

Angelika Gieras

angelikagieras@gmail.com

Uniwersytet Warszawski

Problem demokracji w Unii Europejskiej

Jak zauważa Roman Kuźniar, „Unia Europejska jest zupełnie wyjątkowym związkiem chemicznym w przyrodzie stosunków międzynarodowych, związkiem, który jest wytworem unikalnych i niepowtarzalnych okoliczności historycznych”¹. Mimo że w dzisiejszych czasach integracja europejska kojarzy nam się głównie z integracją gospodarczą czy też polityczną, to jednak z historycznego punktu widzenia Unia Europejska zbudowana jest na potężnym dorobku cywilizacyjnym Europy: greckiej filozofii i demokracji, prawie rzymskim oraz na tradycji judeochrześcijańskiej. Według jednej z definicji integracja europejska to „szerokie pojęcie odnoszące się do idei, historii, formalno-instytucjonalnego stanu współczesnych struktur integracyjnych oraz docelowego rezultatu podejmowanych obecnie działań”². Należy w tym miejscu zauważyć, że główną zasadą, na której opiera i dokonuje się integracja europejska jest równość i niedyskryminacja, a więc wydaje się naturalną częścią reżimu demokratycznego. Pierwsza z nich, czyli równość, ma szerszy zakres niż druga. Niedyskryminacja ma bowiem tylko i wyłącznie negatywny wydźwięk, nie można dyskryminować nikogo ze względu na kraj pochodzenia, religię, płeć lub kolor skóry. Zasada równości zawiera w sobie zarówno element niedyskryminacji, jak i dodatkowo element pozytywny, to znaczy zakłada, że podejmujemy pozytywne działania, które mają na celu zachowanie równości i równowagi. Jak podkreślają badacze Marek Rewizorski i Beata Przybylska-Maszner, „Instytucje Unii Europejskiej wywierają w coraz większej mierze wpływ na politykę UE, jej państw członkowskich oraz codzienne życie

¹ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red. nauk.), *Unia Europejska: nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2012, s. 44.

² Hasło: *integracja europejska*, [w:] R. Duda i in., *Unia Europejska – słownik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2004.

ich obywateli”³. Przytoczony cytat znakomicie ujmuje nową, postlizbońską rzeczywistość, w której funkcjonuje Unia Europejska oraz pokazuje znaczenie, jakie organizacja ta zdobyła na arenie międzynarodowej w ciągu kilkunastu lat swego istnienia.

Kryteria kopenhaskie uchwalone przez Radę Europejską w 1993 roku w Kopenhadze precyzyjnie określają warunki, które muszą spełnić kandydaci, aby stać się członkami Unii Europejskiej. Możemy wśród nich wyróżnić kryterium istnienia instytucji gwarantujących stabilną demokrację oraz rządy prawa. Na poziomie narodowym demokracja charakteryzuje się trójpodziałem władzy, konstytucją, legalnie działającym rządem i opozycją, niezależnością i niezawisłością sądów, wyborami parlamentarnymi (demokracja pośrednia), społeczeństwem obywatelskim (demokracja bezpośrednia – inicjatywa ustawodawcza, referenda), zasadą poszanowania praw mniejszości oraz zasadą pluralizmu. Na poziomie ponadnarodowym nie możemy wyróżnić takich cech demokracji, ponieważ na niego zostały delegowane tylko niektóre kompetencje państwa, zaś sam reżim demokratyczny jest nieodłączną cechą każdego państwa członkowskiego. Teza niniejszej pracy brzmi: demokracji w Unii Europejskiej nie można analizować pod kątem elementów demokratycznego państwa prawa. Należy poszukać odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy w Unii Europejskiej można mówić o trójpodziale władzy? Czy instytucje UE szanują zasadę równości wszystkich państw? Czy Unia Europejska dopełniła należytej staranności w zapewnieniu demokratycznych reguł postępowania wewnątrz organizacji? Czy sposób podejmowania decyzji jest demokratyczny? Czy państwa członkowskie powinny definiować problem deficytu demokracji?

