

Rafał Riedel

TRANSPOZYCJA DYREKTYWY A PROBLEM DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE – ZARYS PROBLEMU, STRUKTURA, WNISKOWANIE

CELEM NINIEJSZEGO ARTYKUŁU jest zwrócenie uwagi na problem dyskontynuacji w procesie tworzenia i implementacji prawa wspólnotowego. Wydaje się, że fakt, iż decyzje podjęte w przeszłości zostają wdrożone ze znacznym opóźnieniem, często w czasie kiedy decydenci zostali już zdelegitymizowani, stanowi istotny problem z punktu widzenia normatywnej teorii demokracji. Istotność problemu wiąże się również ze stałym wzrostem przedmiotu i zakresu obowiązywania prawa wspólnotowego. Szacuje się, że w niektórych dziedzinach życia (np. rolnictwo czy prawo handlowe) ponad 70% regulacji powstaje poza krajowym (jedynym w pełni demokratycznie legitymizowanym) systemem legislacji. Adresaci prawa – w tym zarówno osoby fizyczne, jak i prawne – związani są regulacjami, które powstają poza kontrolą parlamentarną i standardami legitymacji decyzji politycznych, które znamy z tradycyjnych demokracji na poziomie państwa narodowego.

Adekwatną perspektywą badawczą na gruncie nauk politycznych jest w niniejszej analizie podejście decyzyjne, w związku z tym zaprezentowane argumenty zostaną naświetlone właśnie przez pryzmat teorii decyzji przy wykorzystaniu jej siatki pojęciowej.

Tekst rozpoczyna analiza dyrektywy jako jednego z podstawowych wspólnotowych aktów prawnych, prowadzących do harmonizacji prawa w Unii Europejskiej. Prześladowany zostaje proces tworzenia pochodnego prawa wspólnotowego, jak również etap transpozycji i implementacji. Przyjęta przez instytucje Unii Europejskiej dyrektywa musi zostać wcielona do systemu prawnego krajów członkowskich. Jednak długie okresy transpozycji (okresu implementacji) powodują, iż często

pomiędzy etapem tworzenia nowego aktu prawa pochodnego, a jego wejściem w życie mija kilka lat. Sytuacja taka dotyczy zazwyczaj najbardziej istotnych i kontrowersyjnych dyrektyw, jak np. Dyrektywy Usługowej (tzw. Dyrektywa Bolkesteina – nad którą prace trwały ponad dwa lata, a jej ostatnie artykuły stanowią o trzyletniej transpozycji). W wielu krajach członkowskich dochodzi w tym czasie do zmiany rządów, co często wiąże się z dość radykalną zmianą orientacji i preferencji politycznych. Problem ten dotyczy oczywiście w większym stopniu tych systemów politycznych, które zaliczamy do tzw. nieskonsolidowanych demokracji – jak np. Polski – gdzie dynamika życia politycznego niesie ze sobą częste zmiany rządów i większości parlamentarnych.

Zagadnienie to wpisuje się również w problematykę deficytu demokratycznego Unii Europejskiej, w związku z tym w drugiej części artykułu autor odnosi się również do głównej argumentacji podjętej w ramach tego interesującego dyskursu. W części konkludywnej znajdują się więc również wnioski odnoszące się do wielopoziomowego systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska, ze szczególnym uwzględnieniem niedoskonałości funkcjonujących w nim mechanizmów legitymizacyjnych.

DYREKTYWA – TWORZENIE, TRANSPOZYCJA, IMPLEMENTACJA

DYREKTYWY NALEŻĄ DO kategorii prawa pochodnego (wtórnego), a więc stanowią zespół norm prawnych przyjmowanych na rzecz realizacji celów wynikających z Traktatów, czyli prawa pierwotnego¹. O ich treści decydują instytucje i organy Unii Europejskiej w procedurze legislacyjnej angażującej zarówno Radę (gdzie ściera się interes państw członkowskich – domena negocjacji międzyrządowych), jak i Parlament Europejski oraz Komisję (należące do tzw. domeny ponadpaństwowej – *supranationalism*).

Co istotne, w przypadku tej kategorii aktów prawnych, ich adresatami są same państwa członkowskie, a nie obywatele czy inne podmioty prawa (np. osoby prawne). Normy dyrektyw wymagają wprowadzenia (implementowania, transformowania) do prawa krajowego, natomiast państwa członkowskie powinny tego

¹ Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), red. A. Wróbel, Kraków 2002, s. 106–114

dokonać do końca terminu wyznaczonego w przypisach końcowych danej dyrektywy; z reguły jest to okres od jednego roku do trzech lat².

Artykuł 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, iż: „Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

Dyrektywa wiąże więc państwo, do którego jest skierowana tylko co do celu, jaki należy osiągnąć, pozostawiając mu swobodę wyboru formy i metod działania. Państwu członkowskiemu pozostaje zawsze prawo wyboru między ustawą a rozporządzeniem – jako formami implementacji dyrektywy w prawie krajowym³.

