Instytut Europeistyki
Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Zmierzch demokracji liberalnej?

Redakcja naukowa

Konstanty Adam Wojtaszczyk
Paweł Stawarz
Justyna Wiśniewska-Grzelak

Warszawa 2018

Wydanie monografii naukowej „Zmierzch demokracji liberalnej?”
red. naukowa Konstanty Adam Wojtaszczyk, Paweł Stawarz, Justyna Wiśniewska-Grzelak –
zadanie finansowane w ramach umowy 1030/P-DUN/2018
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę

Recenzenci
prof. UAM dr hab. Tadeusz Wallas
prof. UJK dr hab. Ireneusz Kraś

Projekt okładki
Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Korekta językowa i redakcja stylistyczna
Studio Poligraficzne Edytorka
www.edytorka.pl

© Copyright by Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszwskiego
© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

Wydawca
Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
e-mail: oficyna@aspra.pl
www.aspra.pl

ISBN 978-83-7545-862-6

Objętość ?????????? ark. wyd.

Piotr Tosiek

Demokracja bezpośrednia, międzyparlamentarna czy międzyrządowa? W poszukiwaniu sposobów demokratyzacji Unii Europejskiej[1]

Abstract

The purpose of this article is an attempt to answer the question about the means of democratization of the European Union desirable from the point of view of the functionality of its political system. Three models of democracy are examined. The first is the direct democracy, which includes the European citizens' initiative and the direct and universal elections to the European Parliament. The second model is the interparliamentary democracy based on treaty provisions on the principles of subsidiarity and proportionality, as well as on the role of national parliaments in the EU. The third model is called the "intergovernmental democracy", being rooted in the dominant role of the democratic governments of member states in EU decision making. The analysis leads to three conclusions. Firstly, the European citizens' initiative is indicated as a façade instrument, while tendencies of federalization of elections to the European Parliament would undermine Union's systemic balance. Secondly, strengthening of the role of national parliaments in the EU decision-making process is not the desired direction, because it would not improve the quality of decisions, probably disorganizing the whole decision-making process. Realistically, it could also strengthen the position of member states' governments. Thirdly, the main role in EU decision-making process is played by the elements of intergovernmental democracy, based on long-term efforts to consensually find common solutions. This method is very effective both in terms of efficiency and inclusion of interests of individual states. Radical

[1] Niniejszy tekst powstał w ramach realizacji grantu Narodowego Centrum Nauki (OPUS 7, nr UMO-2014/13/B/HS5/01308) pt. *Państwo członkowskie w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej. Przykład Polski*.

proposals that allow to make EU decisions only unanimously can eliminate the efficiency of the system and weaken interdependences between member states being the very essence of European integration.

Uwagi wstępne

Jedną z podstawowych cech systemu politycznego Unii Europejskiej jest dążenie do kompromisu wynikającego ze ścierania się tendencji międzyrządowych i ponadnarodowych. Sprawne funkcjonowanie tego systemu, a w szczególności jego części instytucjonalnej, możliwe jest jedynie w warunkach przestrzegania zasad wynikających nie tylko z norm prawnych, lecz także ze szczególnej aksjologii związanej z integracją europejską. W ujęciu prawniczym i politologicznym bazuje ona na regułach demokratycznych. Atrybuty demokracji typowe dla systemów wewnątrzpaństwowych muszą jednak na poziomie UE ulec szczególnemu dostosowaniu związanemu ze specyfiką tego integracyjnego systemu politycznego.

Głównym celem niniejszego tekstu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o pożądane z punktu widzenia funkcjonalności systemu politycznego Unii Europejskiej sposoby demokratyzacji tej organizacji. Niektóre kierunki reform przeprowadzanych w ostatnich latach uznać można za realizację swoistego „pakietu demokratycznego" tej organizacji. Obejmuje ona cztery podstawowe elementy: a) wprowadzenie do prawa UE inicjatywy obywatelskiej; b) prace nad nową ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego; c) włączenie parlamentów narodowych w proces legislacyjny; d) reformę zasad przedstawicielstwa państw członkowskich w instytucjach UE (Tomaszyk, 2012, s. 124).

Przedstawiona poniżej analiza oparta jest na poglądzie, według którego system polityczny Unii Europejskiej już teraz znajduje się w stanie pozytywnej równowagi uwzględniającej trzy modele demokracji. Pierwszym z nich jest demokracja bezpośrednia, która obejmuje nie tylko relatywnie nowy instrument europejskiej inicjatywy obywatelskiej, ale także bezpośrednie i powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego nadające Unii pewne cechy systemu parlamentarnego. Drugim modelem jest model demokracji międzyparlamentarnej, który w zasadniczy sposób wzmocniony został po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w wyniku wprowadzenia nowych przepisów o realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także roli parlamentów narodowych. Trzecim modelem jest tzw. demokracja międzyrządowa zakorzeniona w pośrednich łańcuchach legitymizacyjnych i dominującej roli rządów demokratycznych państw członkowskich w podejmowaniu decyzji w UE.

W ujęciu teoretycznym poglądy wyrażone w niniejszym tekście bazują na wynikającym z nurtu liberalno-międzyrządowego poglądzie, według którego Unia Europejska nie wymaga realizacji „pakietu demokratycznego", ponieważ deficyt

demokratyczny tej organizacji nie jest problemem praktycznym i aksjologicznym (zob. szerzej: Tosiek, 2016, s. 81–86). Jest on raczej dylematem teoretycznym wynikających z immanentnych cech tej organizacji. Demokratyzacja mogłaby nawet ograniczyć efektywność Unii i osiąganie jej celów. Odizolowana władza wykonawcza może bowiem łatwiej sprzeciwiać się żądaniom partykularnych grup i prowadzić politykę w interesie szerszego spektrum społecznego. W tym sensie deficyt demokratyczny przyczynia się do sukcesu projektu integracyjnego (Moravcsik, 1994, s. 54–56; Moravcsik, 2008b, s. 331–340; Moravcsik, 2002, s. 603–624).

