

Ryszard Balicki<sup>1</sup>

## Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej

### I.

Deficyt demokracji to zagadnienie, którym od dawna zajmują się naukowcy, politycy, dziennikarze i urzędnicy. Podkreślając niejako wagę problemu, zajmowała się nim również i sama Unia Europejska<sup>2</sup>, a szczególnie burzliwe dyskusje toczyły w czasie prac „Konwentu o przyszłości Europy”<sup>3</sup>. Należy jednak uwzględnić, iż w przypadku Unii Europejskiej poszukiwanie sposobu na zniwelowanie „deficytu demokracji”, czyli próba „odkrycia” własnego modelu demokracji, jest jednocześnie poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, jaki ma być ostateczny kształt polityczny Unii (poszukiwanie osławionej *finalitépolitique*<sup>4</sup>), a jednocześnie szukaniem sposobu na legitymizowanie samej Unii i jej instytucji.

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

<sup>2</sup> Tu warto np. przywołać preambułę Jednolitego Aktu Europejskiego, w której podkreślano, iż strony umawiające się **pragną „wspólnie popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”**; por. też szerzej: T. Zweifel, *Who is without sin cast the firststone: the EU's democratic deficit in comparison*, „Journal of European Public Policy” Vol. 9, No. 5, 2002, s. 812.

<sup>3</sup> Tak w aneksie do deklaracji szczytu Rady Europejskiej w Laeken nazwano ciało mające zająć się opracowaniem – jak planowano – nowej podstawy ustrojowej przyszłej powiększonej Unii Europejskiej, sam Konwent w swych publikacjach nazywa się najchętniej „Konwentem Europejskim”. Szerzej o pracy Konwentu por. K. Bachman, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, *passim*.

<sup>4</sup> O *finalitépolitique* Por. szerzej: np. P. Buras, *Dyskusja o finalitépolitique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, [w:] *Polska – Unia Europejska. W pół drogi. Wybrane problemy*, red.

Ale o deficycie (a czasami nawet i kryzysie) demokracji we współczesnych państwach słyszymy (i możemy przeczytać) nieustannie. Ze wszystkich stron ujawniane są potencjalne źródła tego kryzysu, podkreśla się jego doniosłość, a w ostatecznym efekcie – wieszczy się upadek demokracji.

Nie zajmując się w tym miejscu szczegółowo zagadnieniem deficytu demokracji występującym w państwach narodowych<sup>5</sup>, warto jednak zastanowić się, czy można w prosty sposób przenieść pewne pojęcia zastane i wykorzystywane w opisie funkcjonowania państw na poziom organizacji międzynarodowych. I czy organizacja międzynarodowa może spełniać kryteria pozwalające ją uważać za demokratyczną? Głosy doktryny są podzielone, niektórzy – tak jak np. Robert Dahl – są zwolennikami tradycyjnego podejścia i twierdzą, że organizacje międzynarodowe z samej swej istoty nie mogą być demokratyczne<sup>6</sup>. Jednak takie stanowisko wydaje się trudne do zaakceptowania, szczególnie jeżeli uwzględnimy fakt, iż w ostatnich dziesięcioleciach nastąpił bardzo istotny wzrost znaczenia organizacji międzynarodowych. Trudno sobie wyobrazić świat bez Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Unii Europejskiej (UE), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF), Światowej Organizacji Handlu (WHO) czy też Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), a jednocześnie – zwłaszcza w świecie cywilizacji zachodniej – jesteśmy przekonani o szczególnym znaczeniu demokracji. Jeżeli więc demokrację uznajemy za wartość, to chcemy, aby ten istotny element charakteryzował również i organizacje, które odgrywają tak duże znaczenie w naszym życiu.

## II.

Termin „deficyt” oznacza zazwyczaj pewien niedobór<sup>7</sup>. Tak więc termin „deficyt demokracji” oznaczać będzie taki poziom występowania instytucji charakterystyczny dla demokracji, który różni się będzie (na niekorzyść) od

---

M. A. Cichocki, Warszawa 2002, s. 13 i n.

<sup>5</sup> Autor czyni to w tekście zatytułowanym *Kryzys demokracji?*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, Warszawa (w druku).