Wspomniany już we wstępie dwuetapowy proces harmonizacji za pośrednictwem dyrektyw sprowadza się do (1) ustalenia na poziomie wspólnotowym celu, przy pozostawieniu państwu członkowskiemu swobody w ustaleniu środków i form jego osiągnięcia oraz (2) implementacji zawartego w dyrektywie celu w krajowym porządku prawnym przez wydanie odpowiednich przepisów⁴.

Państwa Unii mają z reguły dwa lata na implementację postanowień dyrektywy⁵. W prawie pierwotnym nie wskazano wyraźnego terminu, okresu niezbędnego do implementacji, dlatego też może on być dłuższy lub krótszy okres. Państwo, które nie wprowadziło dyrektywy w odpowiednim terminie do krajowego porządku prawnego, naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą⁶. Okoliczności nieterminowej realizacji dyrektywy nie można usprawiedliwiać sytuacją wewnętrzną, trudnościami gospodarczymi, wysokimi kosztami dostosowania prawa krajowego, reformami instytucjonalnymi lub zwłoką innego państwa w realizacji dyrektywy⁷.

² Zob.: *Prawo Europejskie zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2006; J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo Europejskie*, Warszawa 2005; *Prawo Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.

³ Swoboda wyboru „środków” i „metod” w dyspozycji państw członkowskich nie oznacza jednak całkowitej dowolności. Każde państwo członkowskie musi wykonać dyrektywę w sposób, który w pełni odpowiada wymaganom bezpieczeństwa prawnego i skutecznie transformuje jej postanowienia w powszechnie obowiązujące przepisy prawa wewnętrznego.

⁴ Innymi słowy pierwszy etap to wydanie danej dyrektywy, drugi natomiast to ustanowienie prawa krajowego w celu implementowania norm tej dyrektywy.

⁵ Zob.: *Prawo Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.

⁶ *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.

⁷ *Prawo Europejskie zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2006.

Transpozycja dyrektywy, czasami utożsamiana z implementacją, oznacza przenoszenie norm dyrektywy na normy prawa krajowego⁸. Jeżeli dyrektywa nie zostanie implementowana w odpowiednim terminie lub nie nastąpi prawidłowe jej transponowanie do prawa krajowego, wówczas jej postanowienia mogą stać się bezpośrednio skuteczne⁹.

Sygnalizowany we wstępnej części pracy problem swoje źródło bierze z faktu, iż dyrektywy są transponowane do prawodawstwa krajowego z długimi okresami transpozycji, co podnosi pytanie, czy dzisiejsze rządy – będące emanacją aktualnej woli większości społeczeństwa (za pośrednictwem mechanizmów przedstawicielskiej demokracji) – mogą kształtować rzeczywistość prawną, i w konsekwencji społeczną, gospodarczą, polityczną dnia jutrzejszego – kiedy to ich mandat już wygaśnie.

Preferencje aktualnie wybranych i przyszłych przedstawicieli i rządów różnią się czasami dramatycznie, natomiast dyrektywy zostają często transponowane w kilkuletnich okresach (szczególnie te najbardziej istotne – najgłębiej penetrujące krajowe porządki prawne)¹⁰. Podobieństwo z sytuacjami z krajowych procesów legislacyjnych, w których np. parlament decyduje o zmianie ordynacji podatkowej za kilka lat – często wykraczając poza limit czasowy demokratycznego mandatu, jest pozorne. Tworzenie prawa wspólnotowego jest – z punktu widzenia państwa (rządu), jako podmiotu współuczestniczącego w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej, ‘drogą jednokierunkową’. Oznacza, to, że w odróżnieniu od krajowego systemu politycznego, w którym istnieje większa elastyczność w zakresie nowelizacji prawa, zmiana prawa unijnego, pod wpływem impulsu pochodzącego z jednego z krajów członkowskich (gdzie doszło do zmiany większości rządzącej) jest mało realna.

W przypadku dyrektyw mamy do czynienia z wyraźnym dwuetapowym procesem, przy czym po zakończeniu pierwszego etapu – opublikowaniu danego aktu prawnego w *Journal of European Communities* (JEC) – droga powrotna jest właściwie zamknięta. Drugi etap sprowadza się do obowiązkowej implementacji w systemie prawa krajowego w wyznaczonym czasie.

⁸ B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja*, Kraków 2004, s. 53–54.

⁹ Ta bezpośrednia skuteczność ograniczona jest jednak do relacji pionowych, tj. obywatel/osoba prawna – państwo. Na treść nie implementowanej dyrektywy nie można powołać się w stosunku do innych osób fizycznych lub prawnych.

¹⁰ T. Koenig, *Discontinuity. Another Source of the EU's Democratic Deficit?*, „European Union Politics” 2007, vol. 8 (3).

Można więc powiedzieć, że dyrektywa żyje niejako w dwóch światach – najpierw dojrzewa w jednej ze ścieżek legislacyjnych na poziomie wspólnotowym, a następnie trafia do krajów członkowskich, gdzie jest implementowana do krajowego porządku prawnego.