Ocena demokratycznego charakteru Unii Europejskiej może być przeprowadzona z punktu widzenia trzech filozoficznych koncepcji demokracji: libertarianizmu, pluralizmu i deliberatywizmu (Moravcsik, 2008a, s. 174–179). W ujęciu libertariańskim celem demokracji jest zapewnienie „ograniczonego rządu" przez umożliwienie kontroli arbitralnej i potencjalnie korupcyjnej siły państwa. Układ rządzenia Unią Europejską jest jednak bardzo ograniczony i nie przewiduje nakładania podatków, prowadzenia rozbudowanej polityki budżetowej, scentralizowanej implementacji, przymusu czy monopolizacji władzy publicznej. Unia nie ma zatem cech systemu parlamentarnego, ponieważ reprezentuje system szczególnego podziału władzy w ujęciu wertykalnym oraz horyzontalnym. W ujęciu pluralistycznym najistotniejszą cechą demokracji jest zapewnienie rozliczalności władzy oraz reprezentatywności poglądów społecznych. Pierwotna percepcja Unii Europejskiej może wskazywać, że jej system polityczny faworyzuje biurokrację narodową i podważa rolę parlamentów i społeczeństw. W rzeczywistości jednak znajdują w tym systemie zastosowanie co najmniej dwa mechanizmy kontroli demokratycznej: rozliczalność bezpośrednia przez Parlament Europejski i dominująca rozliczalność pośrednia przez wybieranych polityków narodowych zasiadających w Radzie. Także delegowanie uprawnień decyzyjnych na poziom technokratyczny nie jest zjawiskiem typowym dla UE, gdyż występuje we wszystkich współczesnych systemach demokratycznych. Cechą tych systemów są skomplikowane systemy reprezentacji pośredniej, selekcja przedstawicieli, normy proceduralne i precyzyjna równowaga między typami władzy. W ujęciu deliberatywnym mechanizmy demokratyczne polegają na tworzeniu możliwości bezpośredniej partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji i prowadzeniu debaty służącej osiągnięciu korzystnych dla ogółu rezultatów. Unia Europejska jest w tym kontekście krytykowana za brak promowania transnarodowych partii politycznych, brak kreowania wspólnej tożsamości oraz nieistnienie ogólnoeuropejskiego dyskursu politycznego. Niemniej jednak praktyka wskazuje, że technokratyczne instytucje polityczne cieszą się często większym poparciem i zaufaniem społecznym niż typowe instytucje demokratyczne. Także w Unii Europejskiej wzmacnianie roli Parlamentu Europejskiego nie prowadzi do zwiększenia popularności całej organizacji, a zwiększona partycypacja bezpośrednia obywateli jest mało prawdopodobna w sytuacji, gdy świadomie nie wykorzystują oni aktualnie istniejących możliwości uczestnictwa.

Demokracja bezpośrednia

Nie licząc referendów dotyczących Unii Europejskiej przeprowadzanych w państwach członkowskich (Musiał-Karg, 2012, s. 204–214), w aktualnym stanie prawnym w funkcjonowaniu systemu politycznego Unii Europejskiej wyróżnić można dwie formy zastosowania zasad demokracji bezpośredniej. Pierwszą z nich jest europejska inicjatywa obywatelska wprowadzona przepisami Traktatu z Lizbony (art. 11 TUE i art. 24 TFUE) i uzupełniającymi je przepisami prawa pochodnego (rozporządzenie 211/2011/UE). Drugą formą są wybory do Parlamentu Europejskiego, które od 1979 r. mają charakter powszechny i bezpośredni. Wynika to zarówno z rozbudowanych przepisów traktatowych (m.in. art. 10 TUE, art. 14 TUE, art. 223 TFUE), jak i prawa pochodnego (*Akt*...; dyrektywa 93/109/WE).

Kilkuletnia praktyka stosowania przepisów dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej wskazuje na nieskuteczność tego instrumentu (Musiał-Karg, 2014, s. 88–89). Według zbiorczych danych z czerwca 2017 r. (*Europejska*...), jedynie trzy inicjatywy zakończyły się relatywnym sukcesem, co oznacza, że Komisja Europejska podjęła pewne (zresztą ograniczone) działania w związku z nimi. W 18 przypadkach nie zebrano zaś wymaganej liczby podpisów, 14 inicjatyw wycofano, 20 nie przyjęto do rejestracji z przyczyn formalnych, a 11 inicjatyw wciąż oczekiwało na poparcie.

