

# *The crisis of democracy in Europe*

## **Abstract**

The basic thesis of this paper is that integration processes in Europe have not only failed to introduce democracy at the EU level, but also hampered the functioning of democracy in the member states. This has led to the crisis of democracy in Europe. It is an example of maturing, long-term crisis, essentially stemming from elitist profile of the integration processes. The crisis of democracy in Europe has become even more apparent during the difficult economic situation after 2008.

***Key words:** democracy, two-tier political system in Europe, democratic legitimacy, constitutional patriotism*

## **Streszczenie**

Podstawowa teza niniejszego opracowania głosi, że procesy integracyjne w Europie nie tylko nie zbudowały ustroju demokratycznego na szczeblu Unii Europejskiej, ale wręcz utrudniły funkcjonowanie demokracji w państwach członkowskich. W ten sposób doprowadziły do kryzysu demokracji w Europie. Jest to przykład dojrzewającego od dawna kryzysu, wynikającego w istocie z elitarniej specyfiki procesów integracyjnych, które niejako „z założenia” omijają procedury demokratyczne. W sytuacji trudności ekonomicznych po roku 2008 kryzys ten jedynie zyskał na wyrazistości.

***Słowa kluczowe:** demokracja, dwupoziomowy system polityczny w Europie, legitymacja demokratyczna, patriotyzm konstytucyjny*

Tomasz Grzegorz Grosse  
Instytut Europeistyki, WDiNP, Uniwersytet Warszawski

## Kryzys demokracji w Europie<sup>1</sup>

W swoim opracowaniu odwołuję się do koncepcji dwupoziomowego ładu politycznego funkcjonującego w Europie – jednocześnie na szczeblu unijnym i narodowym (Grosse 2012)<sup>2</sup>. Dlatego deficyt demokracji na poziomie europejskim nieuchronnie wpływa na problemy demokracji narodowej. Na szczeblu europejskim podejmowane są wprawdzie próby zbudowania demokracji, a przynajmniej ograniczenia deficytu demokratycznego<sup>3</sup>. Nie są one skuteczne. Niekiedy przypominają maskowanie problemów lub manipulowanie opinią publiczną w taki sposób, aby kwestie braku demokracji europejskiej przestały być dotkliwe politycznie.

Kryzys gospodarczy uwypuklił z pełną wyrazistością problemy deficytu demokracji w Europie. Okazało się, że obywatele pragną mieć wpływ na decyzje polityczne podejmowane na Starym Kontynencie, zgodnie z regułami demokratycznymi. Nie chcą, aby ich uprawnienia były ograniczane lub aby wręcz narzucano im odgórnie, jak mają zachowywać się w kryzysie. Próby odbudowania demokracji w Europie przebiegają dwutorowo: na poziomach narodowym i europejskim. W pierwszym przypadku niejednokrotnie odbywa się to ze szkodą dla możliwości podejmowania skutecznych reform antykryzysowych w UE lub przyczynia się do blokowania postępów integracji europejskiej. W kryzysie pojawiło się również zjawisko asymetrycznego oddziaływania

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/H5/01077.

<sup>2</sup> Jest to rozwinięcie koncepcji dwupoziomowej gry w odniesieniu do integracji europejskiej, por.: Putnam 1988.

<sup>3</sup> Jedną z takich prób było wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (w 2012 r.), która umożliwia milionowi obywateli UE pochodzących przynajmniej z siedmiu państw członkowskich zwrócić się do Komisji Europejskiej z wnioskiem legislacyjnym. Komisja nie ma jednak obowiązku wystąpienia z formalnym wnioskiem ustawodawczym na podstawie takiej inicjatywy.

kryzysu na demokrację narodową, tzn. w jednych państwach instytucje demokratyczne (tzw. większościowe) odzyskują wpływ na podejmowane decyzje, a w innych wyraźnie „przegrywają” i są zmuszane akceptować dyktat odgórnie nakładanych warunków politycznych. Z drugiej strony próby niwelowania deficytu demokratycznego są podejmowane na szczeblu europejskim. W niniejszym tekście analizuję kierunki tych zmian oraz zastanawiam się, czy mogą przyczynić się do rozwiązania tego problemu.

### **Czy integracja europejska jest procesem demokratycznym?**

Analizując zagadnienie deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej należy najpierw odpowiedzieć na pytanie, czym jest demokracja. Według badaczy tego problemu demokracja jest systemem prawnym, w którym społeczeństwo kontroluje władzę publiczną, opierając się na zasadach równości (Beetham 1994: s. 27–28). Według innej definicji jest to system instytucjonalny bazujący na prawie polegający na konkurencyjnie sprawowanej kontroli nad władzami publicznymi. Demokracja opiera się na publicznej deliberacji i mechanizmach wyborczych, w ramach których każdy obywatel danej społeczności ma równe prawa wyborcze, a rząd i jego program działania są formułowane w oparciu o większość wyłonioną w wyborach (Follesdal 1998). Wspomniane definicje kładą nacisk na konkurencyjny wymiar sprawowania kontroli społecznej nad władzami publicznymi. Owa konkurencja odbywa się w dwóch głównych wymiarach: (a) w debacie publicznej, w której rywalizują alternatywne pomysły programowe dotyczące sprawowania władzy oraz (b) poprzez rywalizację wyborczą między ugrupowaniami politycznymi, do której członkowie danej społeczności mają powszechny, równy i bezpośredni dostęp.

W Europie – z uwagi na uwarunkowania kulturowe i historyczne – uprawnienia do sprawowania władzy są związane z ustrojem demokratycznym. To reguły demokracji, takie jak (1) zasada powszechnych wyborów, (2) prawo do debaty publicznej (i wyboru opcji programowej), (3) rozliczalność polityków sprawujących władzę oraz (4) równość wyborców – są probierzem prawomocności ładu politycznego panującego w Europie (Piattoni 2013). Dzieje się tak nie tyle ze względu na przepisy konstytucji większości krajów europejskich, ale z uwagi na ugruntowane przez historię wartości i przekonania demokratyczne europejskich społeczeństw (Beetham, Lord 1998; Grosse 2006).

Postępy integracji europejskiej opierały się dotąd w największym stopniu na decyzjach podejmowanych przez elity rządów narodowych (Hooghe 2003). Takie kryteria

demokracji, jak debata społeczna lub odwołanie się do demokratycznego werdyktu społeczeństw – były bardzo słabo obecne przy powstawaniu oraz na kolejnych etapach rozwoju integracji europejskiej (Rosato 2011). Co więcej, szereg działań podejmowanych na szczeblu unijnym cechuje zjawisko, które można określić mianem zinstytucjonalizowanej hipokryzji<sup>4</sup>. Z jednej strony, w celu zwiększenia legitymizacji społecznej oraz upowszechnienia idei europejskich, deklaruje się otwarcie szerokiej debaty społecznej. Z drugiej zaś poszczególne rozwiązania polityczne są przyjmowane w gronie najbardziej wpływowych (ale stosunkowo wąskich) elit. Zasadniczym problemem integracji europejskiej jest to, że obecnie daleko wykracza ona poza ramy współpracy międzyrządowej praktykowanej w większości innych organizacji międzynarodowych, a jednocześnie nie spełnia warunków stawianych demokratycznym federacjom.

W literaturze przedstawiane są różne przykłady deficytu demokratycznego. Przede wszystkim wskazuje się na dwa asymetryczne procesy zachodzące w Europie (Schmidt 2004, Schmidt 2006). Po pierwsze, systematycznie wzrasta znaczenie Unii, zarówno w sferze instytucjonalnej i kompetencyjnej, jak również poprzez rozwój prawa europejskiego. Pogłębianiu procesów integracji europejskiej nie towarzyszy jednak porównywalny rozwój demokratycznej kontroli nad władzami publicznymi w Unii. Po drugie, państwa członkowskie, które mają wysoki poziom legitymizacji demokratycznej, są coraz bardziej ograniczane przez prawo europejskie oraz decyzje władz unijnych. Tracą w ten sposób kontrolę nad niektórymi procesami gospodarczymi i społecznymi na własnym terytorium, a także nie mogą spełnić wielu oczekiwań wyborców.

Uprawnienia suwerennych państw przekazane na poziom europejski przekraczają – jak wcześniej wspomniałem – praktykę stosowaną w innych organizacjach międzynarodowych. W szczególności zbyt wielki jest zakres delegacji władzy do instytucji technokratycznych i sędziowskich w Unii. Nie posiadają one żadnego mandatu demokratycznego, a w wielu sprawach mają autonomiczny status w stosunku do instytucji międzyrządowych. Wspomniane instytucje potrafią wpływać na rozwój integracji europejskiej poza wolą polityczną państw, co przybiera postać „pełzającej” ekspansji kompetencyjnej (*competency creep*) (Bailey 2006). Mogą także monitorować działania państw członkowskich, przede wszystkim w zakresie implementowania prawa europejskiego, a niekiedy nawet narzucać im rozstrzygnięcia prawne. W ten sposób struktury technokratyczne Unii przestają pełnić rolę instytucji delegacyjnych, którym państwa okresowo i warunkowo powierzyły określone zadania i które w założeniach powinny

<sup>4</sup> Na temat zinstytucjonalizowanej hipokryzji w procesach integracji europejskiej: Iankova, Katzenstein 2003.

być podporządkowane władzy rządów. Stają się natomiast coraz bardziej niezależnym graczem politycznym na scenie europejskiej, który w pewnych sytuacjach staje się „kontrolerem” państw, a więc faktycznie posiada nadrzędną pozycję polityczną. Dodatkowymi zarzutami są: niewystarczający zakres transparentności funkcjonowania instytucji europejskich, a także brak odpowiedniej kontroli i rozliczalności urzędników unijnych przez wyborców (Risse, Kleine 2007).