Standardowo dyrektywy wchodzi w życie dwa lata od daty ich ogłoszenia w JEC, chyba, że przepisy końcowe stanowią inaczej i często tak właśnie się dzieje, szczególnie w przypadku istotnych regulacji¹¹. W konsekwencji decyzje podejmowane na poziomie wspólnotowym, m.in. w Radzie przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, uwzględniają wolę demokratycznej większości, która za tymi rządami stoi. W związku z długim okresem transpozycji, drugi etap dokonuje się często w sytuacji, w której władza, która współuczestniczyła w podjęciu decyzji została już odsunięta od rządu i zdelegitymizowana.

Nowa większość rządowa, która może reprezentować zupełnie inny światopogląd i artykułować odmienne preferencje społeczne musi wprowadzić do porządku prawa krajowego rozwiązanie, któremu się sprzeciwia lub narazić się na sankcje, które przewiduje prawo wspólnotowe¹².

Obok sankcji prawnych musi wziąć pod uwagę konsekwencje polityczne, które spotkają ją ze strony jej elektoratu. W stosunkowo krótkiej historii polskiego

¹¹ B. Kurcz, *op.cit.*, Kraków 2004.

¹² Konsekwencje braku implementacji lub nieprawidłowej implementacji dyrektywy przez państwo członkowskie mogą być następujące: Komisja lub inne państwo członkowskie, w myśl art. 226 i 227 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, mogą wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia Traktatu przeciwko takiemu państwu członkowskiemu. Ponadto po upływie terminu implementacji dyrektywa może być bezpośrednio skuteczna. Oznacza to, że osoba fizyczna lub prawna będzie mogła powoływać się na postanowienia tej dyrektywy w postępowaniu przeciwko państwu członkowskiemu lub jego organom. Jeśli przepisy dyrektywy nie mogą być bezpośrednio skuteczne, to odpowiednie regulacje krajowe, nawet jeżeli nie zostały wydane w celu jej implementacji, należy interpretować zgodnie z tą dyrektywą, tak by rozstrzygnięcie sądu krajowego było jak najbliższe przewidzianemu w dyrektywie celowi. Państwa członkowskie nie mogą powoływać się na upływ terminu zaskarżenia sprzecznych z prawem wspólnotowym decyzji administracyjnych, jeśli wskutek braku implementacji danej dyrektywy osoba fizyczna lub prawna nie wiedziała o swoich prawach. W orzecznictwie Trybunału zasada ta nie jest jednak konsekwentnie przestrzegana. Osobie fizycznej lub prawnej może przysługiwać wynikające z prawa wspólnotowego roszczenie odszkodowawcze wobec państwa, jeżeli poniosła ona szkodę wskutek braku implementacji lub nieprawidłowej implementacji dyrektywy. W tym celu muszą być spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, cel dyrektywy na przyznaniu jednostce prawa. Po drugie, treść tych praw musi wynikać z dyrektywy. Po trzecie, musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku implementacji dyrektywy a szkodą, jaką doznała jednostka. Roszczenie należy wnieść do sądu krajowego. Roszczenia odszkodowawcze mogą pojawić się także wówczas, gdy organ krajowy nie zastosuje bezpośrednio skutecznego przepisu prawa wspólnotowego.

członkostwa w Unii Europejskiej można już wskazać takie sytuacje, w których dana ekipa rządząca ponosiła konsekwencje implementacji dyrektywy z przeszłości. Wystarczy przywołać problem ze stycznia 2008 r., kiedy to wraz z początkiem roku weszła w życie dyrektywa o czasie pracy lekarzy, której implementacja nie została w ogóle przygotowana i zabezpieczona pod względem finansowym i organizacyjnym przez poprzedni rząd. Nie wchodząc w szczegóły techniczne tej dyrektywy, warto jedynie – dla potrzeb przykładowego nadmienienia, iż w związku ze sztywnymi regulacjami wspólnotowymi, lekarze pracujący w oparciu o umowę o pracę nie mogą pracować dłużej niż 48 godzin tygodniowo, co było dotychczas stałą praktyką w polskiej służbie zdrowia. W rezultacie taka regulacja spowodowała niewydolność systemu służby zdrowia, któremu brakowało zasobów (głównie materialnych), aby zatrudnić dodatkowych lekarzy. Obok interesującego wątku polegającego na częściowo wymuszonej z poziomu ponadpaństwowego reformie tego fragmentu polskiej służby zdrowia, sprawa ta stanowi dobrą egzemplifikację omawianego problemu dyskontynuacji w zakresie odpowiedzialności politycznej za podejmowane decyzje. W komentarzach do tej konkretnej sytuacji, analitycy nie wykluczali intencjonalnego zaniechania działania (przygotowawczego) odchodzącego w końcówce 2007 r. gabinetu, co miało stanowić swego rodzaju 'bombę z opóźnionym zapłonem', której ofiarą miała stać się następna ekipa rządowa.