W wymiarze ustrojowym Unia Europejska to wspólnota gospodarcza i polityczna. Podejmuje ona działania w granicach kompetencji przyznawanych jej w traktatach, a te z kolei są negocjowane przez państwa członkowskie. Do przyjęcia traktatu wymagana jest jednogłośnie. Wydaje się zatem, że na obowiązujące reguły prawne dobrowolnie zgodziły się państwa członkowskie. To one decydowały o formie i treści traktatu lizbońskiego. Poprzez przyjęcie tego aktu prawnego państwa dały podstawę do działalności organizacji oraz dobrowolnie zgodziły się na obecny kształt i wymiar UE.

W systemie politycznym Unii Europejskiej występuje demokracja, lecz można dostrzec problemy z nią związane. Najlepszym przykładem jest problem z określeniem władzy wykonawczej i ustawodawczej. Jak słusznie zauważa M. Poboży, „Unia Europejska, w szczególności jej instytucje, są podmiotem władzy politycznej, która przede wszystkim, w wyniku globalizacji przekroczyła granice państw i może być realizowana poza państwowym systemem politycznym. Władzę tę przekazały instytucjom państwa członkowskie”⁴. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest władzą sądowniczą, która jest w zasadzie jako jedyna wydzielona i efektywna. Podkreśla się autonomię prawną

³ M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony: aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa 2012, s. 14.

⁴ M. Poboży, *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2014, s. 263.

UE, bezpośrednią wewnątrzpaństwową skuteczność prawa UE oraz prymat prawa UE nad prawem krajowym⁵.

Instytucja międzyrządowa, jaką jest Rada Unii Europejskiej, stanowi zarówno legislatywę, jak i egzekutywę, ponieważ składa się z przedstawicieli rządów państw członkowskich i jednocześnie uczestniczy w procesie podejmowania aktów prawnych, natomiast we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa podejmuje decyzje. W Unii Europejskiej występuje zatem kryzys instytucjonalny, który przejawia się w problemie przenikania kompetencji ustawodawczych z wykonawczymi. Należy w tym miejscu dodać, że kwestie polityk międzyrządowych są w znacznie mniejszym stopniu uregulowane w traktatach niż kwestie polityk ponadnarodowych. Zastrzeżenia budzi też sam proces wypracowywania decyzji przy poszanowaniu zasady równości wszystkich państw. Wydaje się, że podczas spotkań RUE czy RE bardzo ważną rolę odgrywają atrybuty, jakimi dysponuje poszczególne państwo członkowskie. Mam tu na myśli to, że państwo z dużą populacją i dobrze rozwiniętą gospodarczo ma większe szanse na postulowanie swoich przekonań, a co za tym idzie, ma większe szanse na przekonanie innych do swoich argumentów, a to z kolei wiąże się z końcowym sukcesem tego państwa, ponieważ decyzja przyjęta przez większość w drodze głosowania może być propozycją jednego silnego polityka reprezentującego silne państwo. W międzyrządowości nie ma parytetów, każde państwo jest odpowiedzialne za swój ewentualny sukces lub porażkę. Państwa mniejsze i o znacznie niższym wroście PKB są zależne od państw wysokorozwiniętych o wyższym wroście PKB, na przykład Malta w rozmowie z Niemcami raczej ma słabe argumenty. Nie jest to negocjacja równego z równym, a tego typu problemy nie są normatywnie uregulowane. Bardzo ważną rolę odgrywają zatem umiejętności polityka reprezentującego dany kraj: jego sztuka retoryki, dyplomacji, sztuka forsowania swojego stanowiska i dobre relacje z krajami sąsiadującymi mogą wpływać na podejmowanie decyzji na szczeblu międzyrządowym. Może to budzić pewien niepokój, ponieważ w tym miejscu możemy się zastanowić nad tym, czy wartości UE, w tym głównie równość, mają zastosowanie w rzeczywistym działaniu. Zarówno obywatele, jak i sami przedstawiciele państw członkowskich oczekują, aby te zasady były szanowane oraz przestrzegane na poziomie UE. Czy w TSUE ma znaczenie, czy wyrok wydaje sędzia z Malty, czy z Francji? Czy w Parlamencie Europejskim ważne jest, ilu Polaków zasiada we frakcji konserwatywnej, a ilu w liberalnej? Czy w Komisji Europejskiej ważne jest, czy tekę komisarza ds. rynku wewnętrznego otrzyma osoba z Portugalii, czy z Francji? Na wszystkie pytania odpowiedź brzmi nie, ponieważ kompetencje w tych instytucjach zostały dobrowolnie delegowane z państw na poziom unijny i są wykonywane zgodnie z obowiązującą literą traktatu. Należy dostrzec problem ze słabą i niską efektywnością demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej. Może być to spowodowane brakiem poczucia wspólnej tożsamości europejskiej. Społeczeństwo obywatelskie i demokracja są płaszczyznami wzajemnie od siebie zależnymi. Jedno bez drugiego nie istnieje. Niestety, jak pokazują badania Eurobarometru, zdecydowana większość Europejczyków czuje się związana bardziej z państwem narodowym niż z Unią Europejską. Dostrzec zatem można