Wydaje się, że przyczyny niepowodzenia zdecydowanej większości inicjatyw mają charakter systemowy (zob. szerzej: Tosiek, 2013). Warto bowiem zauważyć, że sprawność korzystania z instrumentów demokracji bezpośredniej zależy w dużym stopniu od istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Przegląd prac wielu autorów wskazuje na trzy organiczne cechy takiego społeczeństwa. M. Rachwał (2011, s. 27–28) twierdzi, że są nimi: a) obecność dobrowolnych stowarzyszeń mających charakter organizacji pozarządowych; b) istnienie kapitału społecznego pozostającego w bezpośrednim związku z aktywnością obywateli w stowarzyszeniach i obejmującego zaufanie społeczne, sieci powiązań i normy wzajemności; c) pluralizm polegający na rozproszeniu władzy i pewnej fragmentaryzacji społeczeństwa. Szczególny system polityczny Unii Europejskiej stanowi dodatkowe wyzwanie dla funkcjonowania tego instrumentu demokracji bezpośredniej. W kontekście relacji między władzą a obywatelem obejmuje on trzy cechy: a) brak europejskiego *demos*; b) brak ogólnoeuropejskich instytucji polityczno-prawnych dysponujących monopolem na użycie siły; c) brak ogólnoeuropejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Europejska inicjatywa obywatelska może jednak stanowić remedium na pojawianie się w systemie politycznym UE rozwiązań niekorzystnych dla większości obywateli, czyli rozwiązań wynikających z izolacji decydentów lub braku właściwej artykulacji potrzeb grup społecznych. Odnosząc się do inicjatywy obywatelskiej jako abstrakcyjnego instrumentu politycznego T. Besley i S. Coate

(2000a, s. 20–21; 2000b, s. 25–26) twierdzą, że największą skuteczność inicjatywy obywatelskie mogą osiągnąć wtedy, gdy: a) zagadnienie, którego dotyczą, jest niepolityczne; b) rozbieżności między elitą polityczną a ogółem społeczeństwa są w danej sprawie znikome; c) nie istnieje silne wsparcie wpływowych grup nacisku dla innych rozwiązań; d) dane zagadnienie jest ważne dla niewielkiej grupy osób i nie powoduje kontrakcji ze strony podmiotów zainteresowanych innym rozwiązaniem. Należy jednak pamiętać, że w ostatecznym rachunku nie zawsze inicjatywa obywatelska przyczynia się do przyjęcia rozwiązań korzystnych dla większości.

Wprowadzenie instytucji inicjatywy obywatelskiej na poziomie UE miało być jednym z elementów ograniczenia deficytu demokratycznego i wzmocnienia legitymacji społecznej. Umożliwić miało ono bowiem włączenie społeczeństwa do procesu decyzyjnego i nałożenie na podmioty polityczne nowych obowiązków informacyjnych i mobilizacyjnych (Marczewska-Rytko, 2010, s. 28–29). J.A. Emmanouilidis i C. Stratulat (2010, s. 4) twierdzą jednak, że pomimo faktu, iż inicjatywa obywatelska jest uważana za istotny element wzmacniający demokrację na poziomie Unii, w rzeczywistości nie mogła ona wpłynąć w sposób zasadniczy na „jakość demokratyczną" UE. Nie zmienia ona bowiem zasad, na których opiera się model demokracji Unii, a także nie wpływa zasadniczo na polityzację problemów europejskich. Nie powstaje tu klasyczny konkurencyjny model demokracji oparty na sprzecznej argumentacji i personalizacji sporów politycznych.

Dużo większym sukcesem okazało się wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów powszechnych do Parlamentu Europejskiego. Mechanizm ten ulega jednak również stałej erozji, co znajduje swoje odzwierciedlenie w obniżającej się frekwencji oraz szeroko rozumianym problemie „drugorzędności" tych wyborów (*second-order elections*). Pojawiające się propozycje reformy systemu wyborczego mają na celu znalezienie rozwiązania tych zagadnień. Najistotniejszym sformalizowanym głosem w dyskusji na ten temat jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2015 r. w sprawie reformy zasad wyborczych (*Rezolucja…*) oraz załączony do niej wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zmiany odpowiednich przepisów (*Wniosek…*).

Wniosek Parlamentu Europejskiego zawiera wiele propozycji szczegółowych, ale za najważniejsze uznać należy pięć z nich. Pierwszą jest uzupełnienie prawodawstwa o przepis przewidujący powstanie wspólnego okręgu wyborczego. Jest to najdalej idący element reformujący aktualnie obowiązującą procedurę. Może on jednak budzić następujące wątpliwości: a) wprowadzenie wspólnego okręgu wyborczego może być niezgodne z zasadą degresywnej proporcjonalności odnoszącej się bezpośrednio do państw członkowskich, w której nie przewiduje się utworzenia okręgu obejmującego więcej niż jedno państwo; b) niejasne są zasady obowiązujące przy wprowadzaniu wspólnego okręgu wyborczego (np. nie wiadomo, czy mogliby w nim startować kandydaci niereprezentujący partii

transnarodowych); c) z uwagi na duże różnice w liczbie ludności państw członkowskich należy domniemywać, że we wspólnym okręgu wyborczym *de facto* preferowani byliby kandydaci z dużych państw członkowskich (Bol, 2016, s. 3; Stratulat, Emmanouilidis, 2011).

Drugą propozycją jest obowiązek wyznaczania przez europejskie partie polityczne swoich kandydatów na stanowisko Przewodniczącego Komisji Europejskiej (tzw. formuła *Spitzenkandidaten*). Efektem wprowadzenia w życie tego przepisu ma być wzrost zainteresowania wyborców i swoista personalizacja wyborów. Należy jednak zwrócić uwagę na następujące zagadnienia: a) według reguł traktatowych Przewodniczący Komisji wybierany jest przez Parlament Europejski po uprzednim przedstawieniu kandydata przez Radę Europejską przy uwzględnieniu wyborów do Parlamentu Europejskiego i przeprowadzeniu stosownych konsultacji, a zatem podstawową rolę odgrywają tu ustalenia międzyrządowe (sposób „uwzględnienia wyborów" nie jest określony); b) nie istnieje wymóg nominacji osoby, która wywodzi się z partii europejskiej, która wygrała wybory; c) kandydaci na Przewodniczącego Komisji Europejskiej musieliby kandydować na posłów do Parlamentu Europejskiego, a z uwagi na utrzymanie zakazu łączenia funkcji posła z funkcją członka Komisji bezpośrednio po wyborze na Przewodniczącego musieliby rezygnować z funkcji posła; d) wprowadzenie wskazanego przepisu zdecydowanie zmniejszyłoby przejrzystość procesu wyborczego, dając wyborcy iluzoryczne przekonanie o *quasi*-bezpośrednim wyborze Przewodniczącego Komisji; e) istnienie silnego powiązania między omawianym przepisem a przepisem o wspólnym okręgu wyborczym może powodować poważne perturbacje polityczne, ponieważ nie istnieje żadna wskazówka, czy silniejszą legitymację posiadałby kandydat partii europejskiej, która wygrała wybory we wspólnym okręgu, czy też kandydat partii europejskiej, która uzyskała największą liczbę mandatów w Parlamencie Europejskim wskutek wyborów w okręgach wewnątrzpaństwowych (Whyte, 2015).

