności systemu politycznego Unii Europejskiej względem państw pozwala zbudować koncepcję deficytu legitymizacji UE, alternatywną wobec diagnoz zawartych w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego, zwracającą uwagę na zagrożenia związane z niedostateczną efektywnością i rozliczalnością oraz rozmytymi granicami kompetencji instytucji Unii.

Artykuł od strony metodologicznej bazuje na interpretacji prac wybranych autorów, czyli krytycznej analizie literatury. Jak wskazuje Sabina Cisek, metoda ta pozwala nie tylko na opisywanie i ocenę aktualnego stanu wiedzy, lecz także jej porządkowanie oraz wykrywanie niedostrzeganych wcześniej prawidłowości, relacji, a tym samym dokonywanie swego rodzaju odkryć naukowych³. Wybór prac, które zostały poddane analizie, opierał się o wcześniejsze doświadczenia autora w poruszanej tematyce i miał na celu zestawienie różnych, lecz korespondujących ze sobą ujęć. Był on również podyktowany względami praktycznymi, zwłaszcza dostępnością tekstów w elektronicznych zbiorach udostępnianych przez Bibliotekę Uniwersytecką w Warszawie lub publicznych zasobach Internetu.

W pierwszej kolejności ukazane będzie, za Andreasem Føllesdalem i Simonem Hixem, ujęcie standardowe, deficytu demokratycznego. Autorem, który wniósł istotny wkład w jego sformułowanie, był Joseph Haleb i Horowitz Weiler. Poświęcone mu zostanie więcej uwagi ze względu na rozwój jego refleksji na temat legitymizacji UE, a zwłaszcza koncepcję „tolerancji konstytucyjnej” jako podstawy legitymizacji Unii. Następnie przedstawione będą argumenty Andrew Moravcsika, odrzucającego tezy składające się na ujęcie standardowe deficytu demokratycznego. Reszta artykułu poświęcona jest analizie wkładu Giandomenico Majone do debaty o legitymizacji Unii Europejskiej. Ukazana zostanie ewolucja jego podejścia, od krytyki koncepcji deficytu demokratycznego – jako pomylenia kategorii, do sformułowania alternatywnego

³ Połączenie dotąd »odseparowanych« fragmentów wiedzy może prowadzić do autentycznych odkryć naukowych, bazujących nie na badaniach empirycznych (pierwotnych) lecz na literaturze przedmiotu. S. Cisek, *Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku*, „Przegląd Biblioteczny” 2010, nr 3.

wyjaśnienia deficytu legitymizacji, zwracającego uwagę na ukryte zasady integracji i ich szkodliwe konsekwencje dla odpowiedzialności i efektywności unijnych instytucji.

Należy zauważyć, że pominięto jednego z ważnych badaczy tej tematyki - Fritza Wilhelma Scharpfa. Jego koncepcje dotyczą nieco innych aspektów problemu legitymizacji UE, zwłaszcza relacji między poziomem narodowym i ponadnarodowym i nie można by im było poświęcić tu należytego miejsca.

Przed przystąpieniem do analizy literatury należy jednak poczynić kilka uwag na temat samego pojęcia legitymizacji oraz legitymizacji Unii Europejskiej. Nie ma jednej, uniwersalnie przyjmowanej definicji legitymizacji. Seymour Martin Lipset definiuje legitymizację jako ogół działań podejmowanych w celu ukształtowania i podtrzymania w społeczeństwie opinii, że dane instytucje polityczne są dla niego najlepszymi z możliwych⁴. Z perspektywy funkcjonalnej można, za Fritzem Scharpfem, uznać, że społeczna wiara w legitymizację służy wytworzeniu poczucia normatywnego obowiązku, które ma zapewnić, że nawet jeśli dana jednostka czy grupa nie będzie zgadzać się z określonymi regułami lub decyzjami, to i tak się im dobrowolnie podporządkuje⁵.

Dyskusja na temat legitymizacji UE ma charakter wielowątkowy, a wielu badaczy proponowało rozmaite typologie poszczególnych „rodzajów”, „kategorii”, bądź „modeli” legitymizacji. Frank Schimmelfennig, starając się usystematyzować debatę na temat prawomocności władzy w UE, wyróżnił trzy podstawowe typy legitymizacji: *output*, *input* i społeczną. Pierwszy z nich stanowi podstawę dla utylitarystycznych teorii legitymizacji i zakłada, że uprawomocnienie systemu politycznego zależy od jego zdolności do osiągnięcia celów. Legitymizacja *input* opiera się na sposobie podejmowania decyzji: wszyscy obywatele muszą mieć równe prawa, rządzący muszą posiadać bezpośrednie upoważnienie od obywateli, odpowiadać wobec nich za swoje działania, musi również zostać ustalony podział władz zapewniający ich wzajemną równowagę i kontrolę⁶.

⁴ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004, s. 229.

⁵ F. W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper”, 2009, nr 1, s. 5.

⁶ F. Schimmelfennig, *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*, „Tübinger Arbeitspapiere

Ostatni z wyróżnionych przez F. Schimmelfenniga typów to legitymizacja społeczna, która zależy od kontekstu społecznego systemu politycznego, a w szczególności od występowania silnego społeczeństwa obywatelskiego, jednorodności i wspólnej tożsamości. Demokracja nie może więc funkcjonować w dowolnie ustalonej zbiorowości jednostek, a jedynie w takiej, która uznaje samą siebie za „lud” (*dēmos*). Współpraca na wyższych poziomach musi opierać się na mechanizmach konsensualnych⁷.

„Ujęcie standardowe” deficytu demokratycznego

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych nastąpiło załamanie społecznego poparcia dla integracji. Kryzys związany z ratyfikacją Traktatu z Maastricht (odrzucone go przez duńskich wyborców w pierwszym referendum, przyjęcie niewielką większością w referendum we Francji) ożywił wśród badaczy UE zainteresowanie koncepcją „deficytu demokratycznego”.

W artykule z 2006 roku Andreas Føllesdal i Simon Hix przedstawili składające się z pięciu twierdzeń współczesne „ujęcie standardowe” deficytu demokratycznego. Po pierwsze, integracja europejska doprowadziła do wzrostu znaczenia władzy wykonawczej przy jednoczesnym osłabieniu kontroli parlamentarnej nad nią. Po drugie, Parlament Europejski, mimo jego stopniowego wzmocnienia przez kolejne reformy traktatowe, jest wciąż za słaby, by zrekompensować osłabienie parlamentów narodowych. Po trzecie, ani wybory do Parlamentu Europejskiego, ani wybory krajowych decydujących pośrednio o składzie Rady nie można uznać za prawdziwie „europejskie”. Dotyczą one spraw krajowych, a wybory do PE są wręcz określane jako

zur Internationalen Politik und Friedensforschung” 1996, nr 27,
<http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2000/150/pdf/tap27.pdf>, 19.06.2012.