Przykładem wspomnianych procesów jest wzrastająca dysproporcja między rosnącą władzą instytucji wykonawczych w Unii oraz słabnącym znaczeniem parlamentów narodowych, które w coraz mniejszym stopniu kontrolują władzę wykonawczą (Andersen, Burns 1996; Raunio 1999). Szacuje się, że od 60 nawet do 80 proc. wszystkich regulacji przyjmowanych przez parlamenty krajowe są wypracowane na poziomie europejskim. W ten sposób rola narodowych posłów jest zredukowana jedynie do wprowadzenia regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego. Rodzi to niezadowolenie większości polityków w parlamentach krajowych. Prowadzi również do powstania *dysjonansu legitymizacyjnego* między rosnącymi uprawnieniami instytucji wspólnotowych a malejącymi uprawnieniami legislatur krajowych (Andersen, Burns 1996).

Zbliżonym argumentem jest przekonanie, że decyzje Unii w dużej części nie tylko nie uzyskują odpowiedniej akceptacji większości społeczeństw europejskich, ale nierzadko mogą nawet nie służyć ich interesom. System instytucjonalny w Unii oraz skomplikowane procedury decyzyjne sprzyjają natomiast wywieraniu wpływów przez grupy interesów, które reprezentują mniejszość społeczną. W narodowych systemach politycznych są one w dużo większym stopniu równoważone przez wpływy partii politycznych wyłanianych w demokratycznych wyborach oraz przez kontrolę parlamentów nad władzą wykonawczą. Natomiast w Unii mogą skutecznie lobbować za korzystnymi dla siebie rozwiązaniami lub blokować decyzje mające większościowe poparcie społeczne (Scharpf 1999; Tsebelis 2002).

Jest to związane ze słabością demokratycznej reprezentacji w Unii, a więc niewystarczającą legitymizacją „na wejściu” procesu decyzyjnego (tzw. *input legitimacy*) (Weiler 2013). W Unii nie ma ani wspólnoty politycznej (*demos*), ani odpowiednich instytucji wyborów bezpośrednich (wyjątek wyborów do Parlamentu Europejskiego – który ma jednak poważne niedoskonałości standardów demokratycznych – omówię w dalszej części opracowania). Łączy się to z brakiem mechanizmu tzw. rozliczalności władz (*accountability*), a więc możliwości weryfikowania obietnic polityków poprzez cykliczny mechanizm wyborczy. Według niektórych opinii, jednym z podstawowych problemów instytucji europejskich jest właśnie niewystarczający poziom odpowie-

działności władz europejskich przed obywatelami (Risse, Kleine 2007). Nie wiedzą oni zazwyczaj, kto jest odpowiedzialny za poszczególne zadania w Unii. Dodatkowo nie ma klarownych mechanizmów politycznej odpowiedzialności za decyzje podejmowane na szczeblu europejskim. Właściwie jedynym sposobem rozliczania tych decyzji są wybory i referenda przeprowadzane na szczeblu krajowym. Są one bardzo niedoskonałe. Nie zawsze bowiem politycy krajowi odpowiadają za decyzje podejmowane na szczeblu unijnym, a wybory i referenda w sprawach europejskich niejednokrotnie skupiają się na „rozliczaniu” polityków za działania podejmowane na arenie krajowej.

Innym argumentem, wskazującym na deficyt demokratyczny, jest brak odpowiedniej rywalizacji politycznej w Unii. Nie chodzi przy tym o brak europejskich partii politycznych. Takie formalnie istnieją, choć nie uczestniczą w wyborach powszechnych. Niewystarczająca jest konkurencja między alternatywnymi pomysłami politycznymi. Wybory do Parlamentu Europejskiego są, jak wcześniej wspomniałem, poświęcone głównie tematyce krajowej. Referenda dotyczące spraw europejskich to głównie głęboko zanurzone w wewnętrznej sytuacji politycznej i ekonomicznej w danym kraju plebiscyty popularności Unii Europejskiej (Taggart 2006). Dlatego też stwarzają one możliwości kontestowania Unii lub jej aprobaty, a nie dyskusowania o alternatywnych rozwiązaniach merytorycznych dotyczących integracji europejskiej (Follesdal, Hix 2006).

## **Czy integracja ogranicza demokrację w państwach członkowskich?**

Coraz częściej pojawia się opinia, że integracja europejska nie tylko nie potrafi rozwiązać problemu deficytu demokratycznego na szczeblu unijnym, ale jednocześnie wpływa na coraz większe trudności funkcjonowania demokracji na poziomie narodowym (Schmidt 2004, Schmidt 2006). Jest to związane ze zjawiskami, które poniżej wyjaśnię. Władze krajowe odpowiadają przed wyborcami za polityki publiczne, lecz mają na nie coraz mniejszy realny wpływ. Ponoszą również konsekwencje polityczne za ogólną sytuację gospodarczą i społeczną, która coraz słabiej jest przez nich kontrolowana, m.in. z uwagi na przeniesienie niektórych kompetencji na poziom unijny. Ponadto politycy krajowi są zobowiązani do wdrażania prawa lub polityk europejskich, mogące być sprzeczne z ich deklaracjami programowymi. Wymienione zjawiska podważają zaufanie wyborców zarówno do kolejnych ekip politycznych, jak również demokratycznego ładu ustrojowego.

Według badaczy, problem deficytu demokratycznego wynikającego z członkostwa w Unii, jest silniej odczuwany w krajach unitarnych aniżeli federacjach (Schmidt 2005). Jest to związane z tym, że społeczeństwa w państwach federalnych są bardziej przyzwyczajone do wielopoziomowych instytucji politycznych i „dzielonej” suwerenności między różnymi poziomami władz publicznych. Ponadto decydenci krajowi czasami „lansują” określone rozwiązania merytoryczne na szczeblu europejskim doskonale wiedząc, że w krajowej debacie publicznej mieliby ogromne trudności z ich wypromowaniem. Takie działania stanowią przykład świadomego „uciekania” od krajowej deliberacji i oceny politycznej wyborców. Służą także wprowadzaniu niepopularnych rozwiązań do systemu krajowego wykorzystując narzędzia unijnych polityk. Z tym związane jest „przerzucanie” odpowiedzialności za niepopularne decyzje na Unię, co przyczynia się do spadku zaufania społecznego do integracji europejskiej. W ten sposób praktyka wzajemnych relacji politycznych między poziomem narodowym i unijnym może negatywnie wpływać na ocenę zarówno elit krajowych (i demokracji w państwach członkowskich), jak również opinię wobec integracji europejskiej.

### **Czy „zapożyczenie” demokracji z państw członkowskich jest wystarczające?**

Autoryzacja polityczna dla systemu władzy w Unii jest dokonywana na poziomie narodowym, wykorzystując narodowe instytucje demokratyczne. Legitymizacja Unii jest więc niejako „zapożyczona” z systemów funkcjonujących w państwach członkowskich. Dotyczy to dwóch podstawowych płaszczyzn funkcjonowania demokratycznej kontroli nad władzą, tj. debaty publicznej oraz wyborów powszechnych. Podstawą „zapożyczonej” demokracji UE są wybory do władz krajowych. Oznacza to, że autoryzację społeczną w Unii mają przede wszystkim takie instytucje, które grupują przedstawicieli krajowych władz wykonawczych, a więc instytucje międzyrządowe.

Owe „zapożyczenie” z systemów narodowych jest słabszym sposobem demokratycznej autoryzacji polityk i władz publicznych w UE, aniżeli bezpośrednie metody kontroli władz stosowane w ramach narodowej wspólnoty politycznej (Scharpf 1999). Należy przy tym zwrócić uwagę na specyfikę podejmowania decyzji w Radzie i innych instytucjach międzyrządowych. Cechuje je przede wszystkim dyskrecjonalność negocjacji dyplomatycznych. Uznaje się, że zwiększenie otwartości tych negocjacji przed opinią publiczną mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości osiągnięcia de-

cyzji oraz znaczącym wydłużeniem procesu negocyjnego (Curtin 1995; Lord 1998: s. 88). Niewystarczająca transparentność procesu decyzyjnego w instytucjach międzyrządowych jest jednak uznawana za jedną z przyczyn deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej (Héritier 2003).

Logika „zapożyczenia” powoduje, że głównymi aktorami w Europie są państwa członkowskie, a nie obywatele. Dlatego demokratyczna zasada równości głosów stosuje się do państw, a nie kryterium demograficznego (Neyer 2010). Wspomniana zasada przyczyniała się do ograniczonego stosowania możliwości „przegłosowywania” poszczególnych krajów w instytucjach międzyrządowych (Neyer 2004). Jest to również związane z koniecznością implementowania wynegocjowanych rozwiązań przez rządy narodowe (trudniej jest wdrażać regulacje, kiedy została ona podjęta wbrew opinii demokratycznie wybranych władz państwowych). Rządy starały się więc ograniczać sytuacje, które prowadziłyby do przyjmowania rozwiązań sprzecznych z żywotnymi interesami poszczególnych krajów. Wprowadzenie w coraz szerszym zakresie zasady głosowania większościowego w Radzie i innych instytucjach międzyrządowych może zmienić jednak tę praktykę. Tym samym podważy demokratyczną zasadę równości państw w instytucjach międzyrządowych Unii.