Innymi słowy, mamy do czynienia z sytuacją, w której dzisiejszy rząd może podważyć ('podminować') jutrzejszą większość. Oczywiście każda władza pozostawia po sobie pewne nowe rozwiązania prawne, które funkcjonują w przyszłości, jednak tutaj mówimy o sytuacji, w której ustanowione prawo wchodzi w życie po wygaśnięciu mandatu starej władzy i jej konsekwencje dotkną nową ekipę – rząd, większość parlamentarną. Omawiany problem generuje sytuację, w której władza 'rozprzestrzenia się w czasie' ponad wyznaczony konstytucyjnie mandat¹³.

W zdecydowanej większości systemów demokratycznych Europy, nawet projekty aktów prawnych znajdujące się w trakcie procedury legislacyjnej (lub innej prawotwórczej) wygasają z chwilą wygaśnięcia mandatu (np. parlamentu). Poszczególne kraje członkowskie dysponują różnymi rozwiązaniami w tej kwestii, np. w Szwecji każdy projekt aktu prawnego, który nie ujrzy światła dziennego w przeciągu roku od momentu rozpoczęcia procedury prawotwórczej, wygasa. W Belgii

¹³ Z analizy danych statystycznych 15-letniego okresu wynika, że w przypadku ok. 30% dyrektyw mieliśmy do czynienia ze zmianą rządu podczas okresu transpozycji. Oczywiście, im mniej stabilny dany system rządów, im częstsze zmiany rządów i większości parlamentarnych, tym ww. odsetek większy.

można kontynuować procedurę legislacyjną po ukonstytuowaniu się nowego składu parlamentu, pod warunkiem, że wcześniej projekt taki przeszedł już pomyślnie głosowanie w jednej z izb.

Jeżeli chodzi o rolę parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa europejskiego, teoretycznie mają one (mogą mieć !!!) wpływ na ten proces w obydwu fazach – w pierwszej poprzez swoją funkcję kontrolną nad egzekutywą (co jest istotą systemu parlamentarno-gabinetowego) mogą monitorować i modyfikować stanowisko przedstawicieli danego kraju w Radzie. W fazie drugiej – o ile dana sytuacja wymaga zaangażowania parlamentu – mają wpływ na ostateczny kształt danej regulacji – dyrektywa ze swej natury wiąże kraje członkowskie co do celu, pozostawiając w ich dyspozycji formy prawne, które należy zastosować w danym porządku prawnym.

I w pierwszej i w drugiej fazie należy doszukiwać się deficytu legitymizacji Unii Europejskiej w samych państwach członkowskich. W zdecydowanej większości państw przygotowanie stanowiska danego rządu przed kolejnym czytaniem w Radzie, nie odbywa się (w bieżących sprawach) pod rutynową kontrolą parlamentów – za wyjątkiem najbardziej kontrowersyjnych kwestii, budzących emocje i angażujących media oraz w konsekwencji opinię publiczną.

Bardzo często też w drugiej fazie mamy do czynienia z niewykorzystaniem mechanizmów demokratycznej kontroli nad przebiegiem procesu prawotwórczego, ponieważ jeżeli rządy mają do dyspozycji (wyboru) konkretny instrument prawny i mogą zastosować np. ustawę bądź rozporządzenie, zdecydowanie częściej decydują się na akt wykonawczy, który nie angażuje parlamentu, m.in. dlatego aby nie podlegać kontroli *ex post*¹⁴.

W procedurze tym brylują Brytyjczycy i Irlandczycy, którzy z definicji nie stosują w implementowaniu dyrektyw rozwiązań prawnych, które angażowałyby parlament. Jednak ta tendencja swego rodzaju technokratycznego modelu implementacji dyrektyw obecna jest we wszystkich krajach członkowskich. Nie zostają więc wykorzystane istotne możliwości legitymizacyjne, które tkwią potencjalnie w ramach aktualnie funkcjonującego wielopoziomowego systemu.

Do tego dochodzi jeszcze kwestia negocjacji prowadzonych w Radzie (gdzie cały czas odbywa się znaczna część procesu legislacyjnego) poza kontrolą mediów, opinii publicznej – niejako za zamkniętymi drzwiami. Niektórzy analitycy uważają, że panaceum na to zjawisko byłoby zwiększone uczestnictwo Parlamentu Euro-

¹⁴ T. Koenig, *Discontinuity. Another Source of the EU's Democratic Deficit?*, „European Union Politics” 2007, vol. 8 (3), s. 418.

pejskiego w tworzeniu prawa i oczywiście większy udział (możliwy również w ramach aktualnie obowiązującego prawa) parlamentów narodowych.