⁷ Tamże. Wśród innych publikacji stanowiących próbę podsumowania dotychczasowej naukowej dyskusji o legitymizacji UE warto wymienić artykuł Andreasa Wimmela, wyszczególniający koncepcje, obiekty, zmienne i standardy legitymizacji: A. Wimmel, *Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth with No Exit?*, „Journal of European Integration” 2009, nr 2; oraz pracę Erika Oddvara Eriksena i Johna Erika Fossuma omawiającą „strategie legitymizacji” UE, starając się wskazać na przewagę wspieranej przez nich koncepcji „unii opartej na prawach podmiotowych” (*rights-based union*) E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*, „International Political Science Review” 2004, nr 4.

„drugorzędna rywalizacja narodowa”, którą wyborcy wykorzystują do wyrażenia niechęci wobec aktualnego rządu lub głosują na mniejsze, często radykalne partie, demonstrując w ten sposób niezadowolenie ze wszystkich ugrupowań głównego nurtu. Po czwarte, Unia Europejska jest oddalona od obywateli – zarówno pod względem psychologicznym (różni się znacząco od państw narodowych), jak i instytucjonalnym – brakuje widocznego związku pomiędzy decyzjami podejmowanymi w wyborach a funkcjonowaniem Komisji czy Rady. Po piąte, co w dużej mierze wynika z czterech poprzednich twierdzeń, skutki, jakie przynosi integracja europejska, nie w pełni odpowiadają oczekiwaniom rządzonych⁸.

Od deficytu demokratycznego do tolerancji konstytucyjnej

Standardowe ujęcie nie jest dziełem jednego autora, a szukając jego źródeł nie można pominąć J.H.H. Weilera⁹. Szczególnie interesująca jest ewolucja poglądów tego autora na porządek demokratyczny w Europie¹⁰. W jego nowszych publikacjach dotyczących legitymizacji Unii Europejskiej na dalszy plan odsuwają się bowiem problemy poruszane w ramach standardowego ujęcia deficytu demokratycznego, rozwijane są natomiast myśli dotyczące konstytucjonalizmu i granic kompetencji. Zasadnicze znaczenie ma tu jego wizja „porządku konstytucyjnego” UE bez formalnej konstytucji, europejskiego „federalizmu”, łączącego federalną hierarchę norm

⁸ A. Føllesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 3, s. 534–537.

⁹ Poza omówionymi wyżej elementami, autor ten pisze o „odwróconym regionalizmie” (*inverted regionalism*), charakteryzującym się przenoszeniem kolejnych funkcji władczych na poziom unijny, przy czym trudno jest określić granice, które mogłyby zatrzymać ich rozrost. Część z obszarów, które w ten sposób wchodzi w zakres kompetencji UE można zakwalifikować jako szczególnie drażliwe z perspektywy wspólnoty narodowej – są to obszary, co do których „obcy nie powinni nam mówić, co mamy robić”. Niektóre z nich w powszechnym odczuciu w ogóle nie powinny podlegać rządowej regulacji. Zob. J.H.H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*, „EUI Working Paper RSC” 1995, nr 11, s. 6–7.

¹⁰ Należy jednak zaznaczyć dwie istotne kwestie poruszone w jednej z wcześniejszych publikacji. Po pierwsze, Weiler, wraz z Ulrichem Halternem i Franzem Mayerem, zwracają uwagę na to, że *dēmos* nie musi być definiowany w kategoriach etno-kulturowych, lecz jako konstrukt społeczny może opierać się na innego rodzaju więzach. Po drugie, wskazują na złamanie w ramach UE swego rodzaju kontraktu, w którym sądy i władze krajowe zaakceptowały doktryny skutku bezpośredniego i pierwszeństwa stosowania prawa UE w zamian za obietnicę stosowania ich jedynie do ściśle określonych obszarów, w ramach kompetencji przyznanych Unii. Przywrócenie tej zasady nie jest ich zdaniem możliwe poprzez enumerację kompetencji UE. Ze względu na konieczność dynamicznego dostosowywania, ważniejsze jest, kto rozstrzyga ewentualne spory. Z tego punktu widzenia korzystne byłoby ustanowienie specjalnej instytucji zajmującej się sporami kompetencyjnymi i ustalającej granice europejskiej „władzy federalnej”. Tamże, s. 11–12, 40-46.

prawnych (z góry do dołu) i konfederacyjną hierarchię realnej władzy (z dołu do góry). To połączenie okazuje się nieoczekiwanie stabilne i zarazem, z perspektywy normatywnej, wywiera „zbawienny wpływ” na funkcjonowanie europejskiej wspólnoty politycznej. Co więcej, stanowi ono, zdaniem Weilera, fundament unijnej tożsamości – europejskiej *Sonderweg*¹¹.

Z tej perspektywy przyjęcie sformalizowanej konstytucji i poszukiwanie europejskiego *dēmosu* wydają się nie tylko niepotrzebne, ale wręcz szkodliwe. Weiler jest sceptyczny wobec koncepcji „patriotyzmu konstytucyjnego” Jürgena Habermasa, uznając, że każdy patriotyzm ma swoje ciemne strony. Co więcej, relacja między ludem a konstytucją nie jest jednostronna – *dēmos* przyjmuje konstytucję, ale ta sama konstytucja częstokroć konstytuuje ów lud. Ma to istotne konsekwencje: w obecnym porządku konstytucyjnym celem integracji jest, jak powtarzano w kolejnych traktatach, „tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy”. To z kolei współgra z koncepcją „tolerancji konstytucyjnej”, która według Weilera, stanowi właściwą podstawę legitymizacji Unii Europejskiej¹².

Zasada tolerancji konstytucyjnej stanowi odzwierciedlenie tego, jak Europejczycy chcą, po tragicznych doświadczeniach pierwszej połowy XX wieku, radzić sobie z obecnością „obcych”. Jest ona przeciwieństwem pewnego rodzaju otwartości, która, usuwając bariery, zaprasza obcego, by stał się „jednym z nas”, a więc w istocie wyrzekł się swej tożsamości. Alternatywą jest uznanie granic między „nami” a obcym, lecz jednocześnie, poprzez stałe sięganie poza nie, akceptacja odmienności, przyznanie obcemu prawa do odrębności, a w ten sposób uznanie jego ludzkiej godności. Wybór postawy wobec obcego jest, zdaniem Weilera, ważnym wyznacznikiem przyzwoitości, którą uznaje za zasadniczy cel życia człowieka i funkcjonowania społeczeństw. Demokracja jest w tej optyce jedynie środkiem do tego celu, a nie celem samym w sobie¹³.

¹¹ J.H.H. Weiler, *In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003, s. 7–10.

¹² Tamże, s. 7-10, 17–20.

¹³ Tamże, s. 18–19.