W trakcie procesu negocyjnego w Radzie kluczowe znaczenie mają kraje dysponujące największym potencjałem politycznym (liczbą głosów), a także największą sprawnością dyplomatyczną do zawierania porozumień politycznych (Bailer 2010). Najsilniejsze kraje mają więc odpowiedni potencjał do „lansowania” określonych rozwiązań politycznych i instytucjonalnych. Właśnie dlatego uznaje się, że największy wpływ na kierunek rozwoju Unii mają Niemcy i Francja oraz w mniejszym stopniu pozostałe duże kraje członkowskie (Cichocki 2004; Krotz, Schild 2013). Natomiast kraje mniejsze, dla obrony własnych interesów, wykorzystują głównie możliwości targu dyplomatycznego oraz ewentualnego uczestniczenia w koalicjach blokujących. W sytuacjach patowych kraje najsilniejsze mają jednak stosunkowo duże możliwości „wymuszania” kompromisu. Przykładem takich rozwiązań są rokowania finansowe, w których płatnicy netto mają szerokie pole oddziaływania na kraje korzystające z pomocy finansowej Unii (Golub 2012). Inną formą nacisku jest możliwość podjęcia współpracy przez wybraną grupę krajów z pominięciem tych, które oponują przeciwko określonym rozwiązaniom politycznym. Umożliwia to procedura tzw. wzmocnionej współpracy w ramach UE, ale jest też możliwe w wyniku przyjmowania traktatów poza prawem europejskim (czego przykładem jest tzw. pakt fiskalny) (Ondarza 2013). Kolejną możliwością jest odwołanie się do opinii publicznej, zwłaszcza obnażając egoistyczne motywy „opornych” krajów członkowskich.



Stopniowe odchodzenie od zasady równego traktowania głosów państw w kierunku uwzględniania czynnika demograficznego faworyzującego najludniejsze kraje członkowskie zwiększa deficyt demokratyczny w instytucjach międzyrządowych UE. Tak jak wspomniałem – logika legitymizacyjna tych instytucji odwołuje się do równego statusu państw członkowskich, a nie do mechanizmu większościowego wynikającego z bezpośredniego aktu wyborczego (Weiler 2005). Zwiększenie zakresu spraw objętych głosowaniem kwalifikowaną większością w traktacie lizbońskim, a zwłaszcza wprowadzenie zasady podwójnej większości, podnoszą rangę kryterium demograficznego. Wspomniane zmiany usprawnią zapewne funkcjonowanie Unii i będą korzystne dla najludniejszych krajów, ale naruszają zasadę sankcjonującą prawomocność instytucji międzyrządowych.

### **Iluzja demokracji parlamentarnej w Unii Europejskiej**

Obecny model ustrojowy Unii Europejskiej ma postać hybrydową, czyli łączy komponent międzyrządowy (konfederacyjny), technokratyczny i federacyjny (Grosse 2008b, rozdz. 4). Najważniejszą instytucją, mającą budować federacyjny charakter Unii, jest Parlament Europejski. Jednym z głównych celów, dla którego został powołany, to poprawa demokracji we Wspólnocie. Właśnie dlatego jego przedstawiciele są wyłaniani w wyborach powszechnych, a jednocześnie kolejne zmiany traktatowe przynoszą wzmocnienie władzy tej instytucji w procesie decyzyjnym w UE (zwłaszcza w trakcie tworzenia prawa europejskiego). W ten sposób decydenci europejscy starają się powiązać poprawę legitymacji politycznej ze zwiększeniem realnej władzy Parlamentu i w odniesieniu do systemowego kontekstu federacyjnego.

W stosunku do próby niwelowania deficytu demokratycznego w Europie są stawiane jednak poważne zarzuty. Uznaje się, że nie istnieje *demos* europejski, czyli jednolita wspólnota polityczna, mająca własną tożsamość i interesy w Europie (White 2011). Są natomiast wspólnoty narodowe, które mają identyfikacje i interesy nadrzędne wobec europejskich. Brakuje ogólnoeuropejskiej debaty, która pozwalałaby identyfikować interesy i wyłonić opcje programowe dotyczące spraw europejskich (Bellamy, Castiglione 2013). Nie ma mediów europejskich, będących platformą dla tego typu debaty. Brakuje także ogólnoeuropejskich organizacji obywatelskich. Te zaś, które istnieją, mają dość ograniczony wpływ na kształtowanie opinii publicznej (w skali ogólnoeuropejskiej), jak również są bardzo silnie uzależnione od finansowania z instytucji unijnych

(Bellamy, Castiglione 2013, s. 219). To powoduje, że nie można ich traktować jako przejaw oddolnego kształtowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, a bardziej jako „tubę” informacyjną lub promocyjną instytucji europejskich. Również partie europejskie nie są aktorami takiej dyskusji programowej i w zasadzie nie uczestniczą w wyborach do PE. W tych wyborach biorą natomiast udział partie narodowe i dotyczą one przede wszystkim spraw wewnątrz-krajowych. Dodatkowo wybory europejskie są traktowane jako drugorzędne w stosunku do tych krajowych i najczęściej mają znacznie niższą frekwencję wyborczą (Hix, Marsh 2011).

Zasoby federacji europejskiej są więc załączkowe. Konstrukcja ustrojowa PE powoduje, że instytucja ta przyczynia się dopiero do „odgórnego” tworzenia przyszłej federacji, aniżeli jest jej emanacją lub „oddolnie” wyłonioną reprezentacją. Dlatego zastanawiając się nad tym aspektem ustroju UE posługuję się określeniem *quasi*-federacji. Projekt europejski bazuje w dalszym ciągu na transeuropejskich i ponadnarodowych elitach politycznych, a mniej na klarownie ukształtowanej reprezentacji wyborców. Trudno w związku z tym mówić o możliwości bardziej efektywnego (niż w instytucjach konfederacyjnych) wyłaniania interesów wspólnych dla całej UE. W Parlamencie mamy do czynienia z amalgamatem interesów narodowych, instytucjonalnych interesów PE i elit transeuropejskich, funkcjonujących w tej instytucji (Jensen, Winzen 2011). Parlament ma dość ograniczone możliwości prowadzenia deliberacji o sprawach europejskich, a zwłaszcza oddziaływania w tym kierunku na opinię publiczną i debaty polityczne prowadzone w państwach członkowskich (Bellamy, Castiglione 2013: s. 214-215). Systematyczne wzmacnianie kompetencji PE nie usuwa wspomnianych problemów i deficytu demokracji „na wejściu” procesu politycznego. Legitymacja, odwołująca się do mechanizmów federacyjnych, jest więc w dalszym ciągu słaba. Działania wzmacniające rolę PE w procesie decyzyjnym w Unii pozostają tym samym bardziej w sferze marketingu politycznego, aniżeli rzeczywistego wzmocnienia autoryzacji demokratycznej UE.

### **Próby wzmacniania parlamentów narodowych**

Zasada pomocniczości (lub subsydiarności) wprowadzona traktatem z Maastricht (1992) była wyrazem wzrastającej niechęci do ekspansji kompetencyjnej Wspólnoty, a zwłaszcza coraz większego przekazywania władzy instytucjom technokratycznym i sądowniczym na szczeblu europejskim (Craig 2012; Grosse 2014). W ten sposób

niektóre rządy starały się blokować rozwój „systemu regulacyjnego” opierającego się na metodzie wspólnotowej, jak również przeciwdziałać tendencjom federalistycznym w Europie. Wspomniana zasada została bardzo „oszczędnie” zapisana w kolejnych traktatach i była w ograniczonym stopniu (jak twierdzą niektórzy eksperci: „niewystarczająco serio”) stosowana przez instytucje technokratyczne i sądownicze UE (Barber 2005; Arnall *et al.* 2006). Wspomniana tendencja prawna była traktowana przez przedstawicieli wspomnianych instytucji jako ustępstwo wobec niektórych państw członkowskich i zwolenników rozwiązań międzyrządowych (konfederacyjnych). Chodziło jednak o to, aby nie zatrzymała dotychczasowych procesów integracyjnych. Służyła więc bardziej celom marketingowym i promocji kolejnych zmian traktatowych aniżeli realnej zmianie ustrojowej w UE.

Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w Traktacie z Lizbony (2007) nawiązuje wprost do zasady pomocniczości. Jest więc wyrazem wcześniej opisanych tendencji politycznych w UE. Zmierza w kierunku konfederacyjnej logiki legitymizacyjnej, której podstawą jest proces wyborczy dokonujący się w państwach członkowskich. Według tej logiki podstawowe znaczenie w polityce europejskiej powinny mieć rządy narodowe, a rola kontrolna parlamentów narodowych w tym obszarze powinna nawet wzrastać. Tym bardziej, że dotychczasowy rozwój integracji charakteryzował się słabnącym znaczeniem parlamentów narodowych, które w coraz mniejszym stopniu kontrolowały władzę wykonawczą (Andersen, Burns 1996; Raunio 1999).