W trzeciej propozycji wprowadza się obowiązek wprowadzenia progu wyborczego (w granicach od 3% do 5%) w odniesieniu do okręgów wyborczych oraz do państw członkowskich o jednym okręgu wyborczym, w których stosowany jest system list obejmujących ponad 26 mandatów. Jest to nieistniejący w aktualnym stanie prawnym bezwzględny obowiązek ustalenia progu wyborczego w przypadku wskazanej liczby mandatów. Celem tej regulacji jest ograniczenie rozdrobnienia partyjnego, co wynika także z tego, że – na co wskazują motywy rezolucji – „wprowadzenie obowiązkowych progów jest uznane w tradycji konstytucyjnej za prawomocny środek zagwarantowania, że parlamenty są zdolne do funkcjonowania". Należy jednak zauważyć, że celem wyborów do Parlamentu Europejskiego jest uzyskanie maksymalnej reprezentatywności w stosunku do preferencji wyborców, a nie stworzenie stabilnego zaplecza politycznego dla Komisji Europejskiej.

Czwarta propozycja zawiera postanowienie, według którego „karty do głosowania wykorzystywane w wyborach do Parlamentu Europejskiego zapewniają jednakową widoczność nazw i znaków graficznych partii krajowych, a także europejskich partii politycznych". Celem tej regulacji jest uświadomienie wyborcom, że ugrupowania polityczne startujące w wyborach do Parlamentu Europejskiego są częścią transnarodowych ugrupowań politycznych działających na poziomie Unii Europejskiej. Z takim podejściem wiążą się jednak następujące problemy: a) nie wszystkie ugrupowania polityczne startujące w wyborach współpracują instytucjonalnie z ugrupowaniami transnarodowymi, a często współpraca ta jest przedmiotowo i podmiotowo nieregularna; b) tzw. europejskie partie polityczne są niespójne organizacyjnie i programowo; c) konfrontacja programu ugrupowania krajowego z programem partii europejskiej, z którą to ugrupowanie współpracuje, mogłaby zatem prowadzić do dezorientacji wyborców; d) zalecenie bliskiej współpracy instytucjonalnej z partiami europejskimi mogłoby także doprowadzić do komplikacji w zakresie finansowania kampanii wyborczej. W ujęciu ogólnym warto zauważyć, że w proponowanym przepisie trudno znaleźć wyraźne odzwierciedlenie rosnącej w ostatnich latach popularności ruchów politycznych o charakterze formalnie niepartyjnym.

Piąta propozycja opiera się na wprowadzeniu do prawa pochodnego sformułowania, według którego członkowie Parlamentu Europejskiego reprezentują „wszystkich" obywateli Unii. Zwrot ten nie jest tożsamy z brzmieniem art. 10 TUE i art. 14 TUE, w których stwierdza się, że członkami Parlamentu Europejskiego są „przedstawiciele obywateli Unii". Proponowany przepis nie odnosi się do traktatowej zasady degresywnej proporcjonalności, według której wybory do Parlamentu Europejskiego są przeprowadzane oddzielnie w państwach członkowskich, a choć wybrani posłowie sprawują mandat wolny, to jest on specyficznie powiązany z wyborcami z konkretnego państwa.

Należy stwierdzić, że zmiany prawa wyborczego zaproponowane przez Parlament Europejski nie uwzględniają szczególnej równowagi politycznej, na której bazuje funkcjonowanie tej instytucji UE. Są one bowiem jednoznacznym odzwierciedleniem tendencji federalizacyjnych, gdzie lekceważony jest pogląd, według którego reformy systemu politycznego Unii muszą wynikać z konwergencji interesów państw członkowskich, a wszelkie próby ignorowania tego faktu mogą przyczynić się do wzrostu tendencji dezintegracyjnych. Propozycja złożona przez Parlament Europejski bazuje także na silnym upartyjnieniu wyborów i wprowadza preferencje dla ugrupowań politycznych blisko współpracujących z partiami transnarodowymi lub będących ich członkami. Podejście takie może skutkować ograniczeniem wyboru i wyłączeniem z dyskursu publicznego niektórych poglądów. Na pewno zaś nie przyczyni się to do wzmocnienia pluralizmu politycznego i w rezultacie może spowodować spadek zainteresowania problematyką europejską i dalsze obniżenie frekwencji.