Architektura konstytucyjna Unii Europejskiej sprzyja owej przyzwoitości, bo ma ona stawać się coraz ściślejszym związkiem zachowujących odrębność, a więc wzajemnie obcych, a mimo to współpracujących narodów. Przyjęcie, że UE na tym zasadniczym poziomie jest i powinna pozostać odmienna od państw narodowych, oraz pozbawienie demokracji samoistnej wartości¹⁴ wyjaśnia zauważalne porzucenie przez Weilera ujęcia standardowego deficytu demokratycznego¹⁵. Można domniemywać, że Weiler nie odrzuca całkowicie zawartej w nim diagnozy, jednak uznaje, że UE czerpie legitymizację ze stale powtarzanego dobrowolnego podporządkowania¹⁶. Dobrowolność wynika ze wspomnianej wyżej odwróconej hierarchii norm prawnych i realnej władzy. Internalizacji zasady tolerancji sprzyja przyjmowanie reguł, które ustanawia „*dēmos* innych” oraz konieczność brania pod uwagę interesów obcych i wspólnego interesu europejskiego przy formułowaniu krajowych polityk. Działa to również w drugą stronę. Unijni sędziowie i decydenci muszą zdawać sobie sprawę, że faktyczna skuteczność ich decyzji zależy od tego, czy będą one – w gruncie rzeczy dobrowolnie – przestrzegane przez sądy, urzędy i inne władze narodowe¹⁷.

Podsumowując, Weiler uznaje, że pozorne słabości są, z normatywnego punktu widzenia, siłą UE i paradoksalnym źródłem jej legitymizacji: porządek konstytucyjny bez konstytucji, demokracja bez ludu, normy prawne pozbawione odpowiadającej im realnej władzy. W zasadzie jedynym poważnym problemem jest zagrożenie niekontrolowanym rozrostem kompetencji Unii.

Choć koncepcja tolerancji konstytucyjnej jest atrakcyjna, to wydaje się nazbyt idealistyczna i oderwana od praktycznych problemów funkcjonowania wielopoziomowego systemu politycznego UE. Nie sposób bowiem określić, na ile zachowania, które Weiler uznaje za „dobrowolne”, są takimi w istocie, a na ile stanowią cenę, którą państwa i ich urzędnicy gotowi są zapłacić, aby otrzymać pewne

¹⁴ Jak pisze Weiler: *demokracja nikczemników będzie nikczemna*. Tamże, s. 18.

¹⁵ Przy czym nadal zwraca on uwagę na znaczenie granic kompetencji UE, Tamże, s. 23.

¹⁶ Warto zauważyć, że zgodnie z funkcjonalną definicją legitymizacji dobrowolne podporządkowanie może stanowić raczej potwierdzenie, empiryczny dowód legitymizacji niż jej źródło. Z tej perspektywy koncepcja sformułowana przez Weilera wydaje się mało przekonująca.

¹⁷ Tamże, s. 20–23.

korzyści z członkostwa w Unii. Jest to więc niejako pytanie o logikę integracji – czy jest to komunikacyjna logika stosowności, czy instrumentalna logika zysków i strat¹⁸?

Niezależnie od tych zastrzeżeń, koncepcjom Weilera nie można odmówić znaczenia, co związane jest z ich ostrożnym optymizmem i przestrogią przed nazbyt ambitnymi próbami przekształcania UE w federację. Weiler zbliża się w ten sposób do stanowiska wyrażanego przez Andrew Moravcsika.

Legitymizacja bez partycypacji?

Andrew Moravcsik jest najbardziej znany jako twórca liberalnego podejścia międzyrządowego¹⁹, poruszał on jednak również niejednokrotnie problem legitymizacji UE. Autor ten prezentuje chyba najbardziej optymistyczne spojrzenie na tę kwestię. Uważa on, że „w niemal wszystkich przypadkach” polityka UE jest przejrzysta, efektywna i zgodna z oczekiwaniami Europejczyków. Co więcej, Moravcsik argumentuje, że (przynajmniej obecnie) nie można zwiększyć stopnia partycypacji obywateli w unijnej polityce²⁰.

Jego zdaniem, Unia Europejska z pewnością nie jest, ani nie staje się państwem, lecz stanowi szczególny „system rządzenia”. Powierzono jej w traktatach określone kompetencje, które w zasadniczej części dotyczą regulacji skutków transgranicznych działań gospodarczych. Dysponuje ona małym budżetem, nie nakłada samodzielnie podatków, a o ogólnej strukturze jej wydatków decydują państwa członkowskie. Wbrew powtarzanym często opiniom UE dysponuje stosunkowo małą administracją, unijne prawo wdrażają krajowe struktury urzędnicze. Unia nie posiada aparatu przymusu, armii czy policji i trudno tu wyobrazić sobie jakiegokolwiek zmiany w najbliższej przyszłości²¹.

¹⁸ Zob. E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Search...*, s. 437–438.

¹⁹ Zob. A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, nr 4 oraz A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford 2009.

²⁰ A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 4, s. 603–606.

²¹ Tamże, s. 606–609.

Procedury podejmowania decyzji w UE są złożone i odbywają się na wielu poziomach, co ogranicza arbitralność. „Konstytucja” UE, czyli traktaty, jest wyjątkowo sztywna. Jej zmiana wymaga jednomyślnej decyzji wszystkich krajów, często w ramach specjalnych procedur. Rozwiązania te mają zapewnić uwzględnianie interesów mniejszości, co jest ważne w tak zróżnicowanym systemie politycznym jak unijny. Jednocześnie państwa dysponują mechanizmami pozwalających im na dostosowanie zakresu ich zobowiązań wynikających z członkostwa (klauzule *opt-out*, wzmocniona współpraca)²².

Zdaniem zwolenników ujęcia standardowego deficytu demokratycznego osłabienie parlamentów narodowych i przejęcie kontroli nad procesem decyzyjnym przez „wyzolowany kartel ponadnarodowych i narodowych technokratów” prowadzi do braku odpowiedzialności. A. Moravcsik uważa, że choć faktycznie wiele działań UE ma technokratyczny charakter, to nie ma to wcale negatywnego wpływu na jej legitymizację²³.

Za tym stanowiskiem przemawia szereg argumentów. Po pierwsze, Unia Europejska posiada dwa równoległe mechanizmy odpowiedzialności: bezpośredni, realizowany poprzez Parlament Europejski, i pośredni, poprzez władze krajowe²⁴. Po drugie, instytucje Unii informują o swoich działaniach szeroko i często dokładniej niż państwa członkowskie, a wieloetapowe procedury legislacyjne uniemożliwiają zdaniem Moravcsika szybkie „przepchnięcie” kontrowersyjnych przepisów²⁵.