Zgodnie z przepisami Traktatu z Lizbony (TUE: art. 12) parlamenty w państwach członkowskich mają przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania Unii. W tym celu powinny otrzymywać od instytucji unijnych informacje oraz projekty aktów ustawodawczych, uczestniczą w ocenie realizacji polityk europejskich w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Biorą także udział w procedurach zmiany traktatów, oceniają wnioski o przystąpienie do UE oraz współpracują z PE. Oprócz tego czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości (co jest określane jako „mechanizm wczesnego ostrzegania”) (Protokół nr 2: s. 206–209; Tomaszuk 2012). Według tej procedury parlamenty narodowe mogą utrudniać przyjęcie legislacji w UE, jeśli, w opinii dużej części, spośród nich łamie ona wspomnianą zasadę. Chodzi zwłaszcza o blokowanie takich regulacji, które przekazują instytucjom unijnym kompetencje państw członkowskich niezgodnie z zapisami traktatowymi.

Większość ekspertów uznaje nowe kompetencje parlamentów narodowych za minimalne (Kiiver 2008; Raunio 2010; Cooper 2012). Przykładowo „mechanizm wczesnego ostrzegania” odnosi się wyłącznie do regulacji powiązanych z zasadą po-

mocniczości. Oznacza to, że parlamenty nie mogą blokować wszystkich regulacji UE, ale tylko takie, które w ich opinii naruszają kompetencje państw członkowskich. Ponadto nie mogą wpływać na zmianę treści regulacji, np. inicjując propozycje dotyczące ich zawartości. Mają prawojedynie zgłaszać tzw. uzasadnione opinie do proponowanych przepisów i w ten sposób utrudniać ich przyjęcie przez organy UE. Dodatkowo potrzebne jest wysokie poparcie takiego wniosku wśród parlamentów narodowych: 1/3 legislatur jest formalnie potrzebna dla wymuszenia zajęcia się danym problemem przez Komisję Europejską (otrzymuje ona wówczas tzw. żółtą kartkę). Natomiast wsparcie połowy parlamentów jest niezbędne dla skierowania ich zastrzeżeń do Rady i Parlamentu Europejskiego (tzw. pomarańczowa kartka). Komisja jest zobowiązana przedstawić pisemne wyjaśnienia parlamentom narodowym, choć może utrzymać wcześniej proponowane zapisy w niezmienionej formie. W przypadku otrzymania „pomarańczowej kartki” wątpliwości krajowych legislatur rozstrzygają Rada i Parlament Europejski.

Dodatkowym problemem jest to, że procedura przewidziana w traktacie daje parlamentom jedynie osiem tygodni na zgłoszenie zastrzeżeń. Biorąc pod uwagę dość słabo rozwiniętą współpracę międzyparlamentarną, a także ograniczone zainteresowanie ze strony krajowych ustawodawców dla spraw europejskich – jest to uznawane za bardzo krótki okres (Cooper 2012: s. 449). Należy także wziąć pod uwagę duży zakres legislacji przyjmowanej na szczeblu europejskim. W samym 2010 r. ocenie w zakresie stosowania zasady pomocniczości podlegały co najmniej 82 projekty regulacji. Ponadto bardzo duża część legislacji europejskiej jest przyjmowana w pierwszym czytaniu (m.in. w wyniku nieformalnych konsultacji PE, Rady i Komisji), co zasadniczo zmniejsza możliwości uruchomienia „mechanizmu wczesnego ostrzegania” (Farrell, Héritier 2004). Formalne zainicjowanie wspomnianej procedury i przyznanie Komisji „żółtej” lub „pomarańczowej karki” będzie zapewne rzadkie. Praktyka przyniosła pierwsze wypadki przyznania „żółtej kartki”, co wywołało efekt polityczny i skłoniło Komisję do wycofania projektu rozporządzenia (Adamiec 2012). Niemniej Komisja traktuje omawiany mechanizm raczej jako luźną formułę dialogu politycznego z parlamentami narodowymi aniżeli element ustrojowej zmiany w polityce europejskiej (Craig 2012: s. 85).

Traktat z Lizbony wymienia dwa typy suwerena w UE (TUE: art. 10). Jest to podstawa dla funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej w Unii. Pozwala również ocenić jakość legitymizacji politycznej dla instytucji unijnych. Pierwszym rodzajem suwerena są państwa członkowskie. Są one reprezentowane w instytucjach międzyrządowych, a ich wpływ polityczny odnosi się do konfederacyjnej logiki legitymiza-

cyjnej. Drugim suwerenem są obywatele UE, którzy posiadają swoich reprezentantów w Parlamencie Europejskim, co nawiązuje do federacyjnej logiki legitymizacyjnej. Traktat nie przewiduje, aby dodatkowym sposobem reprezentacji obywateli w polityce europejskiej były parlamenty narodowe. Pozycja ustrojowa tych legislatur w UE jest więc słaba, a nowe kompetencje są mało skuteczne. Dlatego nie można ich uznać za „wirtualną trzecią izbę” procesu legislacyjnego w UE, jak sądzą niektórzy eksperci (Cooper 2012). To wszystko sprawia, że obecnie w niewielkim stopniu przyczyniają się do poprawy jakości demokracji w UE.

Choć formalne kompetencje parlamentów narodowych na arenie europejskiej są nadal niewielkie, to jednak rośnie ich nieformalna siła polityczna. Parlamenty definiują pomocniczość szerzej niż wynikałoby to z literalnej definicji traktatowej (TUE: art. 5) (Adamiec 2012, s. 34). Istnieją dowody na to, że Komisja uwzględnia zastrzeżenia tych parlamentów nawet wówczas, kiedy nie spełniają wymogów przewidzianych w „mechanizmie wczesnego ostrzegania” (Cooper 2012: s. 452; Craig 2012: s. 79). Dotyczy to zwłaszcza opinii legislatur z największych państw członkowskich, a więc z takich, które w okresie kryzysu gospodarczego po roku 2008 wyraźnie zyskują na znaczeniu politycznym. Wzmacnia to ich (nieformalną) rolę w polityce europejskiej. Może to także prowadzić do silniejszego „różnicowania jakości demokracji” między państwami o silnych wpływach w UE, a tymi mającymi mniejsze znaczenie na arenie unijnej.

Bezpośrednim skutkiem omawianych zmian w traktacie lizbońskim jest wprowadzenie reorganizacji pracy parlamentów narodowych. Dotyczy to przede wszystkim wzmocnienia ich zaplecza administracyjno-eksperskiego, a także instytucji niezbędnych dla prowadzenia bieżących konsultacji zarówno między sobą, jak i z instytucjami unijnymi (głównie Komisją i PE). Można spodziewać się stopniowej odbudowy pozycji politycznej parlamentów na scenie krajowej. Dotyczy to zwłaszcza zwiększenia ich kontroli nad polityką europejską rządu, a także prowadzenia deliberacji na temat kierunków tej polityki. W ten sposób krajowe legislatury potrafią w większym stopniu skupiać swoje działania na identyfikowaniu interesów narodowych w polityce europejskiej, planowaniu strategii europejskiej państwa, jak również egzekwowaniu tej strategii na własnych rządach.

Wprowadzone w Lizbonie zmiany sprzyjają tendencjom konfederacyjnym w procesach integracyjnych. Wzmacniają artykulację interesów narodowych w debacie publicznej i ich silniejsze eksponowanie na arenie europejskiej. Jak wcześniej wspominałem – nowe kompetencje parlamentów narodowych mogą przyczynić się do spowolnienia ekspansji kompetencyjnej metody wspólnotowej, jak również ograni-

czyć ewolucję ustroju Unii w kierunku federacyjnym. Będą one raczej wzmacniały te tendencje polityczne w Europie, które sprzyjają rozwiązaniom konfederacyjnym. Takie postępowanie współgra z tendencjami okresu kryzysu, czyli odbudową znaczenia instytucji międzyrządowych i politycznej roli największych państw członkowskich. Z tych wszystkich powodów niektórzy eksperci są zaniepokojeni obecnie zachodzącymi zmianami w Unii, krytykują wzmacnianie roli krajowych parlamentów w polityce europejskiej (Kiiver 2006; Raunio 2007).

### **Próba demokratyzacji instytucji technokratycznych**

Według doktryny wiarygodności (ang. *credibility*) dla możliwości prowadzenia efektywnej i przewidywalnej polityki w długim okresie, niezbędne jest ograniczenie wpływu *instytucji większościowych* (czyli wyłanianych w trakcie wyborów), a tym samym zmniejszenie wpływu demokracji w niektórych obszarach spraw publicznych (Majone 1996; Majone 1994). Ma to na celu wyeliminowanie decyzji doraźnych, związanych z cyklem wyborczym. Ma również zapewnić strategiczny kierunek podejmowanych decyzji i ich niezmiennosc pod wpływem zmiany nastawienia elektoratu. Dodatkowo instytucje technokratyczne (agencyjne) mają z założenia wypełniać zadania służące interesom całej wspólnoty, a nie jedynie interesom większościowym, wynikającym z aktualnej konfiguracji politycznej. Powołanie Komisji Europejskiej (KE) było właśnie próbą zbudowania „wiarygodnego” ośrodka, który reprezentowałby interes całej Wspólnoty, a jednocześnie bezstronnie egzekwował przyjęte przez polityków decyzje i zobowiązania.