<sup>6</sup> Por. Dahl, R., *Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View*, [w:] *Democracy's Edges*, red. I. Shapiro, C. Hacker-Cordon, Cambridge 1999, s. 19 i n.

<sup>7</sup> Słownik języka polskiego definiuje pojęcie „deficyt” w dwóch znaczeniach, jako: „brak dostatecznej ilości pieniędzy w budżecie państwa, przedsiębiorstwa itp. na pokrycie zapła-

rozwiązania uznawanego za modelowe. Nie jest to oczywiście definicja jednoznaczna, ale i sama demokracja wymyka się łatwym sposobom definiowania, a podejmowane próby jej dookreślenia zazwyczaj sprowadzają się jedynie do przybliżenia rozumienia tego pojęcia<sup>8</sup>. Brak jest więc jednej przyjętej i akceptowanej definicji<sup>9</sup>, a w filozofii polityki nie ma nawet zgody co ten termin może oznaczać<sup>10</sup>. Jednocześnie, aby jeszcze bardziej skomplikować podejmowane próby interpretacyjne, okazuje się, że: „tak w języku potocznym jak filozoficznym termin «demokracja» użyty być może i do oznaczenia pewnego ideału, i rzeczywistego ustroju znacznie odeń odbiegającego”<sup>11</sup>. Nic więc dziwnego, iż Bernard Crick stwierdził, że dziś już demokracja oznacza „wszystko co jasne i piękne” (*all things bright and beautiful*) i może określać zarówno ideał demokracji obywatelskiej, instytucje przedstawicielskie, jak i wręcz – sposób na życie<sup>12</sup>. Giovanni Sartori, niejako sarkastycznie, podsumował dyskusję stwierdzeniem, iż „do lat czterdziestych (XX w.) ludzie wiedzieli, czym jest demokracja, i albo im się podobała, albo ją odrzucali. Od tamtej pory wszyscy głosimy, że podoba nam się demokracja, ale przestaliśmy wiedzieć (rozumieć, zgadzać się), czym ona jest. Żyjemy więc, co charakterystyczne, w epoce zamętu w demokracji”<sup>13</sup>. A sam termin „demokracja” stał się jedynie nazwą cywilizacji, w której przyszło nam żyć<sup>14</sup>.

Abraham Lincoln w słynnym adresie gettysburskim, marząc o przyszłości swoich rodaków, pragnął „aby ten naród, pod okiem Boga, odrodził się w wolności i aby rząd ludu, przez lud i dla ludu, nie znikł z powierzchni ziemi”<sup>15</sup>. Demokracja jest tu przyjmowana bardzo idealistycznie i rozumiana

---

nowanych wydatków” (czyli np. deficyt budżetowy) oraz jako „niedostateczna ilość czegoś, niepokrywająca zapotrzebowania”, por. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/deficyt>, (14.08.2011).

<sup>8</sup> Por. W. T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 28 i n.

<sup>9</sup> Już Tomasz Mann, na początku ubiegłego wieku twierdził, że jeżeli dwoje ludzi mówi o demokracji, to z góry należy uznać za prawdopodobne, iż myślą o czymś różnym, por. T. Mann, *BetrachtungeneinesUnpolitischen*, Berlin, s. 270, [za:] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 289.

<sup>10</sup> Por. A. Gulman, *Demokracja*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, P. Pettit, Warszawa 1998, s. 530 i n.

<sup>11</sup> R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 13.

<sup>12</sup> Por. B. Crick, *Democracy. A Very Short Introduction*, Oxford 2002, s. 8.

<sup>13</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 16.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Por. M. M. Cuomo, H. Holzer, *Lincoln o demokracji*, Warszawa 1990, s. 363. O okolicznościach wygłoszenia adresu gettysburskiego Por. szerzej: R. Castleden, *Wydarzenia, któ-*

jako rządy ludu, przez lud i dla ludu<sup>16</sup>. W tej bardzo podniosłej formie podkreślony został istotny element związany ze sprawowaniem władzy – demokracją nie będzie jedynie sprawowanie władzy w imieniu ludu (narodu), nawet jeżeli będzie realizowane dla dobra ludu (narodu), ale konieczne jest, aby to sam suweren (lud, naród) miał zapewnioną realną możliwość decydowania<sup>17</sup>.