Istotne jest również porównanie z praktyką państw narodowych. W wielu krajach można zaobserwować tendencję do wzmocnienia władzy sądów, zwiększania roli

²² Tamże, s. 609-610.

²³ Tamże, s. 611.

²⁴ Tamże, s. 611-612.

²⁵ Według autora, wbrew obiegowej opinii, unijni urzędnicy pracują pod intensywnym publicznym nadzorem. Tamże, s. 612. Warto w tym miejscu odwołać się do kontrowersji w sprawie Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA). Doniesienia medialne o trybie jej negocjowania i wstępnej akceptacji mogłyby sugerować, że twierdzenie Moravcsika ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Należy jednak zauważyć, że to właśnie dzięki złożoności i długotrwałości procesu decyzyjnego w UE, grupy obywateli protestujące przeciwko umowie ACTA mogły odnieść sukces, przekonując do swych racji Parlament Europejski. Komisja z kolei utrzymuje, że była znacznie bardziej otwarta, niż wynikałoby to z obrazu lansowanego przez przeciwników ACTA, zob. serwis internetowy Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/acta/transparency/>, 30.08.2012.

administracji publicznej i niezależnych organów wyspecjalizowanych. Dzieje się to kosztem parlamentów, ale nie dotyczy w równym stopniu wszystkich aspektów polityki państwa, a jedynie określonych jej obszarów. Co istotne dla badań nad odpowiedzialnością i legitymizacją Unii Europejskiej, są to zasadniczo te same obszary, w których państwa członkowskie dały instytucjom UE największą swobodę²⁶.

Wniosek, jaki z tego wysnuwa A. Moravcsik, jest następujący: krytycy „odizolowania” unijnych decydentów od mechanizmów demokratycznych kierują swe zarzuty w złym kierunku: to nie Unia powinna być ich obiektem, lecz wspomniana tendencja do przekazywania uprawnień w niektórych dziedzinach niepodlegającym władzy większości organom, takim jak banki centralne, sądy konstytucyjne czy niezależne agencje²⁷.

Nie jest to całkowicie przekonujące usprawiedliwienie. W państwie narodowym decyzje w tych kwestiach są stosunkowo łatwo odwracalne, natomiast w przypadku Unii, ze względu na sztywność jej ram konstytucyjnych i skomplikowanie procesu decyzyjnego, trudno wycofać się z raz przyjętych rozwiązań tego rodzaju.

Moravcsik uznaje zwiększenie sensownej, przynoszącej legitymizację partycypacji obywateli w polityce unijnej za niemożliwe. Wątpi zarazem w prawdziwość twierdzenia o pozytywnej korelacji partycypacji z legitymizacją i poparciem udzielanym instytucjom politycznym. Gdyby tak było w rzeczywistości, to na przykład w systemach krajowych niezależne i izolowane sądy konstytucyjne musiałyby mieć słabszą legitymizację i być mniej „popularne” w odczuciu społecznym niż demokratycznie wybierane parlamenty. Często bywa jednak inaczej. Można się tu również posłużyć przykładem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który, choć

²⁶ Tamże, s. 613.

²⁷ Autor podaje trzy normatywne uzasadnienia tego typu procesów: (a) potrzeba eksperckiej wiedzy i większej efektywności w sprawach, którymi opinia publiczna się nie interesuje, między innymi ze względu na stopień ich skomplikowania; (b) zapewnianie równości i poszanowania praw jednostek i mniejszości, ochrona przed „tyranią większości”; (c) przeciwdziałanie zniekształceniom w reprezentacji politycznej, czyli skupieniu na partykularnych interesach dobrze zorganizowanych mniejszości o silnej świadomości wspólnych celów przy niedocenianiu interesów większości, często nieświadomych i długookresowych. Tamże, s. 614. Ostatni argument, por. A. Menon, S. Weatherill, *Legitymizacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*, [w:] A. Arnall i D. Wincott (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

zgoła „niedemokratyczny”, cieszy się szacunkiem i niewątpliwie dysponuje mocną legitymizacją²⁸.

Zgodnie z badaniami opinii publicznej przywoływanymi przez Moravcsika Parlament Europejski, Komisja i cała Unia cieszą się znacznie większym zaufaniem niż narodowe rządy i parlamenty. Jak się wydaje, we współczesnych demokracjach opinia publiczna wyżej ceni instytucje wykluczające demokratyczne uczestnictwo (jak sądy, banki centralne czy wojsko) i bardziej im ufa w porównaniu z tymi o ściśle „politycznym”, bardziej demokratycznym charakterze (jak rządy, parlamenty, partie czy media)²⁹.

W tym miejscu należy zauważyć, że legitymizacji nie można sprowadzać do popularności. Posługiwanie się badaniami opinii publicznej może być przydatną ilustracją pewnego trendu, jednak wydaje się, że niewiele mówią one o legitymizacji.

Instytucje takie jak parlamenty czy rządy krajowe, w przeciwieństwie do tych bardziej izolowanych, znajdują się pod baczłą obserwacją mediów, więc opinia publiczna dowiadyuje się o niekorzystnych zjawiskach, jakie mają w nich miejsce. Nie pozostaje to zapewne bez wpływu na deklarowany poziom zaufania do nich.

Według Moravcsika trudno jest wzbudzić zainteresowanie działaniami UE, ponieważ opinia publiczna nie uznaje dziedzin, którymi zajmuje się Unia Europejska za kluczowe, nie ma więc wystarczającej motywacji, by się nimi bliżej zainteresować. Próby poważnego debatowania nad kwestiami „europejskimi” są skazane na porażkę. Dobrym przykładem są referenda dotyczące reform traktatowych, które łatwo zmieniają się w oparte na emocjach plebiscyty, które ukazują poparcie raczej dla rządów organizujących je państw członkowskich niż zmian, w celu zatwierdzenia których je zorganizowano³⁰.

By ludzie zainteresowali się unijną polityką, muszą stwierdzić, że coś od tego zależy. To nie możliwości partycypacji zwiększają uczestnictwo, lecz czytelne linie

²⁸ A. Moravcsik, In Defence..., s. 615.

²⁹ A. Moravcsik, *The Myth of Europe's "Democratic Deficit"*, „Intereconomics” 2008, nr 6, s. 337–338.

³⁰ Tamże, s. 336–339.

podziału oparte na interesach. Aby takie powstały, musiałyby zmienić się natura Unii, co jednak, zdaniem Moravcsika, przyniosłoby skutki przeciwne od zamierzonych³¹.