DYSKONTYNUACJA A PROBLEM DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

DYSKUSJA NA TEMAT deficytu demokracji w europejskim procesie integracyjnym rozpoczęła się właśnie od kwestii parlamentu. Pierwsze próby zdefiniowania problemu deficytu demokracji podjęła Komisja Europejska już w 1972 r. w tzw. „Raportcie Vedela”, gdzie podjęto temat demokracji, efektywności i zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego. Raport ten daje początek klasycznemu podejściu do deficytu demokracji we Wspólnotach Europejskich¹⁵. Od tamtego czasu główny argumenty krytyków deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej oparty jest na założeniu, że przekształcania społecznych potrzeb, preferencji i interesów w decyzje i działania władz powinny odbywać się w ramach tych samych mechanizmów instytucjonalnych, jakie znamy z demokracji na poziomie krajowym¹⁶. W tym właśnie duchu wypowiadał się brytyjski badacz problemów europejskich David Marquand, który ukuł słynne wyrażenie ‘deficyt demokratyczny’¹⁷ aby opisać specyfikę procesu politycznego zachodzącego we Wspólnotach Europejskich i zainicjował tym samym gigantyczną debatę na temat zakresu owego deficytu, jego cech, wad i zalet, jak również możliwych sposobów jego przezwyciężenia.

David Marquand odnosił swoje refleksje tylko i wyłącznie w odniesieniu do kształtu i roli Parlamentu Europejskiego. Uważał, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów eurodeputowanych przewyższy problem deficytu demokratycznego. Jak pokazała historia nie miał racji. Dziś możemy uczestniczyć w bezpośrednich wyborach do Parlamentu Europejskiego, jego kompetencje stale rosną, a argumentacja mówiąca o deficycie demokratycznym zamiast słabnąć, rośnie. Współcześnie argumentacja ta objęła kilka kolejnych obszarów i w aktualnej fazie rozwoju debaty

¹⁵ K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2 oraz *Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, Commission of the European Communities, Brussels 1972, s. 4.

¹⁶ M. Martensson, *Mixed Representation and Legitimacy in the European Union*, „Journal of European Integration” 2007, vol. 29, no 3.

¹⁷ D. Marquand, *Parliament for Europe*, Londyn 1979.

składają się na nią następujące elementy: deficyt legitymacji¹⁸, brak europejskiego *demos*¹⁹, brak transparentności²⁰, brak politycznej odpowiedzialności²¹.

Nie odnosząc się do zasadności wyżej wymienionymi argumentów²², ważne jest aby w ich kontekście odnieść się do poruszanej kwestii dyskontynuacji. Do tej listy należałoby dodać omawiany problem długich okresów transpozycji dyrektyw w systemie prawa wspólnotowego, niejako ponad granicami mandatów demokratycznych wyznaczanych logiką demokracji przedstawicielskiej.

Wpisuje się on częściowo w argumentację deficytu legitymacji. Co więcej, ewentualne panaceum mogące posłużyć w jego przezwyciężeniu również leży w sferze legitymacji, i to tej konwencjonalnie rozumianej – legitymacji demokratycznej. Większe zaangażowanie przedstawicieli suwerena (suwerenów – w kontekście 27 społeczeństw państw członkowskich) na poziomie Parlamentu Europejskiego, jak również lepsza kontrola parlamentów narodowych – najpierw, na etapie formułowania mandatów negocjacyjnych dla delegacji udających się na posiedzenia Rady, a następnie (*ex post*) większe zaangażowanie krajowych legislatyw w procesie implementacji, zamiast technokratycznego generowania rozporządzeń.

PODEJŚCIE DECYZYJNE W WIELOPOZIOMOWYM SYSTEMIE RZĄDZENIA

PODEJŚCIE DECYZYJNE DEFINIUJE ośrodek decyzyjny jako podmiot polityki legitymizowany do podjęcia decyzji politycznej (w danej sytuacji decyzyjnej).

¹⁸ Deficyt w zakresie legitymacji dotyczy przede wszystkim legitymacji w rozumieniu demokratycznym, wedłóg którego władza polityczna i jej decyzje poddane są kontroli suwerena.

¹⁹ Funkcjonowanie demokracji zakłada istnienie *demos*, podczas gdy Unia składa się z wielu *demoi*. Brak takiej wspólnoty (np. językowej) oznacza brak dyskursu publicznego, europejskiego systemu partyjnego, europejskiego systemu medialnego, itd.

²⁰ Wiele decyzji, szczególnie w ramach Rady zapada przy zamkniętych drzwiach. W kontekście deficytu legitymacji jest to bardzo istotny argument. Wielu badaczy proponowało remedium na ten stan rzeczy, np. oficjalne publikacje stenogramów z obrad, wykazów głosowań, sesje otwarte dla publiczności (mediów) czy obowiązek sprawozdawczości przed parlamentami narodowymi.

²¹ Takich instytucji jak Europejski Bank Centralny czy Komisja Europejska przez elektoratem. (w tym wypadku argumentem wspierającym jest słaba pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnoty).