Początki zjawiska nazwanego demokracją sięgają starożytnych *polis* greckich<sup>18</sup>. To właśnie w jednym z nich, w Atenach, narodziło się pojęcie demokracji, które odtąd już nierozdzielnie związane będzie z dorobkiem greckich filozofów<sup>19</sup>. Symbolem starożytnej demokracji ateńskiej stały się zgromadzenia (*ekklesia*), na których zbierała się społeczność Aten (*demos*), mogąca podejmować decyzje o przyszłości swego *polis*. Mogens Herman Hansen podkreśla, iż pojęcie *demos* stało się wręcz synonimem terminu *ekklesia*, a uchwały podejmowane przez Zgromadzenia rozpoczynały się uroczystym stwierdzeniem *edoksetoidemoi* (lud postanowił)<sup>20</sup>. Instytucje podobne do *ekklesia* funkcjonowały nie tylko w innych *polis* greckich (przykładem może

---

re zmieniły losy świata, Warszawa 2008, s. 350. Nb. por. także ciekawą, ale i kontrowersyjną analizę powołanych słów A. Lincolna zawartą w: G. Sartori, *Teoria...*, s. 52–54.

<sup>16</sup> Tak została wyrażona również zasada, o której mowa w art. 2 Konstytucji V Republiki Francuskiej: *Sonprincipeest: gouvernementdupeuple, par le peuple et pour le peuple*, [w:] *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekład i oprac. Z. Jarosz, Warszawa 1997.

<sup>17</sup> Por. M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 37.

<sup>18</sup> Warto jednak podkreślić, iż pogląd ten bywa w ostatnich latach kwestionowany jako zbyt europocentryczny i nieuwzględniający dorobku innych kręgów kulturowych; por. np. S. K. Sharma, *Ancient Indian Democracy – Studies, Research and Some Modern Myths*, „Indian Journal of Politics” Vol. XXXIX, No. 3, 2005, s. 155 i n., <http://www.ijps.net/images/Ancient%20Indian%20Democracy.pdf> (01.08.2011). Również R. A. Dahl, rozważając, czy demokracja narodziła się jedynie w Grecji, czy też jej elementy pojawiły się w różnym czasie i w różnych miejscach, skonkludował, że „przez wiele tysięcy lat pewne pierwotne formy demokracji mogły być najbardziej «naturalnym» systemem politycznym”, a sama demokracja „może być odkryta niezależnie lub odkryta na nowo wszędzie tam, gdzie zaistnieją odpowiednie po temu warunki”; R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 15.

<sup>19</sup> Ateny to miasto szczególne, było domem dla wielu, ale to właśnie działalność Peryklesa pozostawiła trwały ślad dla ustrojów państw; Por. szerzej: D. Kagan, *Pericles of Athens and the Birth of Democracy*, New York 1998, *passim*.

<sup>20</sup> Por. M. H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady, ideologia*, Warszawa 1999, s. 136.

tu być spartańską *apella*<sup>21</sup>), ale również w ówczesnym Rzymie<sup>22</sup>, lecz żadne ze zwoływanych tam zgromadzeń nie osiągnęło pozycji równej ateńskiej *ek-klesia*<sup>23</sup>.

Jednak na współczesne pojmowanie demokracji te starożytne źródła miały niewielki wpływ<sup>24</sup>. Można uznać nawet, iż demokracja grecka to tylko historyczny epizod, który w praktyce nie był brany pod uwagę w toku tworzenia się współczesnych instytucji demokratycznych. Zostały one bowiem ukształtowane – przede wszystkim – w procesie ograniczania średniowiecznej władzy królewskiej (zwłaszcza prawa do nakładania podatków) poprzez stosowanie procedur konsultacji (a później i współdecydowania) z przedstawicielami stanów dominujących w danym kraju.

Z czasem ten krąg osób obejmował coraz szersze grupy społeczeństwa, a jednocześnie też wzrastał zakres spraw politycznych i gospodarczych, w których monarcha nie mógł decydować samodzielnie<sup>25</sup>.