⁵ K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 11.

brak europejskiego *demos*. Obywatele UE nie czują się na tyle silni i wpływowi, by móc oddziaływać na decyzje podejmowane przez Wspólnotę. Z drugiej zaś strony wiele decyzji kluczowych dla procesu integracji jest podejmowanych przez obywateli państw członkowskich na podstawie prawa obowiązującego w państwie członkowskim (na przykład referenda krajowe o członkostwo, wybory do PE), nie zaś na zasadach ogólnie i odgórnie przyjętych przez UE. W każdym państwie odbywa się to w inny sposób. Obywatele czują, że podejmują decyzję dotyczącą Unii, ale w ramach swojego kraju pochodzenia, natomiast nie jako obywatele Europy. Decyzje te są wiążące, aczkolwiek tego typu działania nie budują poczucia odpowiedzialności europejskiej. Oczywiście można w tym miejscu wskazać wiele niezależnych od obywateli ograniczeń, takich jak język, położenie geograficzne, brak sieci europejskich kontaktów, brak uniwersalnej płaszczyzny wymiany poglądów na temat działalności UE. To wszystko utrudnia budowanie europejskiego kapitału społecznego. Kolejną kwestią mogą być wybory do Parlamentu Europejskiego. Obywatele wybierają swoich narodowych reprezentantów pochodzących z partii zarejestrowanych w kraju pochodzenia, a nie polityków partii *stricto* europejskich. Należy również przypomnieć, że na początku lat 50. integracja europejska miała wymiar gospodarczy, później nabrała wymiaru politycznego, zaś do czasu występowania kryzysów nie miała charakteru obywatelskiego. Chodzi o to, że obywatele nie byli zaangażowani w proces europeizacji dopóty, dopóki skutki integracji nie zaczęły relatywnie wpływać na ich codzienne życie. Jak dziś wiemy, integracja społeczna i budowanie wspólnotowości okazało się dużo trudniejsze niż integracja gospodarcza. Badania Eurobarometru pokazują, że obywatele państw członkowskich zdecydowanie częściej wybierają swoją tożsamość narodową jako pierwszą. Powstaje problem kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego na poziomie ponadnarodowym. Możemy dostrzec brak zainteresowania społeczeństw działaniami UE. Traktat z Lizbony wprowadził inicjatywę ludową, dającą obywatelom możliwość zgłaszania projektów legislacyjnych, jednak efektywność tego instrumentu jest znikoma. Z normatywnego punktu widzenia jest to znakomity instrument do angażowania obywateli w proces integracji. Jednak z praktycznego punktu widzenia nie spełnia w ogóle oczekiwań, gdyż obywatele nie wykazują zainteresowania tą formą aktywności. Jeśli już uda się wymyślić jakiś wspólny projekt, to w późniejszych etapach albo trudno jest zmobilizować obywateli do głosowania, albo Komisja Europejska odrzuca projekt, uzasadniając, że poruszany temat wykracza poza jej kompetencje⁶. Brak europejskiego *demos* wyraża się również poprzez brak debaty europejskiej podczas wyborów do PE. Chociaż podjęto próby zaangażowania wolontariuszy szerzących informacje o wyborach do PE w ramach ogólnoeuropejskiej kampanii *This time I am voting* prowadzonej przez Parlament Europejski, to jednak platforma ta nie była skutecznym źródłem przekazywania informacji. Kampaniom do parlamentów narodowych towarzyszą duże emocje i różne nastroje społeczne, natomiast podczas wyborów do PE zainteresowanie społeczeństw nieustannie malało, aż do wyborów w 2019 roku, kiedy nastąpił wzrost frekwencji z 42,6%

⁶ Zob. więcej [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf) [dostęp: 3.03.2020].

w 2014 roku do 50,6% w 2019 roku⁷. Może to mieć związek z kryzysem społecznym, który obserwujemy w UE – do 2014 roku aktywność obywateli systematycznie spadała. Społeczeństwa są niezadowolone z efektywności prac organizacji, a to rodzi tendencje do nastrojów eurosceptycznych i mobilizacji tego elektoratu.