Podsumowując: Unia Europejska nie jest dotknięta deficytem demokracji, bo spełnia wszelkie współczesne standardy demokracji i odpowiedzialności nie gorzej niż państwa członkowskie. Procedury gwarantują odpowiedzialność decydentów za ich działania, a większa niż w wielu państwach narodowych przejrzystość daje szerokie możliwości kontroli ich poczynań, zarówno instytucjonalnej, jak i obywatelskiej. Problemy Unii z legitymizacją są wobec tego zdaniem Andrew Moravcsika iluzoryczne. Stabilną podstawą prawomocności UE jest pośrednia legitymizacja udzielana poprzez państwa członkowskie, których przedstawiciele w Radzie mają decydujący wpływ na to, czym i w jaki sposób zajmuje się Unia Europejska. Ponadto, legitymizacja Unii jest wzmacniana na skutek przekonania społeczeństwa o eksperckim, nastawionym na efektywność sposobie działania jej instytucji w dziedzinach, które także na poziomie narodowym są (lub byłyby, gdyby nie członkostwo w UE) odizolowane od demokratycznej, wyborczej polityki³².

Przed przejściem do omawiania poglądów kolejnego autora należy zwrócić uwagę na dwie słabości w argumentacji Moravcsika, na które wskazują Føllesdal i Hix. Dotyczą one głównie twierdzenia, że polityki Unii odpowiadają preferencjom wyborców. Po pierwsze, aby uznać dany system instytucjonalny za legitymizowany nie wystarczy wykazać, że obecne efekty jego działań są z perspektywy rządzonych odpowiednie. Należy dowieść, że istnieją mechanizmy gwarantujące funkcjonowanie instytucji zgodnie z oczekiwaniami obywateli również w przyszłości. Po drugie, system

³¹ Unia musiałaby odrzucić mało kontrowersyjną rolę regulatora działalności transgranicznej, by zająć się budzącą polityczne spory redystrybucją dochodów. Utraciłaby w związku z tym podstawy dla swej dotychczasowej legitymizacji bez gwarancji uzyskania innych źródeł prawomocności. Autor uważa zresztą, że ze względu na natężenie powstałych konfliktów, efektem byłoby głównie ogromne społeczne niezadowolenie i rozczarowanie. Z tego względu propozycje wprowadzenia wbrew społeczeństwu środków „wymuszających” partycypację, jak na przykład ogólnoeuropejskie wybory prezydenta UE lub przeniesienie na poziom europejski decyzji w obszarach, takich jak polityka społeczna, które poprzez swą kontrowersyjność przyciągają uwagę opinii publicznej, są zdaniem A. Moravcsika sprzeczne z wiedzą politologiczną i zdrowym rozsądkiem. Tę ostrą ocenę autor kieruje zwłaszcza pod adresem J. Habermasa i S. Hixa. A. Moravcsik, *In Defence...*, s. 615–617; A. Moravcsik, *The Myth of...*, s. 340. Por. A. Moravcsik, *Are Criticisms of Europe's "Democratic Deficit" Consistent with Basic Political Science?*, wystąpienie na 17. dorocznej konferencji Węgierskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, Budapeszt 20 maja 2011 r., nagranie wideo: <http://youtu.be/FgRE4Kukys4>, 11.06.2012.

³² A. Moravcsik, *The Myth of...*, s. 338.

demokratyczny charakteryzuje się tym, że obywatele wyrabiają sobie opinie o poszczególnych sprawach poprzez czynne lub bierne uczestnictwo w publicznej debacie i konkurencji międzypartyjnej. Stwierdzenie, że sprawy, którymi zajmuje się UE, są przez Europejczyków postrzegane jako mało istotne, nie może być uzasadnieniem dla braku mechanizmów konkurencyjnej demokracji. Uznawanie pewnych spraw za mniej ważne może być bowiem skutkiem braku dyskusji na ich temat i związanej z tym trudności ze zidentyfikowaniem alternatywnych poglądów, jakie w danym obszarze mogą występować³³.

Argumenty wysuwane przez Moravcsika, choć w dużej części przekonujące, jedynie częściowo obalają tezy zawarte w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego. Zwracają jednak uwagę na ograniczenia, na które mogą natrafić próby demokratyzowania Unii Europejskiej.

Efektywność, odpowiedzialność i „integracja ukradkiem”

G. Majone, podobnie jak A. Moravcsik, stwierdza, że deficyt demokratyczny to zasadniczo „pseudo-problem oparty na fałszywych analogiach”³⁴. W jednym ze swych starszych tekstów na ten temat twierdzi, że diagnozowanie braków unijnych instytucji, jeśli chodzi o legitymizację i odpowiedzialność, jest wynikiem zastosowania wobec nich nieodpowiednich standardów³⁵.

Unia Europejska to jego zdaniem „system o ograniczonych kompetencjach”. Działalność UE zarówno prawnie, jak i materialnie, jest zawężona do określonych obszarów. Standardy legitymizacji wypracowane dla państw mogących podjąć działania w każdej niemal dziedzinie i dysponujących potężnymi aparatami fiskalnymi nie mogą być więc stosowane do oceny prawomocności Unii³⁶.

³³ A. Follesdal, S. Hix, dz. cyt., s. 545-546, 551.

³⁴ G. Majone, *Is the European Constitutional Settlement Really Successful and Stable?*, „Notre Europe” 2006, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Moravcsik-reponse-Majone-en_02.pdf, 15.06.2012, s. 1.

³⁵ G. Majone, Europe’s „Democratic Deficit”: *The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, nr 1, s. 6. Krótki opis i porównanie „parlamentarnej” i „regulacyjnej” wizji Unii Europejskiej – patrz: R. Dehousse, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, „RSC Working Paper” 1998, nr 11.

³⁶ G. Majone, *Europe's...*, s. 8–10.

Majone zauważa, że w większości współczesnych państw władza większości jest w pewnym stopniu ograniczona przez rozmaite „niewiększościowe” zasady, procedury i rozwiązania instytucjonalne. Mają one na celu ochronę praw mniejszości, a także łagodzenie napięć w silnie zróżnicowanych społeczeństwach³⁷. Jako że Unia jest zróżnicowana pod wieloma względami (na przykład językowo, gospodarczo), jej system instytucjonalny i procesy decyzyjne zawierają wiele niewiększościowych cech. Bez nich nie udałoby się osiągnąć obecnego stanu zaawansowania integracji w Europie³⁸.

Zdaniem Giandomenico Majone deficyt demokratyczny nie powinien być rozpatrywany jako „wada” ustrojowej struktury UE³⁹, lecz raczej jako problem związany z powierzaniem istotnych kompetencji decyzyjnych organom osłoniętym przed wpływem bieżącej polityki i zmian rządów. Rozwiązania takie są często przedmiotem krytyki ze względu na zamknięty, nieprzejrzysty charakter i ograniczone możliwości kontroli. Mimo to przekazywanie szerokich uprawnień niewiększościowym instytucjom jest dziś zjawiskiem powszechnym, co Majone nazywa przejściem „od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego”⁴⁰.