Zapewne dlatego też dzisiejsza demokracja tak bardzo różni się od greckiego źródła. Demokracja współczesna to demokracja przedstawicielska, oparta na możliwości artykułowania pluralizmu opinii, a polityka definiowana jest jako podejmowanie działań mających na celu określenie stanowisk przy uwzględnieniu interesów różnych grup społecznych. Efektem zawieranych kompromisów może być również udział w sprawowaniu władzy, proporcjonalnie do znaczenia i skuteczności danej grupy<sup>26</sup>.

Szukając definicji demokracji, zauważamy, że demokrację jako formę sprawowania władzy można definiować w kilku znaczeniach: jako źródło

---

<sup>21</sup> Por. szerzej: N. G. L. Hammond, *The Lyscurgean Reform at Sparta*, „Journal of Hellenic Studies” Vol. 70, 1950, s. 45.

<sup>22</sup> Por. szerzej: np. S. Grabowska, *Geneza i ewolucja inicjatywy ludowej w Europie*, „Gubernaculum et Administratio” z. 1, 2001, s. 119.

<sup>23</sup> Podkreślić przy tym należy, iż również ówczesna demokracja ateńska nie miała jednego oblicza i uległa znacznym przeobrażeniom. Należy w tym miejscu odesłać do znakomitego opracowania Mogensa Hermana Hansena poświęconego starożytnej demokracji greckiej. Już we wstępie autor podkreśla przemiany zachodzące w kształcie ateńskiej demokracji; por. M. H. Hansen, *Demokracja ateńska...*, s. 11.

<sup>24</sup> R. A. Dahl nazywa demokrację „amalgamatem”, na który złożyły się cztery źródła: doświadczenia antycznej Grecji, tradycje republikańskiego Rzymu i średniowiecznych włoskich państw-miast oraz logika równości politycznej; por. R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 21 i n. – już przytoczona monografia.

<sup>25</sup> Por. J. P. Dougherty, *The Fragility of Democracy*, „Modern Age”, Spring 2006, s. 120, [http://www.mmisi.org/ma/48\\_02/dougherty.pdf](http://www.mmisi.org/ma/48_02/dougherty.pdf), (1.08.2011).

<sup>26</sup> Por. szerzej: np. B. Crick, *W obronie polityki*, Warszawa 2004, *passim*.

władzy (legitymizacja), jako cel dla rządzących oraz jako stosowane procedury przy ustanawianiu władzy<sup>27</sup>.

To ostatnie – formalne – rozumienie demokracji zapoczątkował Joseph A. Schumpeter. Definiował on demokrację jako „metodę demokratyczną” będącą „rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”<sup>28</sup>. Proceduralne rozumienie demokracji zwyciężyło<sup>29</sup>, jednak z czasem pojawiła się krytyka tak zarysowanego podejścia. Dla J. Schumpetera bowiem sam fakt ubiegania się o głosy wyborców przedstawiciele dwóch partii był wystarczający do uznania utworzonego w wyniku tej procedury rządu za odpowiedzialnego wobec wyborców, a w konsekwencji do uznania systemu za demokratyczny. Krytycy definicji proceduralnej podkreślają m.in., że ten minimalizm wymagań stawianych w stosowanych wobec demokracji może łatwo prowadzić do zatarcia różnic pomiędzy nią a autokracją<sup>30</sup>.

Rozumienie proceduralne demokracji przyjął i twórczo rozwinął R. A. Dahl. Uważał on jednak, że demokracją może być nazwany jedynie ustrój zawierający „wszystkie instytucje polityczne niezbędne”<sup>31</sup>. Dlatego demokracja w modelu R. A. Dahla to raczej stan idealny, którego nie da się raczej osiągnąć, ale o który należy walczyć. Aby mieć możliwość chociażby zbliżenia się do tego stanu idealnego konieczne są m.in. zapewnienie alternatywnych źródeł informacji, wolność ekspresji politycznej oraz prawo stowarzyszania się<sup>32</sup>. Natomiast Juan Linz uzupełnił definicję R. A. Dahla, stwierdzając, iż system polityczny może być uważany za demokratyczny wówczas, „jeżeli dopuszcza swobodne kształtowanie się preferencji politycznych – poprzez wykorzystanie podstawowych wolności zrzeszania się, informacji i komunikowania się w celu nieskrępowanej, ale prowadzonej przy użyciu po-

<sup>27</sup> Por. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 15 i n.