²² Ważne, aby uzmysłowić sobie, iż wiele z argumentów w sprawie deficytu demokratycznego UE jest równie, o ile niektóre z nich nie bardziej, adekwatna na poziomie państwa narodowego. Ponadto na wskazane niedoskonałości demokratyczne cierpią wszystkie organizacje międzynarodowe w zdecydowanie większym stopniu niż UE.

Analizowana w niniejszym opracowaniu sytuacja jest skomplikowana, ponieważ proces decyzyjny pozostaje rozciągnięty w czasie (z bardzo problematycznymi dla jakości legitymizacji konsekwencjami). Ośrodek decyzyjny musi być analizowany w kontekście wielopoziomowego systemu rządzenia, natomiast sama legitymacja jest w przestrzeni ponadnarodowej rozumiana w odmienny sposób, od tradycyjnego rozumienia tego słowa adekwatnego w wewnątrz krajowym systemie władzy. Etymologicznie słowo 'legitymacja' pochodzi od łacińskiego słowa *legitimus* oznaczającego – 'zgodny z prawem'. Najczęściej rozumiane jest jako atrybut władzy politycznej, wyrażający uprawnienie ośrodka władczego do podejmowania wiążących decyzji, przy równoczesnej aprobachie wielkich grup społecznych²³. Niewątpliwie na gruncie studiów europejskich należałoby dokonać rozróżnienia legitymacji typu *input* i *output*, którego autorstwo przypisuje się niemieckiemu badaczowi z Kolonii Fritzowi Scharpfowi²⁴. Dokonując translacji wyżej wymienionych terminów na język polski, można mówić o podziale na legitymację wyjściową i wejściową. Legitymacja wejściowa (*input legitimacy*) sprowadza się do przejawianego przez obywateli przeświadczenia, że mogą w taki czy inny sposób wpłynąć na decyzje takiej struktury (niekoniecznie w ramach mechanizmów przedstawicielskich, ale np. w formie bezpośredniej bądź mechanizmów mieszanych). Zgodnie z koncepcją legitymacji wyjściowej (*output legitimacy*) – obywatele zgadzają się, że dana struktura powinna egzystować i uczestniczyć w rządzeniu ze względu na korzyści, które wnosi do całego systemu. Akceptacja społeczna jest więc tutaj warunkiem, przy czym zakłada się, że obywatele nie interesuje tak bardzo kto rozwiązuje problem tylko jak szybko, sprawnie i skutecznie został rozwiązany.

Natomiast w kontekście prowadzonej tutaj analizy najistotniejszym rodzajem legitymacji, którą cieszy się wspólnota jest legalność. Mamy do czynienia z władzą legalną – wspólnoty są formalnie legitymizowane przez traktaty (ratyfikowane w ramach procedur demokratycznych – w referendum bądź parlamentach), które leżą u ich podstaw. Jednocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości dokonując całej serii wykładni prawa, ukonstytuował traktaty europejskie, nadając im najwyż-

²³ W szerszym rozumieniu legitymacja może oznaczać pewien stan systemu politycznego i jego elementów, charakteryzujący się obecnością faktycznego i względnie trwałego poparcia społecznego.

²⁴ Na gruncie literatury polskiej rozróżnienie to przywołuje m.in. Janusz Ruzzkowski, który nie dokonuje tłumaczenia, lecz opisuje ten rodzaj legitymacji jako 'legitymację typu *input/output*'. J. Ruzzkowski charakteryzuje legitymację *input* jako zorientowaną do wewnątrz, a z kolei *output* – zorientowaną na zewnątrz, związaną ze skutecznością Unii, zdolnością do jej kompetencji rozwiązywania problemów. J. Ruzzkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 256.

szą rangę w systemie źródeł prawa międzynarodowego²⁵. Legitymacji należy doszukiwać się więc częściowo w historii – u samej genezy procesu – kiedy to demokratyczne państwa założycielskie (w przypadku państw, które weszły do wspólnot później – należy mieć na myśli traktaty akcesyjne) zdecydowały się upoważnić organy wspólnotowe do stanowienia prawa. Częściowo również legitymacji – demokratycznego uprawomocnienia dla podejmowanych decyzji w formie aktów prawnych – w systemie UE, należy doszukiwać się w samym procesie tworzenia i implementacji dyrektyw. Cieszą się one legitymacją bezpośrednią – w związku z uczestnictwem Parlamentu Europejskiego w ich tworzeniu, oraz pośrednią – poprzez zaangażowanie Rady, w której zasiadają przedstawiciele rządów działający w ramach demokratycznych mandatów pochodzących z systemów władzy krajów członkowskich.

Wracając na grunt teorii decyzji należy przypomnieć, że sama implementacja decyzji to proces jej urzeczywistnienia poprzez instytucje, metody i środki działania, która ma prowadzić do przekształcenia danego fragmentu rzeczywistości politycznej w kierunku zgodnym z intencjami decydenta. Omawiany problem został podjęty w ramach analizy organizacyjnej (w ramach teorii decyzji), gdzie istotne wydaje się wyodrębnienie poziomów organizacyjnych podejmowania decyzji, badanie cech charakterystycznych prawidłowości i uwarunkowań procesów decyzyjnych, oraz społeczno-polityczne skutki podjętych decyzji.