Komisja posiada kompetencje w odniesieniu do inicjowania regulacji i polityk europejskich, a także zapewnienia ich skutecznej implementacji przez kraje członkowskie. Uznaje się, że nie ma jednak wystarczającej *legitymizacji demokratycznej* dla swoich działań (Tsoukalis 2003: s. 24–34). W związku z tym KE podejmuje szereg inicjatyw, mających zmniejszyć deficyt demokratyczny, m.in. powołuje różnorodne fora konsultacji społecznych, zwiększa przejrzystość swoich działań przed opinią publiczną, włącza organizacje społeczne oraz samorządy terytorialne w realizowanie polityk europejskich itp. Opisane przedsięwzięcia stanowią dla niektórych specjalistów próbę demokratyzacji polityk unijnych (tzw. *democratic experimentalism*) (Eberlein, Kerwer 2004). Według innych opinii są natomiast próbą zastąpienia mandatu demokratycznego przez alternatywne formy autoryzacji społecznej. Zamiast do instytucji większościo-

wych i powszechnych wyborów („na wejściu” procesu politycznego) odwołują się one do zwiększenia partycypacji społecznej w bieżących pracach Unii oraz zapewnienia efektywności wdrażania polityk europejskich (a więc „na wyjściu” procesu politycznego) (Bailey 2006; Grosse 2008a). Budują więc nowy typ społecznej legitymizacji dla integracji europejskiej, a zwłaszcza dla sposobu działania i kierunków politycznych podejmowanych przez instytucje administracyjne w Unii. Dlatego można określić te działania mianem *legitymizacji technokratycznej* (Grosse 2008a). W ten sposób Komisja stara się podnieść sprawność zarządzania politykami europejskimi i jednocześnie zyskać aprobatę społeczną. Sukces tego przedsięwzięcia umożliwiłby rozwój integracji europejskiej bez potrzeby budowania demokratycznych instytucji federalnych, a także zmniejszając wpływy polityczne ze strony państw członkowskich i krajowej polityki wyborczej.

Ważnym aspektem wspomnianych działań jest inspirowanie debaty publicznej dotyczącej prac KE. Konsultacje prowadzone z organizacjami obywatelskimi są sterowane przez Komisję, która m.in. decyduje o ich ramach organizacyjnych, problematyce dyskusji, a także w dużym stopniu o podmiotach uczestniczących w debacie (Mahoney 2004; Broscheid, Coen 2003). Podstawą prawną tych konsultacji są jedynie ogólne regulacje. To zwiększa zakres swobody działań Komisji w zależności od własnych preferencji merytorycznych i politycznych (Bouwen 2007). Konsultacje dostarczają ważnych informacji niezbędnych do procesu przygotowywania polityk i regulacji UE, a także przydatnych przy monitorowaniu ich późniejszej implementacji. Proces konsultacyjny jest w związku z tym dwustronny. Z jednej strony – korzysta z niego Komisja Europejska, z drugiej – różnorodne grupy interesu uzyskują możliwości przedstawienia własnych racji i wpływania na decyzje wypracowywane przez Komisję. Oprócz tego konsultacje umożliwiają identyfikację potencjalnych trudności, jakie mogą pojawić się w procesie legislacyjnym. Wreszcie, co być może najbardziej istotne, służą uzasadnianiu i wzmocnieniu stanowiska KE w trakcie procesu decyzyjnego, w tym wobec państw członkowskich i innych instytucji wspólnotowych.

Sposób konsultacji preferowany w instytucjach europejskich jest, według ekspertów<sup>5</sup>, stosunkowo słabo zinstytucjonalizowany, nie gwarantuje partnerom społecznym uprawnień decyzyjnych (tzw. pozycji *veto players*), uprzywilejowuje interesy administracji, najsilniejszych (tj. najbogatszych) organizacji lobbystycznych lub organizacji preferowanych przez technokrację, a także ogranicza zakres partycypacji do elit eks-

<sup>5</sup> Szerzej na temat transnarodowego pluralizmu: Streeck, Schmitter 1991; także na temat pluralizmu elitarnego: Coen 1997, Coen 2007.

perckich lub wywodzących się z sektora pozarządowego. Słabość debaty publicznej na szczeblu unijnym oraz elitarność partycypacji społecznej w niewielkim stopniu legitymizują UE (Schmidt 2004; Weiler 2013). Dowodzi to nieskuteczności działań inspirowanych przez unijną administrację mających na celu zbudowanie alternatywnego względem demokracji sposobu autoryzacji społecznej dla Unii Europejskiej.

W procesie konsultacji społecznych, inicjowanych przez KE, biorą udział przede wszystkim środowiska eksperckie, instytucje reprezentujące interesy biznesu i organizacje obywatelskie (Mahoney 2004). Jak wcześniej wspomniałem, dominującą rolę odgrywają przy tym organizacje reprezentujące wielki biznes europejski i globalny. Badania wskazują, że wpływ organizacji pozarządowych na kwestie gospodarcze, w tym dotyczące funkcjonowania wspólnego rynku jest znikomy, nawet jeśli wspomniane organizacje uczestniczą formalnie w konsultacjach (Dür, De Bièvre 2007).

Rozwój demokratycznego eksperymentalizmu (*democratic experimentalism*) jest bezpośrednio związany z rywalizacją polityczną Komisji Europejskiej z innymi instytucjami wspólnotowymi. Wydaje się być również powiązany z szerszą wizją przyszłości Europy preferowaną przez unijną administrację, która czyni z instytucji technokratycznych i sądowniczych UE podstawę dalszej integracji. Ilustracją tej tezy mogą być spory kompetencyjne między Komisją a Parlamentem. Przedmiotem tej rywalizacji są rozmaite nieformalne zasady proceduralne oraz „miękkie” metody zarządzania, w tym również niewiążące prawnie dokumenty programowe i operacyjne. Praktyka funkcjonowania Unii wskazuje, że tworzenie nowych rozwiązań na płaszczyźnie nieformalnej może z czasem być sankcjonowane poprzez trwałe rozwiązania traktatowe, które „pieczętują” określony układ władzy na szczeblu europejskim (Farrell, Héritier 2007).

Sposobem wzmocnienia demokratycznego eksperymentalizmu są wysiłki zmierzające do zwiększenia efektywności realizowania polityk publicznych. Uznaje się, że polityka władz publicznych, zgodna z oczekiwaniami społecznymi, może stanowić uzasadnienie dla pełnienia określonych funkcji publicznych. Ponadto względy utilitarne, a więc powiązane z poprawą efektywności, zarządzania mogą usprawiedliwiać przenoszenie kompetencji z jednego poziomu administracji na inny. W porównaniu do autoryzacji politycznej wynikającej z mandatu wyborczego jest to jednak znacznie słabszy instrument legitymizacji, niemogący w pełni uzasadnić istniejącego zakresu władzy instytucji technokratycznych w Europie.

Oparcie autoryzacji władz jedynie na efektywności działań niesie poważne ryzyko. Nieskuteczność funkcjonowania instytucji i polityk europejskich – obniża bowiem ten typ legitymizacji, a nawet może być wykorzystane przeciwko integracji europejskiej.



Należy też oczekiwać, że *legitymizacja utylitarna* będzie podlegała częstym zmianom w czasie i będzie szczególnie podatna na sytuacje kryzysowe. Można również uznać, że będzie powiązana z tradycją polityczną obowiązującą w danym państwie, a także oceną krajowej sceny politycznej. W sytuacji kryzysu zaufania do krajowych elit politycznych i w społeczeństwach o słabej tradycji identyfikowania się z własnym państwem można spodziewać się zwiększenia oczekiwań, że polityki europejskie rozwiążą problemy krajowe, niejako „zastępując” władze narodowe. Dopiero w sytuacji przedłużających się problemów gospodarczych i społecznych taki sposób autoryzacji działań Unii może ulec załamaniu<sup>6</sup>. Natomiast w społeczeństwach o silnej tradycji własnego państwa – trudności gospodarcze będą prawdopodobnie przyczyniać się do niechęci wobec integracji europejskiej.

### **Czy sprawiedliwość może zastąpić demokrację?**

Kolejnym sposobem rozwiązania problemu deficytu demokratycznego w Europie jest proces konstytucjonalizacji prawa europejskiego. Odwołuje się on do legalności systemu regulacyjnego w Europie, który jest rezultatem prawomocnych decyzji państw członkowskich tworzących kolejne traktaty europejskie. Traktaty – jako prawo pierwotne w UE – mają podobne znaczenie co konstytucje w państwach europejskich. W przypadku omawianej formuły legitymizacyjnej kluczowe znaczenie ma położenie nacisku na nadrzędność prawa europejskiego nad narodowym (w tym również traktatów europejskich ponad konstytucjami państw) oraz zasada bezpośredniego stosowania tego prawa na obszarze całej UE. Takie postępowanie ma autoryzować wszystkie decyzje podejmowane na szczeblu europejskim, które przyjmują postać prawną, jak również ich aplikację w państwach członkowskich. Z kolei nacisk na przestrzeganie zasady rządów prawa ma pacyfikować wszystkie spory polityczne w ramach określonych procedur, których przestrzegania kontrolują prawnicy i instytucje sądownicze UE.