Kolejnym problemem może być poniekąd przejawiający się deficyt demokracji proceduralnej w Unii Europejskiej. Dobrym przykładem jest chociażby sposób wyboru kandydata na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Z artykułu 15 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wynika, że instytucja wybiera swojego przewodniczącego większością kwalifikowaną. Należy jednak zaznaczyć, iż w dotychczasowej praktyce wybór kandydata na to stanowisko odbywał się w drodze ustalenia konsensusu państw członkowskich, a co za tym idzie – uzyskaniem jednomyślności. W postlizbońskiej rzeczywistości możemy zaobserwować, że dla państw członkowskich ważniejsza jest spójność oraz kultura konsensusu aniżeli forsowanie własnych stanowisk, potencjalnie odrębnych od innych członków. Z drugiej strony zaskakujący wydaje się fakt, że traktaty przewidują sprawowanie tak ważnego mandatu, bo przecież reprezentującego wszystkie państwa członkowskie, bez konieczności uzyskania zgody wszystkich państw, a jedynie wymagają zgody większości państw członkowskich. Zatem w zasadzie prawnie jest przewidziana sytuacja, w której mała grupa państw może zostać przegłosowana, a i tak będzie zobligowana do brania aktywnego udziału w pracach instytucji z uwagi na interes narodowy oraz zagrożenie wykluczeniem politycznym. Obawy budzi sam fakt wyboru kandydata na to stanowisko, nie zaś sposób głosowania jego kandydatury. Niepokoję wzbudza sytuacja, w której obywatele państw europejskich nie mają żadnego realnego wpływu na podjęcie decyzji czy na wskazanie kandydata, który mógłby sprawować rolę politycznego przywódcy UE. Czy możemy zatem mówić o demokracji? Z drugiej zaś strony wybór stałego przewodniczącego Rady Europejskiej jest bez wątpienia uzależniony od woli państw członkowskich⁸, które z kolei są reprezentowane przez narodowych przywódców wybranych w demokratycznych wyborach. Trzeba przyznać, że wybór kandydata na stałego przewodniczącego RE owiany jest tajemnicą, tak więc obywatele UE nie mają realnego wpływu na decyzję. Nie ma jednak sprecyzowanych oficjalnych kryteriów, jakie musi spełniać polityk kandydujący na urząd stałego przewodniczącego RE. Nie ma określonego wieku kandydata, nie ma określonego stażu w polityce, nie ma określonego doświadczenia, nie ma określonego wykształcenia. Wydaje się zatem, że decyzja o wyborze kandydata jest zupełną dowolnością silnych przywódców państw europejskich, tak zwaną dyplomatyczną grą polityczną. Z jednej strony rządzi tandem francusko-niemiecki, który nie potrzebuje wystawiać swojego kandydata na przewodniczącego, bo w gruncie rzeczy szukanie konsensusu mogłoby zaszkodzić forsowaniu narodowych interesów. Z drugiej zaś strony słabsze i mniejsze państwa są skazane na dobrą wolę dużych państw, a demokracja opiera się przecież na zasadzie równości. Dodajmy do tego, że europejskie społeczeństwo o potencjalnych kandydatach, negocjacjach oraz

⁷ Zob. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/frekwencja/> [dostęp: 3.03.2020].

⁸ M.J. Tomaszuk, *Unia Europejska w dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 159.

końcowym wyniku wyboru dowiaduje się z mediów, w których niekiedy trudno odbiorcy odróżnić plotki od faktów.