Celem tego podejścia jest opis i wyjaśnienie mechanizmów podejmowania decyzji – w tym wypadku w ramach wielopoziomowej struktury, wraz z identyfikacją głównych niedoskonałości tego procesu. W takiej sytuacji najbardziej adekwatnym modelem eksplanacyjnym wydaje się koncepcja *multilevel governance* (MLG) – wielopoziomowego rządzenia²⁶. Punktem wyjścia tej koncepcji jest uświadomienie sobie istnienia nachodzących na siebie kompetencji aktorów zajmujących różne poziomy polityczne (od lokalnego, samorządowego, poprzez

²⁵ E. Vink, *Multi-level Democracy: Deliberative or Agonistic. The Search for Appropriate Normative Strands*, „Journal of European Integration” 2007, vol. 29, nr 3, s. 307.

²⁶ W niektórych polskich tłumaczeniach koncepcja MLG występuje jako „wielopoziomowe zarządzanie”, (co przywodzi na myśl zarządzanie przedsiębiorstwem – *management*) wskazując, że określenie rządzenie zbyt blisko wiązałoby się z rządem, którego na poziomie europejskim nie ma. Takie podejście może byłoby uzasadnione, jeśli dopracujemy się w przyszłości ekspercko-menedżerskiej formy demokracji, jednak póki co mimo wszystko mówimy o klasycznym rządzeniu. Ponadto takie definiowanie podważa całą powiązaną siatkę terminologiczną, jak *governability*, *EU governance studies* (które na pewno nie są o zarządzaniu). Mając na względzie kompatybilność polskiej nauki z innymi systemami, nie powinno się używać terminu pochodzącego z sąsiedniej dyscypliny – ekonomii.

regionalny, państwowy, na ponadnarodowym kończąc), jak również zachodzących pomiędzy nimi interakcjami. MLG jako model analizy politologicznej czerpał w pewnym stopniu z koncepcji gry dwupoziomowej Roberta Putnama (*two-level game*), który opiera się na metaforze pozwalającej wyraźnie dostrzec związki pomiędzy krajową polityką a stosunkami międzynarodowymi. Decydenci, przedstawiciele elity władzy prowadzą właściwie swoją grę na dwóch arenach mniej więcej jednocześnie (czasami dominuje istotność, przesłanki jednej, potem drugiej). Na poziomie krajowym istotą prowadzonych działań jest chęć zdobycia i utrzymania władzy, głównie poprzez reagowanie na potrzeby i interesy grup interesów. Na arenie międzynarodowej ci sami aktorzy negocjują tak, aby utrzymać swoją pozycję w kraju (poprzez zaspokajanie ambicji i interesów swoich głównych popleczników). Konsekwencją takiego sposobu myślenia jest zacieranie różnicy pomiędzy tym co krajowe – wewnętrzne, a międzynarodowe – zagraniczne. Tym samym dla skutecznej analizy procesów integracyjnych nie wystarczają już instrumenty stosowane przez naukę o stosunkach międzynarodowych, lecz muszą być uzupełnione przez inne narzędzia pochodzące z analizy politologicznej, takie jak: teoria demokracji, transformacji, i wiele innych szczegółowych konceptualizacji.

Analizy oparte na modelu MLG nie próbują podważyć istotności państw narodowych jako głównych podmiotów stosunków międzynarodowych. Wskazują one jednak jednoznacznie, że są one częścią wielopoziomowego systemu rządzenia, w którym współuczestniczą różnorodni aktorzy państwowi, ponadpaństwowi i wewnątrzpaństwowi.

MLG pozwala widzieć proces integracyjny jako hybrydowy (ponadnarodowy-międzypaństwowy) model partnerski²⁷ W ten sposób analitycy MLG wypracowali konstatację, że integracja europejska, jako konsekwencja procesu europeizacji, coraz bardziej posiada niezależny wpływ na tworzenie polityki w granicach państw członkowskich (przede wszystkim na egzekutywę, ale również legislaturę, jurysdykcję, system partyjny i inne elementy systemu politycznego). Ponadnarodowe i lokalne rządy zyskały na znaczeniu, czego rezultatem jest coraz bardziej wadliwa rola kontrolująca rządów narodowych pomiędzy tym, co zwykle być oddzielone areną polityki rodzimej i europejskiej. Tradycyjny podział komunikacji i reprezentacji przez państwo (władzę państwową i jej mechanizmy) zostaje odcięty, gdyż MLG otwiera wiele możliwości wyrażania interesów, tym samym podważając wyraźny podział pomiędzy rodzimą a międzynarodową polityką. Obydwie areny

²⁷ *Multi-level Governance*, red. I. Bache, M. Flinders, Oxford 2004

okazują się być zespolone w kontekście postępującej integracji europejskiej, co stanowczo odróżnia MLG od konceptualizacji supranacjonalnych.