Delegacja jest odpowiedzią na sprzeczność pomiędzy wymogiem regularnych wyborów i możliwością częstych zmian rządów, a pojawieniem się we współczesnych społeczeństwach licznych problemów wymagających długookresowych rozwiązań. Zmienność demokratycznej władzy jest również problemem w Unii Europejskiej. Rządy poszczególnych państw członkowskich wątpią w wiarygodność pozostałych, bo mogą się one wkrótce zmienić i wycofać z przyjętych przez poprzedników zobowiązań. Stabilne, niewiększościowe rozwiązanie instytucjonalne, jak na przykład przekazanie kompetencji decyzyjnych Komisji Europejskiej, może zagwarantować

³⁷ Autor nazywa je *plural societies*. Istnieją w nich ostre podziały religijne, ideologiczne, językowe, kulturalne, etniczne lub rasowe, które sprawiają, że poszczególne grupy (*sub-societies*) tworzą własne partie polityczne, grupy interesu czy media. Tamże, s. 11.

³⁸ Tamże, s. 10-11.

³⁹ Zdaniem autora, deficyt demokracji jest w takim rozumieniu nieusuwalny dopóki państwa narodowe pozostają głównym punktem odniesienia zbiorowej lojalności i brak jest społecznego poparcia dla głębokiej integracji politycznej.

⁴⁰ Więcej na ten temat: G. Majone, *From the positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy” 1997, nr 17. G. Majone, *Europe's...*, s. 14-16.

bezstronność regulacji i ochronę wspólnego interesu wszystkich członków UE, niezależnie od politycznych zmian w poszczególnych państwach⁴¹.

Powyższe uzasadnienie nie unieważnia jednak legitymizacyjnych wątpliwości towarzyszących delegacji. Majone wyróżnia dwa aspekty legitymizacji niewiększościowych instytucji regulacyjnych: proceduralny i przedmiotowy. Legitymizacja proceduralna opiera się na wypełnieniu szeregu formalnych warunków, takich jak na przykład demokratyczne przyjęcie reguł funkcjonowania danej instytucji, powoływanie osób stojących na jej czele przez wybieralnych urzędników państwowych, dokładne sformułowanie procedur stosowanych przy podejmowaniu decyzji, umożliwienie partycypacji osób i grup zainteresowanych sprawą, wymóg uzasadnienia podjętych decyzji czy prawo odwołania się od nich do sądu⁴².

Na przedmiotowy aspekt legitymizacji składają się fachowa wiedza i zdolność do rozwiązywania problemów oraz ochrona interesów rozproszonych i działanie w racjonalny sposób. Wypełnienie tych warunków ma doprowadzić do upowszechnienia przekonania, że określona niezależna instytucja najlepiej nadaje się do wykonywania powierzonych jej funkcji⁴³. W ten sposób autor tłumaczy na przykład fakt, że prawo inicjatywy prawodawczej w UE przysługuje wyłącznie Komisji Europejskiej⁴⁴.

Zdaniem Majone koncentrowanie się w publicznej i naukowej debacie na tym, na ile jej instytucje spełniają „demokratyczne standardy”, prowadzi do pominięcia rzeczywistego zagrożenia dla legitymizacji systemu unijnego, jakim jest kryzys efektywności. Unijna konstrukcja instytucjonalna musiała w ciągu ostatnich

⁴¹ Tamże, s. 16-18.

⁴² Majone zauważa pewne braki w legitymizacji proceduralnej UE, wynikające przede wszystkim z braku jednolitych reguł postępowania i chaosu spowodowanego zbyt dużą liczbą „komitetów, grup roboczych i agencji” o niejasnych kompetencjach. G. Majone, *Europe's...*, s. 20-22.

⁴³ Majone zakłada, że polityki Unii mają regulacyjny i paretoefektywny charakter, tymczasem np. Føllesdal i Hix twierdzą, że z nielicznymi wyjątkami, takimi jak ochrona konsumentów, polityki UE są w istocie, w mniejszym lub większym stopniu, redystrybucyjne. Wykluczałoby to zastosowanie przedstawionego tu modelu legitymizacji. A. Føllesdal, S. Hix, dz. cyt., s. 537-538, 542-544.

⁴⁴ Alternatywnym źródłem legitymizacji przedmiotowej może być „odpowiedzialność za rezultaty”, co wymaga jasnego określenia celów stawianych przed daną instytucją i możliwości obiektywnego zmierzenia wyników, jakie przynoszą jej działania. Autor podaje tu przykład polityki pieniężnej i ustanawiania niezależnych banków centralnych, których jedynym lub podstawowym celem jest utrzymywanie stabilności cen, a stopa inflacji stanowi mierzalny rezultat podejmowanych przez nie decyzji. G. Majone, *Europe's...*, s. 22-25.

trzydziestu lat działać w warunkach radykalnych zewnętrznych i wewnętrznych przemian, na które tylko częściowo odpowiadały kolejne reformy traktatowe. Niezadowolający stan gospodarki europejskiej podważa przedmiotową legitymizację UE⁴⁵.

W związku z powyższym, Giandomenico Majone stara się przesunąć dyskusję nad legitymizacją Unii Europejskiej w kierunku ujawniania szkodzących efektywności ukrytych zasad integracji, posługując się przy tym takimi pojęciami jak „integracja ukradkiem” (*integration by stealth*) i „kryptofederalizm”. Zasady te streścić można w trzech hasłach: integracja ponad wszystko, działanie metodą faktów dokonanych, nieprzykładanie wagi do ostatecznych celów⁴⁶.

Ten sposób działania można, według Majone, wyjaśnić neofunkcjonalistycznym przekonaniem, jakoby instytucje wspólnotowe były „z natury” bardziej efektywne niż krajowe. Uzasadnia to skupienie procesu integracji na ich budowaniu niezależnie od deklarowanych publicznie celów. Tymczasem „integracja ukradkiem” ze względu na wykluczenie debaty, ograniczone możliwości wyrażania krytyki oraz brak mechanizmów rozliczania podejmowanych działań prowadzi do ogólnosystemowej nieefektywności. Można wyróżnić cztery powody zaistnienia takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, środki i cele, proces i rezultaty zostają tu pomieszane⁴⁷. Po drugie, podejmowane są zobowiązania bez pokrycia, działania bez oceny związanego z nimi ryzyka. Co się z tym wiąże, po trzecie, panuje kultura totalnego optymizmu, bez scenariuszy awaryjnych, w duchu złudnego samooszukiwania się. Po czwarte, przy opracowywaniu i realizacji poszczególnych polityk nie wyciąga się wniosków

⁴⁵ G. Majone, *Is the European...*, s. 2-5.

⁴⁶ G. Majone, *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge 2009, s. 1–2. Ostateczne cele nie są istotne, ważny jest sam „ruch”. Jednakże, dla obywateli liczą się rezultaty, a jedynie w małym stopniu interesują ich procesy. G. Majone, *The common sense of European integration*, „Journal of European Public Policy” 2006, nr 5, s. 611-612.