Demokracja międzyparlamentarna

Kolejne reformy traktatowe przeprowadzane są w warunkach poszukiwania punktów stycznych między demokratyzacją systemu politycznego Unii Europejskiej a zachowaniem zasady suwerenności państw członkowskich. Wyrazem tej tendencji jest wprowadzenie w Traktacie z Lizbony przepisów o realizacji zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz roli parlamentów narodowych. Włączyły one w relatywnie łagodny sposób parlamenty narodowe do procesu podejmowania decyzji w UE. W swojej istocie rola tych parlamentów sprowadza się do wykonywania ograniczonej funkcji kontrolnej, a na pewno nie ma cech bezpośredniego włączenia do procesów legislacyjnych. Coraz większą popularność zdobywają zatem zwolennicy dalszego wzmocnienia roli parlamentów narodowych, a tym samym wprowadzenia do systemu politycznego UE swoistego międzyparlamentaryzmu (Czachór, 2017, s. 27–33; Jaskulski, 2017, s. 57–62).

G. Barrett (2013, s. 243–245) przedstawia argumenty uzasadniające konieczność wzmocnienia roli parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej. Można je ująć następująco: a) funkcją parlamentu narodowego jest sprawowanie w imieniu wyborców kontroli nad rządem, przy czym dotyczy to wszelkiej aktywności władzy wykonawczej, w tym polityki europejskiej; b) wzmocnienie uprawnień kontrolnych ma rekompensować przesunięcie realnej władzy z legislatur do egzekutyw narodowych; c) parlamenty narodowe posiadają większą od Parlamentu Europejskiego legitymację demokratyczną, co wynika z niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego i ograniczonego zainteresowania wyborców jego działalnością; d) wzmocnienie roli parlamentów narodowych stanowi wartość dodaną w obszarze prawa obywateli do uczestnictwa w życiu demokratycznym przez przybliżanie zagadnień europejskich obywatelom, a przez to poprawę w zakresie transparencji i akceptacji decyzji podejmowanych na poziomie UE; e) wzmocnienie roli parlamentów narodowych ma także uzasadnienie pragmatyczne, ponieważ kontrola *ex ante* sprawowana przez parlamenty ułatwia późniejszą implementację prawa UE w państwach członkowskich.

Ten sam autor (Barrett, 2013, s. 246–261) prezentuje jednak także argumenty przeciwko wzmocnieniu roli parlamentów narodowych. Bazują one na następujących stwierdzeniach: a) wzrost roli parlamentów narodowych może prowadzić do zwiększenia polaryzacji politycznej i wzmocnienia międzyrządowego charakteru interakcji wewnątrz Unii, a także zmniejszenia wydajności systemu decyzyjnego; b) wzmocnienie parlamentów może *de facto* doprowadzić do wzmocnienia egzekutyw narodowych; c) parlamenty narodowe poszczególnych państw członkowskich różnią się między sobą w istotnych sprawach, w tym w zakresie kompetencji; d) polityka europejska ogranicza pole aktywności parlamentów narodowych przez oddalenie geograficzne i instytucjonalne od głównych ośrodków decyzyjnych oraz asymetrię informacyjną działającą na korzyść

egzekutyw; e) efektywne korzystanie z uprawnień parlamentów narodowych na arenie europejskiej wymaga odpowiedniej struktury komunikacyjnej, administracyjnej i eksperckiej, na której brak wskazuje bardzo ograniczone korzystanie z już dostępnych instrumentów wpływu.

Ważnym polem dyskusji na temat roli parlamentów narodowych jest także forma ich ewentualnego wzmocnienia. Ogólną dyskusję teoretyczną na ten temat proponuje D. Jančić (2012, s. 239–241). Opierając się na pracach wielu autorów, wyróżnia on cztery podejścia w tym zakresie. Pierwszym z nich jest „pluralizm postnarodowy", będący alternatywą dla tradycyjnego konstytucjonalizmu opartego na układach hierarchicznych. Podział poziomów regulacji prawnej nie musi być tu zorganizowany w ramach jednoznacznych struktur prawnych. Przewiduje się tu raczej istnienie struktury heterarchicznej, w której interakcja różnych „warstw prawa" nie jest ostatecznie zdeterminowana jedną zasadą, ponieważ wpływają na nią różne normy wynikające z różnych „warstw". Nie istnieje tu żaden wspólny punkt odniesienia, a relacje są otwarte i zależą przede wszystkim od czynników politycznych. Drugim podejściem jest „konstytucjonalizm wielopoziomowy", według którego „konstytucja europejska" składa się zarówno z konstytucji państw członkowskich, jak i prawa pierwotnego UE. W takim układzie instytucje Unii i państw członkowskich są ze sobą powiązane i współzależne, choć należą do odseparowanych od siebie poziomów rządzenia. W tym ujęciu parlamenty narodowe stają się „agencjami europejskimi", ponieważ są jednocześnie niezbędnymi dla Unii „parlamentami europejskimi", odgrywającymi rolę komplementarną w stosunku do Parlamentu Europejskiego. Trzecim podejściem jest „konstytucjonalizm policentryczny" bazujący na wzajemnej niezależności instytucji UE i instytucji państw członkowskich z jednoczesnym tworzeniem przez te dwie grupy układu „kompozytowego". Zakłada się tu likwidację granic między instytucjami UE a instytucjami państw członkowskich. Parlamenty narodowe swobodnie współpracują z Parlamentem Europejskim jako jego bezpośrednie odpowiedniki. Czwartym podejściem jest „wielopoziomowe pole parlamentarne", na którym Parlament Europejski i parlamenty narodowe dzielą między siebie zadania związane z pełnieniem funkcji reprezentacji politycznej. Istotna jest tu przede wszystkim percepcja ról, która strukturyzuje interakcję międzyparlamentarną i kieruje nią. Percepcja ta uwarunkowana jest zdolnościami mentalnymi i nastawieniami aktorów uczestniczących w relacjach.