Szczególne znaczenie dla omawianej formuły legitymizacyjnej mają podstawowe prawa człowieka jako wiodące reguły konstytucyjne w Europie. Mają one budować społeczne poparcie dla integracji europejskiej, która troszczy się o obywateli UE oraz gwarantuje im podstawowe wolności. W ten sposób traktaty europejskie jako prawo

<sup>6</sup> Przykładowo na związek między niską efektywnością polityk gospodarczych a obniżeniem akceptacji społecznej dla integracji europejskiej wskazuje: Scharpf 2001.

konstytucyjne w Europie miało tworzyć identyfikacje proeuropejskie, jak również być źródłem nowej formuły *patriotyzmu konstytucyjnego* na Starym Kontynencie (Scicluna 2012). W założeniu patriotyzm konstytucyjny ma zastąpić w przyszłości patriotyzmy narodowe oraz osłabiać tożsamości narodowe mieszkańców UE. Szczytowym produktem tego typu myślenia miał być traktat konstytucyjny (2004), który nie tylko miał symboliczną nazwę, ale uwypuklał rolę praw człowieka oraz po raz pierwszy wprowadzał do europejskich traktatów zasadę supremacji (wcześniej obecną jedynie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Omawiana formuła legitymizacji zamiast do demokracji odwołuje się więc do systemu prawnego i jego egzekwowania na drodze sądowej. Jest to ważny mechanizm pogłębiania integracji europejskiej. Jego podstawą jest doktryna supremacji prawa wspólnotowego nad krajowym. Dzięki temu instytucje unijne „wymuszają” stosowanie prawa europejskiego w krajach członkowskich, a w niektórych obszarach zwiększają jego zakres obowiązywania poprzez interpretacje sądowe<sup>7</sup>. Istotne znaczenie dla autoryzacji decyzji ma rozwiązywanie rozbieżności interesów i konfliktów politycznych poprzez odwołanie się do określonych procedur i rozstrzygnięć sądowych (a nie np. do werdyktu wyborców lub w drodze konsultacji społecznych). Odwołanie się do procedur skraca przy tym okres dyskusji politycznych i zwiększa możliwości rozwiązywania konfliktów. Nie eliminuje ich jednak całkowicie, czego przykładem jest rywalizacja proceduralna w Unii, będąca elementem konkurencji instytucjonalnej o władzę we wspólnocie (Jupille 2004). Procedury ograniczają jednak zakres swobody decyzyjnej dla polityków, w tym również wynikającej z prowadzenia debaty publicznej. Jak się wydaje, oparcie integracji europejskiej na mechanizmie wymuszania sądowego implementacji regulacji UE oraz ograniczenie roli polityki wyborczej poprzez skomplikowane instrumentarium proceduralne – były świadomym wyborem. Takie postępowanie pozwalało uprawomocnić i usprawnić postępy integracji pomimo poważnego deficytu demokratycznego.

Podstawą systemu regulacyjnego Unii jest doktryna bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego. Oznacza ona, że prawo europejskie może być stosowane nie tylko

<sup>7</sup> Komisja Europejska ma prawo wnoszenia spraw przeciwko państwom członkowskim przed Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie niewłaściwego realizowania prawa UE. Podobne prawo mają również wzajemnie wobec siebie państwa członkowskie. Po wyczerpaniu odpowiedniej procedury, Komisja Europejska ma również prawo do wnoszenia o karę finansową nałożoną na państwo członkowskie przed TSUE, jeśli państwo nie zastosowało się do wyroku Trybunału w sprawie niewłaściwego realizowania prawa UE. Zob. art. 258–260 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

między państwami, ale również osobami prywatnymi i prawnymi. Doktryna umożliwiła dochodzenie przez jednostki swoich praw na gruncie prawa unijnego, ale przed sądami krajowymi. Sądy mogą również wnosić o odszkodowanie od rządów narodowych w przypadku niewłaściwego wprowadzenia prawa UE do krajowego porządku prawnego. Poza względami praktycznymi, umożliwiającymi szersze wprowadzanie w życie regulacji unijnych, omawiane rozwiązania mają również aspekt legitymizacyjny. Odwołują się do konstytucyjnej ochrony praw człowieka i w praktyce chronią obywateli UE przed nieprawidłowościami działań administracji, przede wszystkim w państwach członkowskich. W ten sposób przyczyniają się do poparcia społecznego dla integracji europejskiej oraz dla upowszechnienia nowej wersji *patriotyzmu konstytucyjnego* w Europie.

Dopełnieniem konstytucjonalizacji prawa europejskiego jako sposobu autoryzacji władzy w Europie jest pogląd o potrzebie zastąpienia demokracji przez sprawiedliwość (Neyer 2010). Skoro demokracja jest praktykowana wyłącznie w państwach członkowskich, to należy zaprzestać poszukiwania rozwiązań problemu deficytu demokratycznego w UE. Zamiast tego lepiej skupić się na jakości i sprawiedliwości funkcjonowania systemu regulacyjnego w Unii. Jego podstawą powinno być dążenie do przestrzegania praw człowieka oraz rozstrzyganie ewentualnych konfliktów interesów na drodze dysputy prawnosądowniczej.

Przytoczone poglądy spotkały się z zasadniczą krytyką, ponieważ nie da się zastąpić demokracji ani przez sprawiedliwość, ani rządy prawa (Nicol 2012). Jeśli uznamy, że narodowe wspólnoty polityczne mają zbiór konstytucyjnych praw, na których strażą stoją sądy konstytucyjne i których bronią nawet przed zmieniającą się wolą większości wyborczej, to ani wspomniane sądy, ani konstytucje nie istnieją bez wspólnoty politycznej. To wspólnota polityczna w państwach europejskich zatwierdza konstytucje, jak również legitymizuje prawo sędziów do interpretacji i ochrony ustawy zasadniczej. Tymczasem w UE nie ma takiej wspólnoty politycznej, czy też demokratycznej autoryzacji dla prawa konstytucyjnego oraz dla jego strażników. Następuje natomiast przekazanie znaczącej władzy od demokratycznych wspólnot na szczeblu narodowym do sędziów europejskich. Ich interpretacje nie tylko mogą wykraczać poza zapisy prawa europejskiego, ale zdradzają niekiedy wyraźne preferencje polityczne, na przykład w stosunku do ukierunkowania procesów integracyjnych.

## Kryzys demokracji w czasie kryzysu

Kryzys gospodarczy jest największym sprawdzianem zarówno dla ekipy sprawującej władzę, jak również dla obowiązującego ładu politycznego. Można w tym miejscu przytoczyć słowa Seymoura Lipseta, że każdy system demokratyczny, aby przetrwać musi zapewnić rozwój gospodarczy, inaczej traci legitymizację (Lipset 1959). Kryzys w Unii Europejskiej (rozpoczęty po roku 2008) uderzył przede wszystkim w legitymizację utylitarną, a więc koncepcję opierającą prawomocność ładu politycznego w Europie na jej wyższej użyteczności w stosunku do państw narodowych.

Okazało się, że wielopoziomowy system zarządzania w UE jest dysfunkcyjny, czego wyrazem jest mechanizm „podwójnego ograniczenia” (Grosse 2008b, rozdz. 8). Instytucje europejskie ograniczają swobodę działań państw członkowskich w polityce gospodarczej, co widać szczególnie silnie wewnątrz Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Przykładowo państwa, które przyjęły wspólną walutę nie dysponują już instrumentem polityki kursowej, który może być przydatny przy odzyskiwaniu konkurencyjności w okresie spowolnienia gospodarczego. Z kolei szczebel europejski jest ograniczany przez władze narodowe, które nie chcą przekazać mu kolejnych kompetencji niezbędnych dla skutecznego działania w dobie kryzysu. W przypadku strefy euro władze narodowe nie zgadzają się na przeniesienie uprawnień fiskalnych, które są warunkiem skutecznego odpowiadania na tzw. szoki asymetryczne, tj. pogorszenie warunków gospodarczych w niektórych krajach obszaru walutowego.

Kryzys gospodarczy ujawnił również inne zjawiska dotyczące demokracji w integrującej się Europie. Przykładem jest podwójny sprzeciw wyborców – zarówno w państwach centralnych, jak i peryferyjnych UE. W obu grupach państw słabnie poparcie dla idei integracyjnych oraz rosną wpływy poglądów eurosceptycznych (Medrano 2012). W krajach peryferyjnych wyborcy sprzeciwiają się kolejnym oszczędnościom narzucanym przez instytucje europejskie i przedstawiciele państw centralnych UGW. Domagają się także bardziej sprawiedliwej dystrybucji kosztów kryzysu w obrębie UE. Proponowana przez polityków niemieckich tzw. wewnętrzna dewaluacja jako sposób odzyskania konkurencyjności gospodarczej w najsłabszych państwach strefy euro – jest niezwykle trudna politycznie (Moravcsik 2012). Prowadzi ona do pauperyzacji społecznej i może przynieść gwałtowny wybuch niezadowolenia w stosunku do dotychczasowych elit. Natomiast w bogatszych krajach obywatele buntują się przeciw nadmiernej dystrybucji funduszy z ich podatków na rzecz ratowania sytuacji w dotkniętych kłopotami obszarach unii walutowej. W ten sposób wyborcy we wspomnianych

krajach utrudniają podejmowanie działań, które ułatwiłyby pokonanie kryzysu. Można więc uznać, że demokracja wyborcza na szczeblu narodowym staje się przeszkodą dla skutecznego zarządzania kryzysem w unii walutowej (Offe 2013).