Podstawowym kryterium przynależności jakiegokolwiek państwa do Unii Europejskiej jest zagwarantowanie „stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządne państwo, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości”⁹. Demokracja wydaje się zatem najważniejszym kryterium przyjęcia i podstawową przesłanką kontynuowania członkostwa w organizacji. Stwierdzenie, że Unia jest niedemokratyczna, wydaje się więc błędne. Oczywisty jest fakt, że państwa większe oraz bogatsze będą forsować swoje stanowiska, a może to państwa mniejsze i biedniejsze nie chcą sprzeciwiać się woli państw, od których są poniekąd gospodarczo uzależnione? Zadziwiające jest to, że szefowie państw i rządów, biorący udział w szczytach organizowanych przez stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, bardzo rzadko, a w zasadzie nigdy, nie wychodzą z tych spotkań i nie przekazują do opinii publicznej negatywnych aspektów rozmów. Politycy nie mówią o porażkach, jakie dany kraj poniósł podczas negocjacji, ani nie informują dziennikarzy o swoich realnych wpływach na wypracowanie konsensusu. Oczywiście przewodniczący RE publikuje konkluzje, które udało się ustalić podczas rozmów, ale rzadko kiedy jakieś europejskie państwo przyznaje się do porażek negocjacyjnych. Zazwyczaj są sami zwycięzcy. W tym kontekście można się zastanowić nad tym, czy jest to przejaw patologii demokracji i kwestia niedotrzymania należytej staranności poszanowania zasad demokracji przy tworzeniu prawa unijnego. Z jednej strony może to być przejaw po prostu gry politycznej, z drugiej zaś strony mamy dokładnie sprecyzowane prawo traktatowe¹⁰, ogólnie przyjęte wartości, normy i reguły unijnego postępowania. Dodatkowo w prawie unijnym mamy bardzo szczegółowo określone kompetencje poszczególnych instytucji, wewnętrzny sposób głosowania i podejmowania decyzji, mamy jasno sprecyzowaną liczbę europosłów adekwatną do liczebności ludności danego państwa. Zasady te wydają się słuszne, sprawiedliwe i potrzebne do sprawnego funkcjonowania UE. Każde państwo członkowskie w razie jakichkolwiek zmian ma realny wpływ na negocjacje traktatów, wymagana jest przecież zgoda wszystkich członków UE. Wydaje się zatem, że z normatywnego punktu widzenia działania unijne powinny być przejrzyste zarówno dla aktorów politycznych, jak i obywateli całej UE.

Jeżeli wśród państw członkowskich powstanie idea Europy federalnej, Europy imperium albo Europy *a'la carte*, to zarówno system prawny, jak i system aksjologiczny można dostosować do współczesnych potrzeb. W zależności od tego, jakie przyszła Unia będzie miała potrzeby, takie działania można podejmować. Bez wątpienia potrzebna jest większa edukacja obywateli i skuteczniejsze budowanie europejskiego kapitału społecznego, politycznego i gospodarczego. Proces ten jest trudniejszy w ramach całej UE niż w ramach poszczególnych państw członkowskich. Społeczeństwa europejskie

⁹ M. Witkowska, *Uwarunkowania istnienia społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, https://www.researchgate.net/publication/266160448_Witkowska_M_Uwarunkowania_istnienia_spoleczenstwa_obywatelskiego_w_Unii_Europejskiej_s_15-48 [dostęp: 3.03.2020].

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946 [dostęp: 15.06.2019].

mogą być zniechęcone do podejmowania działań pogłębiających integrację, ponieważ widzą brak efektywności i skuteczności w działaniach Wspólnoty. Unia Europejska zagwarantowała państwom sprawiedliwe zasady członkostwa, a brak poszanowania zasad demokracji wewnątrz danego państwa jest kryterium dyskwalifikującym przynależność do Wspólnoty, zarówno wśród aktualnych członków, jak i potencjalnych kandydatów. Komisja Europejska jest „strażnikiem traktatów” i jest kompetentna co do oceny działań podejmowanych przez rządy państw europejskich. Na arenie międzynarodowej Unia Europejska wydaje się postrzegana jako demokratyczna organizacja międzynarodowa, zrzeszająca demokratyczne państwa europejskie. Wspólna chęć działania i dobra wola jej członków mogą zagwarantować sukces całej Unii Europejskiej.

Bibliografia

Halizak E., Parzymies S. (red.), *Unia Europejska: nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2012.

Hasło: *integracja europejska*, [w:] Duda R. i in., *Unia Europejska – słownik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2004.

Poboży M., *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2014.

Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony: aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa 2012.

Tomaszyk M.J., *Unia Europejska w dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946 [dostęp: 15.06.2019].

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 [dostęp: 15.06.2019].

Witkowska M., *Uwarunkowania istnienia społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. Stan prawny uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony*, [w:] tejże (red.), *Spółczesność obywatelska w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2009.

Wojtaszczyk K.A., Szymańska J. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.