Odzwierciedleniem niektórych z tych poglądów są praktyczne formy wzmocnienia roli parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym UE. M. Zalewska i O.J. Gstrein (2013, s. 21–25) proponują krytyczne rozważenie trzech rozwiązań. Pierwszym z nich byłoby powołanie do życia nowego organu ponadnarodowego korzystającego z już istniejących wzorców aktywności. Mógłby on nosić nazwę „komitetu legislatorów narodowych" lub Rady Stanu i składałby się z parlamentarzystów reprezentujących legislatury państw

członkowskich. Otrzymałby on uprawnienie do wydawania oświadczeń *ex ante* w nowej procedurze konsultacji w sprawie konkretnego aktu prawnego. Drugą formą byłoby wprowadzenie całkowicie nowego typu gremium o charakterze *quasi*-sądowym. Parlamenty narodowe mogłyby stworzyć wspólny „trybunał pomocniczości" uprawniony do kontroli legislacji europejskiej *ex post*. Posiadałby on kompetencje do decydowania o zgodności aktów prawnych UE z zasadą pomocniczości. Członkowie nowego organu sądowego nie wywodziliby się bezpośrednio z parlamentów narodowych, ale byliby przez nie mianowani. Trzecią formą byłoby bezpośrednie włączenie parlamentów narodowych do istniejącego aktualnie „trójkąta decyzyjnego" (Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji). Wskazani autorzy twierdzą, że jedną z możliwości byłoby stworzenie drugiej federalnej izby Parlamentu Europejskiego składającej się z przedstawicieli parlamentów narodowych. Izba ta stanowiłaby równowagę dla Parlamentu Europejskiego. Kompetencje nowej izby byłyby podobne do izb reprezentujących regiony w państwach federalnych. W celu uniknięcia przekształcenia systemu politycznego UE w „superpaństwo" nowa izba musiałby jednak opierać swoje decyzje na zasadach międzyrządowych (np. „jedno państwo – jeden głos"). Innym wariantem byłoby całkowicie bezpośrednie włączenie parlamentów narodowych do procesu tworzenia prawa UE. W niektórych obszarach decyzyjnych legislatury narodowe uzyskałyby prawo do wyłączenia się z implementacji decyzji podjętych na poziomie Unii.

W aktualnym stanie prawnym parlamenty narodowe odgrywają bardzo ograniczoną bezpośrednią rolę w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej. Należy jednak pamiętać, że jednym z głównych zadań parlamentów narodowych jest sprawowanie kontroli nad rządem państwa, w tym nad jego polityką europejską. Pośredni wpływ parlamentów narodowych na decydowanie w UE jest zatem znaczący. Bez wątpienia problem parlamentów narodowych dotyczy także systemowej istoty Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim występującej w niej równowagi instytucjonalnej. Obecny system polityczny UE nie ma cech typowych dla państwa i nie opiera się na trójpodziale władzy. W sposób jednoznaczny występuje w nim uprzywilejowanie rządów państw członkowskich połączone z ograniczoną rolą Parlamentu Europejskiego niepełniącego samodzielnie funkcji legislacyjnej. Wzmocnienie roli parlamentów narodowych byłoby dysfunkcjonalne nie tylko z uwagi na wzrost złożoności systemu decyzyjnego, ale także z przyczyn konstytucyjnych (wewnątrzpaństwowych). Rolą parlamentów narodowych nie jest bowiem bezpośrednie prowadzenie polityki europejskiej posiadającej w wymiarze proceduralnym więcej cech polityki zagranicznej niż wewnątrzpaństwowej. Praktyka wskazuje, że parlamenty nie są organizacyjnie przygotowane do zajmowania się szczegółowymi zagadnieniami związanymi z tworzeniem prawa UE, a tym bardziej do prowadzenia negocjacji międzynarodowych.

Demokracja międzyrządowa

W odpowiedzi na tendencje federalizacyjne polskie środowiska sceptyczne wobec pogłębiania integracji zaprezentowały koncepcję tzw. demokracji międzyrządowej (Szczerski, 2017; Musiałek, 2016). Opiera się ona na założeniu, że Unia Europejska ma ulec polityzacji, a zatem wzmocnione mają być jej instytucje polityczne, a osłabione instytucje administracyjne. Wzorem nowego modelu decydowania powinny być reguły stosowane w I Rzeczpospolitej Polskiej bazujące na głosowaniu inkluzywnym włączającym do procesu politycznego „wszystkich mających prawa polityczne". Nośnikiem demokracji byłyby państwa narodowe, ale ich relacje nie opierałyby się na przetargach, lecz na szczególnym rodzaju „demokracji demokracji" (*democracy of democracies*). Grupy mniejszościowe, a nawet pojedyncze państwa, mogłyby wówczas skutecznie wpływać na wolę większości. Fundamentem demokracji międzyrządowej powinna być zasada „demokratycznej jednomyślności" (Szczerski, 2017, s. 155–156, 235–236).