Innym zjawiskiem są dodatkowe ograniczenia dla narodowej demokracji wynikające z kryzysu strefy euro. Występują one zwłaszcza w najsłabszych państwach unii walutowej, które zostały zmuszone do korzystania z pomocy europejskiej. Podlegają w ten sposób rygorystycznym warunkom zewnętrznym, którym niejednokrotnie sprzeciwiają się lokalni wyborcy. Wspomniane zjawisko dość dobrze ilustruje przykład negocjowania pomocy europejskiej dla Cypru (w 2013 r.). Parlament cypryjski odrzucił początkowo drakońskie warunki wsparcia przedstawione przez Eurogrupę i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Niemniej kilka dni później koszty kryzysu w dużym stopniu zostały przesunięte na mieszkańców Cypru i jego gospodarkę. Znamiennym faktem jest to, że ostateczną aprobatę dla pakietu pomocowego wynegocjowanego dla omawianego kraju nie wyrażał cypryjski parlament, tylko parlament Niemiec. Demonstruje to kolejne zjawisko, które można określić mianem „różnicowania jakości demokracji” w Europie. Oznacza to, że nie wszystkie państwa członkowskie są równie demokratyczne w trakcie integracji europejskiej, a kryzys zdaje się wzmacniać procedury i instytucje demokratyczne w jednych, a osłabiać te same instytucje w innych państwach.

Naukowcy zwracają uwagę, że jeszcze przed kryzysem integracja europejska w nierównomierny sposób wpływała na demokrację w poszczególnych państwach członkowskich (Winzen 2012). Przykładowo w państwach Europy południowej zmniejszały się funkcje kontrolne parlamentów narodowych nad działaniami rządu w polityce europejskiej. Tymczasem w państwach centralnych i północnej Europy parlamenty mobilizowały się do dodatkowej kontroli nad władzą wykonawczą i monitorowania polityk regulacyjnych UE. Wspomniane zjawisko jest powiązane z rosnącą asymetrią wpływu politycznego na bieg spraw europejskich między państwami największymi oraz tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Wspomniana tendencja nasilała się wraz z upowszechnianiem głosowania większościowego w organach UE. Została dodatkowo wzmocniona w okresie kryzysu m.in. poprzez warunkowe udzielanie wsparcia finansowego z instrumentów europejskich. Państwa w największym stopniu przekazujące środki pomocowe zwiększały zakres relatywnej władzy, a te, które otrzymywały wsparcie, były zmuszone przyjmować szereg trudnych warunków politycznych.

W ten sposób zróżnicowany wpływ decyzyjny przekłada się na nierówny zakres suwerenności (podmiotowości) poszczególnych państw, a tym samym na mocniejszy bądź słabszy wpływ krajowych wyborców na politykę europejską. Rządy i inne instytu-

cje wyłonione w wyniku wyborów (określane mianem „instytucji większościowych”) – mają w jednych państwach większe szanse respektować wolę swoich wyborców, aniżeli w innych. Rola polityczna parlamentu niemieckiego wyraźnie wzrasta w okresie kryzysu. Do tego stopnia, że może on swoją decyzją zablokować misternie negocjowany na szczeblu europejskim plan reformatorski. Tymczasem woła wyborców lub demokratycznych instytucji w słabszych państwach UGW, takich, jak Grecja lub Cypr – może być zlekceważona przez decydentów unijnych. Osłabia to demokrację w tych państwach. Zjawisko „różnicowania jakości demokracji” w poszczególnych państwach jest także określane jako „zmniejszanie symetryczności pluralizmu politycznego” w Europie, a nawet uznane za zagrażające stabilnemu funkcjonowaniu Wspólnoty (Haas, Schmitter 1964; Grosse 2013).

### **Próby odbudowy demokracji. Czy są udane?**

Tak jak wcześniej wspomniałem, obecny model ustrojowy UE ma postać hybrydową, czyli łączy komponent międzyrządowy (konfederacyjny), technokratyczny i *quasi*-federacyjny. Dość dobrze specyfikę tego modelu oddaje tzw. metoda wspólnotowa, według której podejmowane są decyzje regulacyjne w UE. Inicjatywę legislacyjną posiada instytucja technokratyczna, a więc Komisja Europejska. Następnie regulacje są przyjmowane przez instytucje międzyrządowe w porozumieniu z Parlamentem Europejskim (reprezentującym logikę *quasi*-federacyjną).

W ramach omawianej hybrydy najslabszym ogniwem – pod względem demokratycznych uprawnień do sprawowania władzy – jest komponent technokratyczny. Kryzys gospodarczy ujawnił słabość legitymizacji utylitarnej, która stanowiła podstawę dla autoryzacji władzy instytucji delegacyjnych w UE. Jednym ze sposobów podwyższenia prawomocności wspomnianych instytucji jest zwiększanie transparentności ich działania przed opinią publiczną, a także włączanie organizacji obywatelskich do wypracowywania i realizowania polityk europejskich. Tego typu rozwiązania – nawiązujące do dialogu obywatelskiego – są określane jako proces eksperymentalnego demokratyzowania polityk europejskich (*democratic experimentalism*) (Eberlein, Kerwer 2004). Niemniej wspomniany mechanizm nie przyniósł zasadniczej poprawy legitymizacji dla instytucji technokratycznych w UE. Nic więc dziwnego, że w opinii ekspertów (Medrano 2012), a także urzędników samej Komisji Europejskiej (Dehousse, Thompson 2012, s. 125) – realna władza instytucji administracyjnych na szczeblu unijnym wy-

rażnie słabnie w ostatnich latach. Wzrastają natomiast wpływy państw członkowskich i instytucji międzyrządowych.

Trudno odbudować demokrację w UE skupiając się jedynie na podwyższeniu prawomocności instytucji delegacyjnych. Znacznie bardziej skutecznym działaniem byłoby wzmocnienie legitymacji któregoś z dwóch pozostałych komponentów ustrojowych: konfederacyjnego bądź *quasi*-federacyjnego. Zgodnie z tym co napisałem w innym miejscu (Grosse 2014) – aby poprawa legitymacji była realna, a nie jedynie retoryczno-marketingowa – nie tylko należy wzmocnić odpowiednie instytucje władzy politycznej zwiększające demokratyczność ładu politycznego, ale również dokonać tej reformy zachowując wewnętrzną spójność systemową. Chodzi o to, aby instytucje demokratyczne były komplementarne z całokształtem ustroju konfederacyjnego lub federalnego w Europie. Oznacza to, że jednoczesne wzmocnianie legitymacji komponentu międzyrządowego, technokratycznego i *quasi*-federacyjnego może nie być rozwiązaniem optymalnym dla rzeczywistej poprawy demokracji, gdyż rozwiązania te pochodzą z odmiennych systemów władzy.

Jeśli uznamy, że obecny system polityczny UE przekracza ramy konfederacji, ale nie osiągnął jeszcze w pełni wykształconych instytucji federacyjnych – pozostawia to decydom politycznym dość klarowny wybór. Albo zrobią krok naprzód, w kierunku rozwiązań federalnych, albo się wycofają na pozycje konfederacyjne. W innym miejscu argumentuję, że dokonanie „przełomu instytucjonalnego” w kierunku federacji jest niesłychanie trudne w Europie (Grosse 2008b, rozdz. 10). Można również dodać, że o ile głównym problemem obecnej *quasi*-federacji jest deficyt legitymacji, o tyle system konfederacyjny jest mniej efektywny pod względem zarządzania (Bellamy, Castiglione 2013: s. 206), chyba że zostanie zdominowany przez najsilniejsze państwa. W takim układzie trudno jednak znaleźć miejsce dla identyfikowania i realizacji wspólnych celów europejskich, a będziemy mieli do czynienia głównie z eksponowaniem interesów najsilniejszych politycznie aktorów na scenie europejskiej.

W okresie kryzysu gospodarczego politycy żywo dyskutują na temat problemów demokracji w Europie. Wysuwają również wiele propozycji sanacyjnych w tym zakresie. Nawiązują one do trzech logik legitymizacyjnych. Po pierwsze, widoczne są próby w kierunku federacyjnym. Przykładem są propozycje wprowadzenia wspólnej listy europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także wyłanianie w wyborach powszechnych przewodniczącego Komisji (i jednocześnie Rady UE) (*Raport końcowy...* 2012).

Druga propozycja wzmocnia kompetencje Parlamentu Europejskiego, ale jedynie w odniesieniu do tej części deputowanych, którzy wywodzą się ze strefy euro. Jest

to więc próba zmiierzająca do wyodrębnienia osobnej izby PE dla UGW. Utrzymuje to obecną formułę *quasi-federacji* (czyli bez dokonania „przełomu instytucjonalnego” w kierunku pełnej federacji), a sposobem poprawy legitymacji byłoby zawężenie decyzji politycznych do kręgu państw uczestniczących w unii walutowej. Jednocześnie wspomniana propozycja wzmocniłaby segmentację polityczną w UE na „Europę dwóch prędkości”.

Wreszcie trzecia inicjatywa zmierza w kierunku zwiększenia roli parlamentów narodowych w polityce europejskiej (Rompuy *et al.* 2012). Dotyczy to zarówno wzmocnienia uprawnień tych instytucji w procesie decyzyjnym na szczeblu unijnym, jak również rozszerzenia ich współpracy z Komisją i PE. Wzmacnianie roli parlamentów narodowych służy respektowaniu zasady pomocniczości w UE i utrudnia rozwój integracji polegającej na delegacji kolejnych uprawnień do instytucji technokratycznych i wzroście kompetencji UE (*competence creep*). Odbiega wyraźnie od koncepcji federacyjnych i raczej nawiązuje do modelu konfederacyjnego.