⁴⁷ Dochodzi do przemieszczenia celów (*goal displacement*): nigdy nie wiadomo, czy dana polityka realizowana jest w celu rozwiązania konkretnych problemów, czy też służy budowaniu instytucji. Wyznaczone początkowo cele mogą łatwo zostać porzucone na rzecz zajmowania się sprawami instytucjonalnymi. G. Majone, *Europe as the...*, s. 76-77.

z wcześniejszych niepowodzeń i nie poświęca należytej uwagi faktycznym skutkom podejmowanych decyzji⁴⁸.

Jak przedstawiono wyżej, Majone argumentuje, że wobec braku poparcia dla przekształcenia Unii Europejskiej w federację jej legitymizacja musi opierać się na innych podstawach niż w przypadku państw. Omówiony powyżej aspekt przedmiotowy legitymizacji bazuje na efektywności i jest silnie powiązany z sytuacją ekonomiczną. Z tego powodu słabe wyniki gospodarcze mogą według Majone stać się w dłuższym okresie znacznie bardziej niebezpieczne dla stabilności UE niż szeroko dyskutowany deficyt demokratyczny.

Unia nie powinna być traktowana jak kolejny element zbioru, do którego należą państwa członkowskie. Jest ona bowiem podmiotem politycznym złożonym nie z jednostek, lecz ze zbiorowości. Jako taka opiera się na korporatystycznym, nie zaś indywidualistycznym modelu demokracji⁴⁹. Można powiedzieć, że Majone w istocie nie kwestionuje samych zarzutów składających się na ujęcie standardowe deficytu demokratycznego – uznaje je jednak za nadmiernie przywiązane do „wadliwego paradygmatu państwa narodowego”, co prowadzi do pomylenia kategorii⁵⁰.

Zdaniem Majone legitymizacja UE, podobnie jak instytucji niewiększościowych, zależy głównie od przekonania, iż optymalnie rozwiązuje pewne określone spektrum problemów. Określoność jest tu szczególnie ważna, stanowiąc podstawę rozliczania z powierzonych obowiązków⁵¹. Integracja ukradkiem, zgodnie z opisaną wyżej interpretacją jej zasad, nie sprzyja takiemu podejściu⁵². Legitymizacja Unii jest więc

⁴⁸ Tamże, s. 27-28.

⁴⁹ Tamże, s. 158. G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford 2005, s. 24-25.

⁵⁰ G. Majone, *Europe as the...*, s. 226.

⁵¹ G. Majone, *Dilemmas...*, s. 38.

⁵² Również dążenia do pozytywnej integracji są z tej perspektywy szkodliwe. Przeciwnie do tego, co pisze np. Fritz W. Scharpf, Majone sądzi, że to właśnie negatywna integracja – zwłaszcza znoszenie ograniczeń w obrocie gospodarczym – jest korzystna dla legitymizacji UE. Dzieje się tak z dwóch powodów: po pierwsze, negatywna integracja wpisuje się w tradycję konstytucjonalizmu ograniczającego władzę rządu, co czyni z Unii poważną barierę dla nieograniczonego rozrostu kompetencji władz państwowych; po drugie, w dziedzinie integracji negatywnej instytucje unijne mogą wykazać się skutecznością, w przeciwieństwie do niezbyt udanych, a niekiedy, jak Wspólna Polityka Rolna, marnotrawczych i niesprawiedliwych, przedsięwzięć integracji pozytywnej. G. Majone, *The mutation of the EU as a regulatory regime*, [w:] E.O. Eriksen, J.E. Fossum (red.), *What Democracy for Europe? Proceedings from the RECON Midterm Conference*, Oslo 2010; por. F. W. Scharpf, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „Political Science Series (Institute for Advanced Studies, Vienna)” 2006, nr 107.

zagrożona przez deficyt efektywności i odpowiedzialności, nie zaś deficyt demokratyczny, jest on bowiem jedynie pewną ceną, którą Europejczycy są, jak wszystko na to wskazuje, gotowi płacić za zachowanie kluczowych elementów suwerenności narodowej i jedynie częściowo federalnego ustroju Unii⁵³. W zamian oczekują jednak widocznych rezultatów, zapewnienia im korzyści z integracji, o których tak często słyszą.

Warto w tym miejscu przytoczyć zasadniczą wątpliwość, którą stawiają krytycy koncepcji legitymizacji zorientowanej na rezultaty. Zwracają oni uwagę na niemożliwość całkowitego rozdzielenia mechanizmów podejmowania decyzji (*input*) i rezultatów (*output*), co można sprowadzić do pytania – *kto ma (...) zdecydować, co stanowi rezultat właściwy lub na czym polega efektywność?*⁵⁴.

Podsumowanie

W niniejszym artykule zaprezentowano wybrane stanowiska wysuwane w akademickiej dyskusji na temat ewentualnego deficytu legitymizacji Unii Europejskiej. Za punkt wyjścia przyjęto ujęcie standardowe koncepcji deficytu demokratycznego. Następnie skonfrontowano je z argumentacją J.H.H. Weilera, A. Moravcsika i G. Majone, co pozwoliło ukazać inne niż deficyt demokratyczny aspekty problematyki legitymizacji unijnego systemu politycznego. Zaproponowana na wstępie hipoteza, że uznanie odmienności systemu politycznego Unii Europejskiej względem państw pozwala zbudować koncepcję deficytu legitymizacji UE, alternatywną wobec diagnoz zawartych w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego, zwracającą uwagę na zagrożenia związane z niedostateczną efektywnością i rozliczalnością oraz rozmytymi granicami kompetencji instytucji Unii, znajduje potwierdzenie zwłaszcza w poglądach ostatniego z autorów. Jednakże,

⁵³ G. Majone, *Common sense...*, s. 608. Inaczej mówiąc, deficyt demokracji jest następstwem „odpolitycznienia” unijnej polityki, konsekwencją utrzymywania narodowej suwerenności przy jednoczesnym zacieśnianiu integracji gospodarczej. G. Majone, *Europe's...*, s. 7, 14.

⁵⁴ D. Wincott, *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymacji*, A. Arnall, D. Wincott (red.) *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 350.

odpowiednio zinterpretowane argumenty wysuwane przez Moravcsika i Weilera także przemawiają na jej korzyści.

Poglądy omawianych wyżej autorów są często kontrastowane. Weiler uznawany jest za zwolennika ujęcia standardowego deficytu demokratycznego, jak jednak wyżej pokazano, oddalił się od tej koncepcji na rzecz nieco bardziej górnolotnych rozważań o legitymizacji UE. Moravcsik i Majone, choć odrzucają twierdzenia deficytu demokratycznego, robią to nie dlatego, że są one fałszywą diagnozą, lecz ze względu na uznanie stawiania ich za nieuzasadnione na obecnym etapie rozwoju integracji.