Najważniejszym składnikiem koncepcji demokracji międzyrządowej jest absolutna równość państw członkowskich i lojalna współpraca między nimi oparta na likwidacji hierarchii międzypaństwowej. Istotnym elementem byłby tu „test solidarności" rozumiany jako weryfikacja, czy dana decyzja nie narusza równowagi między słabszymi i silniejszymi państwami członkowskimi oraz czy sprzyja ona osłabieniu różnic rozwojowych (Szczerski, 2017, s. 231-236). Wydaje się, że na czoło wysuwa się tu poszerzenie grupy zagadnień, w których decyzje w Radzie UE podejmowane muszą być jednomyślnie, a także uznanie zasady jednomyślności za podstawę działania Rady Europejskiej. W ujęciu bardziej radykalnym wskazuje się na to, że siła głosu państwa nie powinna wynikać z jego znaczenia gospodarczego lub potencjału ludnościowego, a utrzymaniu zasady degresywnej proporcjonalności powinno towarzyszyć wprowadzenie dodatkowych mechanizmów rekompensacyjnych dla słabszych państw (Musiałek, 2016, s. 146). Ważnym uzupełnieniem ma tu być także ścisłe egzekwowanie zasady pomocniczości. Postulat ten nie jest jednak uszczegółowiony, co pozwala na sprowadzanie go do wprowadzenia wspomnianego wyżej międzyparlamentaryzmu, autonomizacji prawa wewnętrznego, a także do ograniczenia kompetencji kontrolnych Komisji Europejskiej w zakresie wykonywania prawa UE wewnątrz państw (Szczerski, 2017, s. 231).

Koncepcję demokracji międzyrządowej widzieć należy w szerokim kontekście procesów wzmacniania międzyrządowości w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (zob. szerzej: Tosiek, 2017). Praktyka polityczna uwarunkowana kryzysem gospodarczym i ideowym Unii Europejskiej wskazuje bowiem na osłabienie pozycji Parlamentu Europejskiego i – w szczególności – Komisji Europejskiej (Grosse, 2016, s. 286–289). Tradycyjna „metoda wspólnotowa" zastąpiona została w najważniejszych sprawach „metodą unijną" polegającą na podejmowaniu konsensualnych decyzji

przez instytucje międzyrządowe, a często także przez gremia niesformalizowane pozostające w luźnym związku z systemem instytucjonalnym Unii. Oparcie decydowania politycznego na konsensusie międzyrządowym doczekało się pogłębionych analiz teoretycznych ogniskujących się wokół pojęcia „nowej międzyrządowości" (Bickerton, Hodson, Puetter, 2015; Czaputowicz, 2017, s. 47–49).

W przeciwieństwie do „nowej międzyrządowości" koncepcja demokracji międzyrządowej stanowić może jednak zmianę o charakterze niemalże paradygmatycznym (por. Grosse, 2017, s. 116–125). Nawiązuje ona bowiem do tradycji realistycznej, a jej istotą byłoby – wbrew deklarowanym celom – pogłębienie hierarchizacji między państwami członkowskimi, na co jednoznacznie wskazuje praktyka decydowania międzyrządowego (Grosse, 2016, s. 282–286). Państwa silne politycznie i rozwinięte gospodarczo stanęłyby na czele różnych bloków wewnątrz UE, co skłoniłoby zapewne niektóre inne państwa do secesji indywidualnej lub grupowej. Trwałe istnienie systemu politycznego złożonego z dużej liczby państw i opierającego swoje funkcjonowanie na zasadzie jednomyślności nie jest bowiem możliwe. Wśród państw pozostających w systemie pogłębiłyby się także zachowania polegające na nieprzestrzeganiu podejmowanych decyzji.

Wnioski

W aktualnym stanie prawnym istnieją w systemie politycznym UE elementy trzech modeli demokracji analizowanych w niniejszym tekście. Demokracja bezpośrednia w czystej formie wyraża się w instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej, która jednak – na co wskazuje praktyka – jest instrumentem fasadowym. Wynika to zarówno z uregulowań prawnych, jak i cech socjologicznych Unii Europejskiej. Obywatele Unii bezpośrednio wybierają także posłów do Parlamentu Europejskiego, co jest zjawiskiem relatywnie efektywnym. Prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego stanowi ważny element stabilizacyjny, ponieważ uwzględnia równowagę między sprzecznymi tendencjami w systemie integracyjnym. Wydaje się, że propozycje reform idące w kierunku federalizacyjnym nie mają szans na realizację, a przede wszystkim ich wprowadzenie mogłoby działać przeciwskutecznie.

Model demokracji międzyparlamentarnej odzwierciedlony jest w aktualnym stanie prawnym w niewielkim stopniu. Istniejące mechanizmy oparte na przepisach o realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz roli parlamentów narodowych nie przyczyniają się do realnego włączenia tych parlamentów do procesu podejmowania decyzji w UE. Przyczyną tego stanu rzeczy jest w znacznej mierze niezdolność większości legislatur do aktywnego monitorowania aktywności prawnej Unii, a także immanentne cechy parlamentów narodowych wynikające z ich funkcji wewnątrzpaństwowych. Wzmacnianie roli tych parlamentów nie wydaje się pożądanym kierunkiem rozwoju systemu instytucjonalnego UE, ponieważ nie poprawiłoby jakości podejmowanych decyzji i prawdo-

podobnie zdezorganizowałoby proces decyzyjny. Realnie mogłoby ono także wzmocnić pozycję rządów państw członkowskich, co sprowadziłoby wszelkie nowe mechanizmy do nietransparentnej fikcji.

Istotną rolę w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej odgrywają elementy demokracji międzyrządowej. Najważniejsze decyzje podejmowane są bowiem zawsze przez przedstawicieli władzy wykonawczej państw członkowskich (często najwyższego szczebla). Proces ten opiera się jednak na długotrwałym wypracowywaniu konkretnego rozwiązania i konsensusie. Praktyka wskazuje, że jest to metoda skuteczna zarówno w kontekście efektywności procesu decyzyjnego, jak i uwzględniania interesów poszczególnych państw. Propozycje zakładające wprowadzenie opartej na jednomyślności radykalnej formy międzyrządowości mogą praktycznie zlikwidować sprawność systemu i zdecydowanie osłabić współzależności między państwami członkowskimi, których wzrost jest istotą integracji europejskiej.