Poruszany w niniejszym tekście problem długości transpozycji dyrektywy i dyskontynuacji odpowiedzialności politycznej stanowi przejaw niekompatybilności przedstawicielskiej demokracji z poziomem państwa narodowego (wraz z jej dynamiką) ze strategicznym, ze względu na swój zasięg, rządzeniem w stylu menedżersko-eksperyckim do którego aspiruje Unia Europejska – na poziomie ponadpaństwowym.

PODSUMOWANIE

ZAWARTY W TYTULE PROBLEM dotyczy sygnalizowanej w międzynarodowej literaturze prawniczej kwestii tzw. dyskontynuacji, która swe źródła bierze z dwuetapowego procesu tworzenia i implementacji dyrektyw w systemie prawa wspólnotowego. Kilkuletnie okresy transpozycji powodują w konsekwencji sytuację, w której wola polityczna ‘wczorajszych’ większości zostaje przeniesiona w czasie i wiąże (za pośrednictwem ponadnarodowych instytucji) nowy układ większościowy. Ci którzy formułują daną politykę niekoniecznie będą ją wdrażać albo ponosić jej polityczne konsekwencje.

Co więcej – z perspektywy społeczeństwa niekoniecznie Ci, którzy kontrolują dane działanie *ex post* są tymi, którzy formułowali mandat dla takiej polityki *ex ante*. Być może należałoby odważyć się na sformułowanie krytycznego sądu wobec funkcjonujących form demokracji – współczesne mechanizmy polityki przedstawicielskiej są nieadekwatne dla współczesnych problemów, stopnia ich skomplikowania, złożonego i długotrwałego procesu ich rozwiązywania, często wykraczającego poza jedną kadencję i poza system polityczny jednego państwa²⁸.

W odpowiedzi na owe niedoskonałości autor formułuje *ad hoc* sądy normatywne, które mogą zostać wykorzystane przy konstruowaniu modelowego przebiegu procesu decydowania politycznego w ramach wielopoziomowego systemu, jakim jest Unia Europejska. Rekomendacją, która wzmacnia legitymację demokratyczną Unii, jest postulat większego zaangażowania parlamentów krajów członkowskich – i to nie tylko w sposób, który wprowadza Traktat Lizboński – ale przede wszystkim przy wykorzystaniu aktualnych możliwości prawnych: przy formuło-

²⁸ Y. Papadopoulos, *Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, nr 4, s. 483.

waniu mandatu negocjacyjnego na posiedzenia Rady – poprzez funkcję kontrolną (nad egzekutywą) oraz po decyzji na poziomie ponadnarodowym, na etapie implementacji, poprzez angażowanie parlamentów w proces transpozycji²⁹.

Z punktu widzenia podejścia normatywnego, należy stwierdzić, iż nie mamy do czynienia z optymalnym procesem decyzyjnym. Jego niedoskonałości wydają się na tyle istotne, że należy powyższą argumentację zaliczyć do głosu wzmacniającego opinie sceptyków w debacie nad deficytem demokratycznym w Unii Europejskiej, w szczególności deficytem legitymacji. Co interesujące, szczegółowa analiza decyzyjna wydaje się sugerować, że ewentualne panacea nie wymagają zmiany wspólnotowego porządku prawnego, a jedynie modyfikacji zachowań uczestników procesu decyzyjnego – większego zaangażowania parlamentów krajów członkowskich we wszystkich fazach tworzenia i implementacji dyrektywy i ograniczenia monopolu krajowych egzektyw. Jednocześnie stopień skomplikowania tego procesu, jego wieloetapowość, uczestnictwo podmiotów zarówno z poziomu krajowego, jak i ponadnarodowego wymagają zastosowania perspektywy *multi-level governance* – modelu wielopoziomowego systemu, w którym dana decyzja prawnopolityczna, zanim dotrze do swoich adresatów w postaci normy prawnej implementowanej w krajowym porządku prawnym, wypracowywana jest w procesie interakcji aktorów państwowych i ponadpaństwowych.

SUMMARY

THE LONG TRANSPOSITION periods in implementing a directive (sometimes expanding to 2–3 years) as well as the two-stages procedure of secondary law legislative process generate justifiable arguments that this process lacks democratic legitimacy. The reason is that the past majority – very often delegitimized later on in forthcoming elections – expands its mandate in time over the new majority, which may differ significantly in terms of preferences and orientation. This creates discontinuity problem, which enriches the democratic deficit discourse that has tradition reaching the 70. XX century. The author uses decision theory framework as well as multi-level governance approach which are the most adequate theoretical vehicles in the proposed analysis.

²⁹ Warto zauważyć, że opisywany proces decyzyjny odbywa się z ograniczonym (najczęściej pośrednim) udziałem partii politycznych, które w ramach państwowych systemów politycznych stanowią bardzo ważny element tego procesu.