Należy zauważyć, że przeciwnicy koncepcji deficytu demokratycznego, zwłaszcza Moravcsik i Majone, opisują głównie stan obecny. Zgadzają się, że Unia Europejska nie potrzebuje radykalnej demokratyzacji, postulowanej przez takich autorów jak Simon Hix. Różnią się oni jednak w ocenie perspektyw UE na przyszłość. Andrew Moravcsik jest optymistą uznającym, że unijne rozwiązania instytucjonalne należy pozostawić w niezmienionej formie lub reformować je jedynie nieznacznie. Dotychczasowe sukcesy integracji są potwierdzeniem ich słuszności. Unii Europejskiej wystarczającą legitymizację zapewniają istotna rola rządów państw członkowskich, gwarancje proceduralne i efektywność rozwiązywania problemów przez instytucje ponadnarodowe w najsilniej zintegrowanych obszarach. Takie stanowisko wynika w dużej mierze z założeń liberalnego podejścia międzyrządowego⁵⁵.

Giandomenico Majone jest wobec obecnych rozwiązań bardziej sceptyczny. Jego zdaniem motywowane ideologicznie („kryptofederalistyczne”) dążenie do stałego terytorialnego rozszerzenia UE i podejmowania nowych zobowiązań (jak wspólna waluta), bez odpowiedniego przygotowania instytucjonalnego, zagraża stabilności europejskich instytucji. Zaniedbywanie „rdzenia” integracji, czyli swobód gospodarczych, szczególnie swobody przepływu usług, oznaczać może utratę jedynej silnej podstawy legitymizacji Unii Europejskiej, jaką jest efektywność.

⁵⁵ Zob. A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, dz. cyt., s. 84.

Majone można zarzucić bardzo wyraźne opowiadanie się po stronie liberalizmu gospodarczego i negatywnej integracji, przez co np. całkowicie odrzuca on obawy Fritza Scharpfa związane z mechanizmem *race to the bottom*. Wydaje się jednak, że, nawet z perspektywy sceptycznej wobec tego nurtu, nie można zignorować jego uwag dotyczących braków instytucji unijnych w dziedzinie efektywności i rozliczalności, zwłaszcza w perspektywie obecnego kryzysu.

Mimo różnic między trzema omawianymi autorami, można odnaleźć także istotne punkty wspólne. Po pierwsze, każdy z nich zwraca uwagę na konieczność ograniczenia działań Unii do ściśle określonych dziedzin. W szczególności ograniczenie to stanowi podstawę „kontraktu” między sądami krajowymi a unijnym Trybunałem Sprawiedliwości, o którym pisze Weiler i umożliwia postulowaną przez Majone rozliczalność, sprzyjając efektywności.

Po drugie i najważniejsze, każdy z autorów, porzucając ujęcie standardowe deficytu demokratycznego, przenosi dyskusję na poziom szczególnych cech systemu unijnego i jego „konstytucyjnych” fundamentów. Weiler w samej architekturze konstytucyjnej Unii dostrzega legitymizujące cechy, ducha „tolerancji konstytucyjnej”. Moravcsik podkreśla zbieżność krajowych i ponadnarodowych procesów izolowania niektórych dziedzin od wyborczej polityki. Majone odwołuje się do zasady „integracji ukradkiem”, oskarżając kryptofederalistów o to, że ich uparte dążenie do budowania wspólnych instytucji niezależnie od praktycznych przeszkód doprowadziło projekt europejski do poważnego deficytu efektywności, za którego przejaw można uznać kryzys unii walutowej.

Normatywny charakter dyskusji o legitymizacji sprawia, że bardzo trudno jest wybrać któreś z omawianych stanowisk jako „prawdziwsze” od pozostałych. Uznanie wartości każdego z nich i odrzucenie pretensji do sformułowania „ostatecznej” diagnozy legitymizacji UE pozwala natomiast zauważyć, jak uzupełniają się one mimo wszelkich różnic. Ostrożny optymizm Moravcsika oraz Weilera stanowi przestrożę przed nadmiernie entuzjastycznym i jednostronnym rozpatrywaniem inicjatyw demokratyzacji i federalizacji UE. Majone zaś wskazuje na namacalne wady

europejskiej konstrukcji integracyjnej, tym czytelniejsze w związku z problemami gospodarczymi trapiącymi obecnie Europę.

Synteza myśli Weilera, Moravcsika i Majone wskazuje drogę wiodącą do utrzymania i umocnienia legitymizacji Unii Europejskiej: konieczne jest wzmocnienie mechanizmów odpowiedzialności, zwłaszcza rozliczalności i przejrzystości działania instytucji unijnych, przy jednoczesnym ograniczeniu ambicji integracyjnych tak, aby odpowiadały środkom, którymi Unia może faktycznie dysponować. Wymaga to porzucenia marzeń o rewolucyjnych zmianach na rzecz sprzyjających stabilności powolnych reform. Krytyka koncepcji deficytu demokratycznego nie oznacza przy tym rozwoju procesu integracji europejskiej z ideą demokracji. Oznacza jedynie, że budowanie społecznego przyzwolenia dla dalszego rozwoju UE wymaga cierpliwego usprawiedliwiania i wyjaśniania⁵⁶, udowadniania, że dotychczas zbudowane instytucje działają nie dla samych siebie, lecz dla ogółu obywateli.

Kamil Ławniczak – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego), absolwent Katedry Europeistyki WDINP UW

Abstrakt

Problemy Unii Europejskiej z legitymizacją są często redukowane do „deficytu demokratycznego”. Tymczasem na uprawomocnienie UE mogą wpływać również inne czynniki, np. efektywność jej polityk.

Niniejszy artykuł prezentuje trzy głosy w debacie akademickiej na temat legitymizacji UE, które łączy uznanie odmienności Unii względem państw narodowych. Próba ich syntezy skłania do przesunięcia uwagi z rzekomych demokratycznych niedostatków UE na efektywność, rozliczalność i granice kompetencji instytucji unijnych.

⁵⁶ J. Neyer, *Justice, not democracy. Legitimacy in the European Union*, [w:] R. Forst, R. Schmalz-Bruns (red.), *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*, Oslo 2011, s. 31.

BETWEEN DEMOCRACY AND EFFICIENCY. THREE VIEWS ON THE LEGITIMACY DEFICIT OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

Legitimacy problems of the European Union are often reduced to the “democratic deficit”. There are, however, other important issues which affect the Union’s legitimacy, like efficiency of its policies.

This article presents three voices in the academic debate on the EU’s legitimacy deficit, which share the assumption that the Union is unlike the nation-states. Their synthesis encourages further research to focus less on the alleged EU’s democratic deficiencies and more on the efficiency, accountability and the limits of competences of its institutions.