Można również dodać, że szereg wyżej wspomnianych rozwiązań legitymizacyjnych jest proponowanych jednocześnie, co utrudnia przyjęcie klarownych rozwiązań ustrojowych, a zdaje się wspierać dotychczasową hybrydę instytucjonalną w UE. Tym samym możliwości skutecznego niwelowania deficytu demokratycznego w UE są zmniejszane.

### **Bibliografia:**

- ADAMIEC Danuta (2012), *Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II*, „Zeszyty Prawnicze”, nr 3 (35).
- ANDERSEN Svein S., Tom BURNS (1996), *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A study of Post-parliamentary Governance* w: Svein Andersen, Kjell A. Eliassen (red.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London.
- ARNULL Anthony, DASHWOOD Alan, DOUGAN Michael, ROSS Malcolm, SPAVENTA Elanor, WYATT Derrick (2006), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 5<sup>th</sup> edition, London.
- BAILER Stefanie (2010), *What factors determine bargaining power and success in EU negotiations?*, „Journal of European Public Policy”, nr 5.
- BAILEY David J. (2006), *Governance or crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level*, „Journal of European Public Policy”, nr 1.



- BARBER Nick (2005), *The Limited Modesty of Subsidiarity*, „European Law Journal”, vol. 11.
- BEETHAM David (1994), *Defining and Measuring Democracy*, London.
- BEETHAM David, LORD Christopher (1998), *Legitimacy and the European Union*, Harlow.
- BELLAMY Richard, CASTIGLIONE Dario (2013), *Three models of democracy, political community and representation in the EU*, „Journal of European Public Policy”, 20:2.
- BOUWEN Pieter (2007), *Competing for Consultation: Civil Society and Conflict between the European Commission and the European Parliament*, „West European Politics”, nr 2.
- BROSCHIED Andreas, COEN David (2003), *Insider and Outsider Lobbying of the European Commission*, „European Union Politics”, nr 2.
- CICHOCKI Marek A. (2004), *Porwanie Europy*, Kraków – Warszawa.
- COEN David (1997), *The evolution of the large firm as a political actor in the EU*, „Journal of European Public Policy”, nr 1.
- COEN David (2007), *Empirical and theoretical studies in EU lobbying*, „Journal of European Public Policy”, nr 3.
- COOPER Ian (2012), *A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics”, nr 3.
- CRAIG Paul (2012), *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, „Journal of Common Market Studies”, nr S1.
- CURTIN Deirdre (1995), *Betwixt and between: democracy and transparency in the governance of the European Union*, contribution to the Conference on European Law „The Treaty on European Union - Suggestions for Revision”, organised by the T.M.C. Asser Institute – The Hague (14–16) September 1995.
- DEHOUSSE Renaud, THOMPSON Andrew (2012), *Intergovernmentalists in the Commission: Foxes in the Henhouse?*, „Journal of European Integration”, nr 2.
- DÜR Andreas, De BIÈVRE Dirk (2007), *Inclusion without Influence? NGO’s in European Trade Policy*, „Journal of Public Policy”, nr 1.
- EBERLEIN Burkard, KERWER Dieter (2004), *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies”, nr 1.
- FARRELL Henry, HÉRITIER Adrienne (2004), *Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision making: early agreements under co-decision and their impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies”, nr 10.

- FARRELL Henry, HÉRITIER Adrienne (2007), *Codecision and Institutional Change*, „West European Politics”, nr 2.
- FOLLESDAL Andreas (1998), *Democracy, Legitimacy and Majority Rule in the EU*, w: Albert Weale, Michael Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, London.
- FOLLESDAL Andreas, HIX Simon (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies”, nr 3.
- GOLUB Jonathan (2012), *Cheap dates and the delusion of gratification: are votes sold or traded in the EU Council of Ministers?*, „Journal of European Public Policy”, nr 19:2.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2006), *Cztery wymiary legitymizacji Unii Europejskiej*, „Civitas. Studia z filozofii polityki”, nr 9.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2008a), *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?* „Nowa Europa”, nr 1 (6).
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2008b), *Europa na rozdrożu*, Warszawa.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2012), *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (25).
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2013), *Cztery obszary analizy kryzysu w ekonomii politycznej*, w: Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2014), *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, w: Anna Pacześniak, Robert Wisznowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław.
- HAAS Ernst B., SCHMITTER Philippe C. (1964), *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America*, „International Organization”, nr 4.
- HÉRITIER Adrienne (2003), *Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information*, „Journal of European Public Policy”, nr 5.
- HIX Simon, MARSH Michael (2011), *Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time*, „Electoral Studies”, nr 30.
- HOOGE Liesbet (2003), *Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration*, „European Union Politics”, nr 3.
- IANKOVA Elena A., KATZENSTEIN Peter J. (2003), *European Enlargement and Institutional Hypocrisy*, w: Tanja A. Börzel, Rachel A. Cichowski, (red.), *The State of the European Union*, vol. 6, Oxford – New York.

- JENSEN Thomas, Thomas WINZEN (2011), *Legislative negotiations In the European Parliament*, „European Union Politics”, nr 13(1).
- JUPILLE Joseph (2004), *Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union*, New York.
- KIIVER Philipp (2006), *The National Parliaments In the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, The Hague.
- KIIVER Philipp (2008), *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, nr 15.
- KROTZ Ulrich, SCHILD Joachim (2013), *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford – New York.
- LIPSET Seymour Martin (1959), *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, „The American Political Science Review”, No. 1.
- LORD Christopher (1998), *Democracy in the European Union*, Sheffield.
- MAHONEY Christine (2004), *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics”, nr 4.
- MAJONE Giandomenico (1994), *The rise of the regulatory state in Europe*, „West European Politics”, nr 3.
- MAJONE Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Routledge, London – New York.
- MEDRANO Juan Díez (2012), *The Limits of European Integration*, „Journal of European Integration”, nr 2.
- MORAVCSIK Andrew (2012), *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, „Foreign Affairs”, nr 3.
- NEYER Jürgen (2004), *Explaining the unexpected: efficiency and effectiveness in European decision-making*, „Journal of European Public Policy”, nr 1.
- NEYER Jürgen (2010), *Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, nr 4.
- NICOL Danny (2012), *Can Justice Dethrone Democracy in the European Union? A Reply to Jürgen Neyer*, „Journal of Common Market Studies”, nr 3.
- OFFE Claus (2013), *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?* „European Law Journal”, No. 5.
- ONDARZA Nicolai von (2013), *Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE*, „Nowa Europa”, nr 3 (16).
- PIATTONI Simona (2013), *Representation as delegation: a basis for EU democracy?* „Journal of European Public Policy”, nr 2.

- Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010.
- PUTNAM Robert D. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, „International Organization”, nr 42 (Summer).
- Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch* (2012), <https://www.msz.gov.pl/resource/e0532dac-24b1-4587-8abb-af503f80e215:JCR> (29.09.2012).
- RAUNIO Tapio (1999), *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, „Government and Opposition”, nr 2.
- RAUNIO Tapio (2007), *National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*, w: John O’Brennan, Tapio Raunio (red.), *National Parliaments within the Enlarged European Union*, Abingdon.
- RAUNIO Tapio (2010), *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, „Europe Working Paper 36”.
- RISSE Thomas, KLEINE Mareike (2007), *Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Revision Methods*, „Journal of Common Market Studies”, nr 1.
- ROMPUY Herman Van, BARROSO José Manuel, JUNCKER Jean-Claude, DRAGHI Mario (2012), *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, 5 December.
- ROSATO Sebastian (2011), *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Ithaca – London.
- SCHARPF Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford.
- SCHARPF Fritz W. (2001), *Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States*, w: Kalypso Nicolaïdis, Robert Howse (red.), *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford – New York.
- SCHMIDT Vivien A. (2004), *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies”, nr 1.
- SCHMIDT Vivien A. (2005), *Democracy in Europe: The Impact of European Integration*, „Perspectives on Politics”, nr 4.
- SCHMIDT Vivien A. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford – New York.
- SCICLUNA Nicole (2012), *When Failure isn’t Failure: European Union Constitutionalism after the Lisbon Treaty*, „Journal of Common Market Studies”, nr 3.

- STREECK Wolfgang, SCHMITTER Philippe C. (1991), *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, „Politics and Society”, nr 2.
- SZYMCZYŃSKI Tomasz (2013), *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- TAGGART Paul (2006), *Questions of Europe – The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44.
- TOMASZYK Mikołaj J. (2012), *Wzmocniona legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej – rozważania w kontekście inicjatywy obywatelskiej, nowych zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego i udziału parlamentów krajowych w procesie integracji europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 3(38).
- TSEBELIS George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton.
- TSOUKALIS Loukas (2003), *What kind of Europe?*, Oxford – New York.
- WEILER Joseph H.H. (2005), *Czy Europa potrzebuje konstytucji? Demos, telos i orzeczenie Niemiec w sprawie traktatu z Maastricht*, „Nowa Europa”, nr 1.
- WEILER Joseph H.H. (2013), *Demokracja bez narodu: kryzys europejskości*, „Nowa Europa”, nr 3 (16).
- WHITE Jonathan (2011), *Political Allegiance after European Integration*, Basingstoke.
- WINZEN Thomas (2012), *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, „West European Politics”, nr 3.