Należy zatem zauważyć, że postrzeganie Unii Europejskiej jako organizacji cechującej się istotnym deficytem demokratycznym zakorzenione jest w zasadniczym błędzie metodologicznym polegającym na odnoszeniu do Unii Europejskiej (organizacji międzynarodowej) instrumentów przydatnych w ocenie podmiotów suwerennych (państw). Demokratyczny charakter Unii jest zaś wynikiem pośrednich łańcuchów legitymizacyjnych, których początkiem są pochodzące z demokratycznych wyborów parlamenty narodowe kontrolujące rządy państw członkowskich. Wydaje się, że aktualny model demokracji przedstawicielskiej statuowany w art. 10 TUE nie wymaga daleko idących zmian, lecz raczej realnego wykorzystywania istniejących instrumentów. Szczególna równowaga między demokracją bezpośrednią, międzyparlamentarną i międzyrządową wraz z istotnymi elementami demokracji *stricte* parlamentarnej tworzy model demokracji Unii Europejskiej *sui generis*.

Bibliografia

Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załącznik do decyzji Rady 76/787/EWWIS, EWG, Euratom, Dz. Urz. WE L 278 z 8.10.1976.

Barrett Gavin (2013), *The Oireachtas and the European Union: the Evolving Role of a National Parliament in European Affairs*, Dublin.

Besley Timothy, Coate Stephen (2000a), *Issue Unbundling Via Citizens' Initiatives*, NBER Working Paper Series, Working Paper 8036, National Bureau of Economic Research.

Besley Timothy, Coate Stephen (2000b), *Non-majoritarian Policy Outcomes and the Role of Citizens' Initiatives*, Manuscript, London School of Economics.

Bickerton Christopher J., Hodson Dermot, Puetter Uwe (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, "Journal of Common Market Studies", vol. 53, no 4.

Bol Damien (2016), *Reforming European Elections: Could a Pan-European Ballot Paper Engage EU Voters?*, London School of Economics, EUROPP – European Politics and Policy.

Czachór Zbigniew D. (2017), *Parlamenty narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neorealistyczne*, [w:] *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, Zbigniew D. Czachór, Adam Dudzic (red.), Warszawa.

Czaputowicz Jacek (2017), *Teoretyczne konceptualizacje Unii Europejskiej – nowa międzyrządowość, federacja, imperium*, [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Paweł Stawarz, Tadeusz Wallas, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. WE L 329 z 30.12.1993.

Emmanouilidis Janis A., Stratulat Corina (2010), *Implementing Lisbon: a Critical Appraisal of the Citizens' Initiative*, European Policy Centre Policy Brief.

Europejska inicjatywa obywatelska, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives (dostęp: 25.06.2017).

Grosse Tomasz Grzegorz (2016), *Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Tomasz Grzegorz Grosse (red.), Warszawa.

Grosse Tomasz Grzegorz (2017), *Suwerenna władza w warunkach integracji europejskiej*, [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Paweł Stawarz, Tadeusz Wallas, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Jančić Davor (2012), *Representative Democracy across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism*, "Croatian Yearbook of European Law and Policy", vol. 8.

Jaskulski Adam (2017), *O nowych uprawnieniach parlamentów narodowych w kontekście ewentualnych zmian traktatów założycielskich. Analiza prawno-politologiczna*, [w:] *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, Zbigniew D. Czachór, Adam Dudzic (red.), Warszawa.

Marczewska-Rytko Maria (2010), *Referendum akcesyjne w Polsce*, [w:] *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia – oczekiwania – wyzwania*, Maria Marczewska-Rytko (red.), Lublin.

Moravcsik Andrew (1994), *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York.

Moravcsik Andrew (2002), *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies", vol. 40, no 4.

Moravcsik Andrew (2008a), *The European Constitutional Settlement*, "The World Economy", vol. 31, no 1.

Moravcsik Andrew (2008b), *The Myth of Europe's "Democratic Deficit"*, "Intereconomics", vol. 43, no 6.

Musiałek Paweł (2016), *Unia naszych marzeń, czyli dwa dekalogi polskiej doktryny europejskiej*, „Pressje", nr 47–48.

Musiał-Karg Magdalena (2012), *Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 6.

Musiał-Karg Magdalena (2014), *Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 8.

Rachwał Marcin (2011), *Współczesna demokracja a społeczeństwo obywatelskie na przykładzie Polski*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 2.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej, P8_TA(2015)0395.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011.

Stratulat Corina, Emmanouilidis Janis A. (2011), *EP Electoral Reform: a Question of Trade-Offs*, Policy Brief, European Policy Centre.

Szczerski Krzysztof (2017), *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków.

Tomaszyk Mikołaj (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", nr 3.

Tosiek Piotr (2013), *Europejska inicjatywa obywatelska. Analiza prawno-politologiczna*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, Henryk Chałupczak, Marek Pietraś, Ewa Pogorzała (red.), Zamość.

Tosiek Piotr (2016), *Administracja rządowa państwa członkowskiego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej. Perspektywa politologiczna*, Lublin.

Tosiek Piotr, *„Demokracja międzyrządowa" – w kierunku rekonstrukcji polskiej koncepcji reformy instytucjonalnej UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2017, nr 11.

Whyte Nicholas (2015), *An EU-Wide Constituency: Be Careful What You Wish for!*, 26 November 2015, http://www.euractiv.com/section/elections/opinion/an-eu-wide-constituency-be-careful-what-you-wish-for/ (14.05.2016).

Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie przyjęcia przepisów zmieniających Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, P8_TA(2015)0395 (załącznik).

Zalewska Marta, Gstrein Oskar Josef (2013), *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, "Bruges Political Research Papers", no. 28.