<sup>28</sup> J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336 i n.

<sup>29</sup> Jak zauważa Samuel P. Huntington, odbyło się to wraz „z nastaniem lat siedemdziesiątych” dwudziestego wieku; por. S. P. Huntington, *Trzecia fala*, s. 16.

<sup>30</sup> Por. szerzej: A. Gutman, *Demokracja*, [w:] *Przewodnik po współczesnej myśli politycznej*, pod red. R. E. Goodin, F. Pettit, Warszawa 2002, s. 531–532.

<sup>31</sup> R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 96. Do tych instytucji Dahl zaliczył: wybieralnych przedstawicieli, wolne uczciwe i częste wybory, wolność słowa, różnorodność źródeł informacji, wolność stowarzyszania się oraz *inkluzywne* społeczeństwo, *ibidem*, s. 80.

<sup>32</sup> Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 19 i n.



kojowych środków rywalizacji pomiędzy przywódcami, która ma na celu uprawomocnienie w równych przedziałach czasu ich władczych roszczeń<sup>33</sup>.

Podsumowując powyższe stanowiska, należy stwierdzić, iż za demokrację może zostać uznany taki system instytucjonalny, w którym suweren (lud, naród) ma możliwość kreowania i kontroli władzy publicznej<sup>34</sup>. Jednak system ten musi być prawnie zdefiniowany i opierać się na określonych wartościach aksjologicznych, takich jak: wolność, równość, poszanowanie praw człowieka oraz pluralistyczny i konkurencyjny system polityczny. Istotny jest również fakt, iż poprzez wykorzystanie procedur i instytucji demokratycznych następuje legitymizowanie (uprawomocnienie) podmiotu sprawującego władzę. Legitymizacja może natomiast być zdefiniowana jako zdolność do wytworzenia i utrzymania przekonania, że istniejące instytucje są dla społeczeństwa najlepsze, czy też – innymi słowy – to pewien układ społeczny, w którym rządzeni są przekonani, że rządzący mają prawo do sprawowania nad nimi władzy i że wszyscy obywatele powinni przestrzegać ustanowionych przez rząd praw oraz podporządkować się wydanym na ich mocy poleceniom<sup>35</sup>.

Takie też rozumienie demokracji przyjmują Europejczycy i takie oczekiwania wyrażają również wobec instytucji takich jak Unia Europejska. Warto się więc zastanowić, czy jest to możliwe.

---

<sup>33</sup> J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, „Handbook of Political Science” Vol. 3, Addison-Wesley 1975, [za:] M. Burton, R. Gunther, J. Higley, *Elity a rozwój demokracji*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 15.

<sup>34</sup> Por. też definicję zaproponowaną przez Simona Hixa, według którego „o demokracji można mówić tylko wówczas, gdy można dokonać wyboru pomiędzy rywalizującymi ze sobą politykami oraz gdy istnieje realna szansa na wprowadzenie zmian w rządzie”; S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 218.

<sup>35</sup> Max Weber wyróżnił trzy typy legitymizacji władzy: legitymizację tradycyjną (opierającą się na historii i obyczaju); legitymizację charyzmatyczną (opierającą się na sile osobowości) oraz legitymizację racjonalną (opierającą się na systemie formalnych zasad prawnych); por. M. Weber, *Trzy czyste typy prawomocnego panowania*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975, s. 539 i n. Warto również zwrócić uwagę na różnice treściowe istniejące pomiędzy pojęciami „legitymizacja” a „legitymacja”. Legitymacja to pewien stan systemu politycznego, a legitymizacja – jak jest o tym mowa powyżej – to proces wiodący do osiągnięcia takiego stanu; por. W. Sokół, *Legitymacja (legitymizacja)*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1996, s. 145.

## III.

Unia Europejska jest tworem bardzo specyficznym, instytucją powstałą na bazie Wspólnot Europejskich, ale wykraczającą poza charakterystykę typowej organizacji międzynarodowej<sup>36</sup>. Unia nie jest jednak też państwem<sup>37</sup>, ani jednolitym, ani też federacyjnym<sup>38</sup>, chociaż stopień integracji występujący w ramach Unii dawno już przekroczył to, co jest uważane za związek państw wykonujących wspólnie pewne funkcje<sup>39</sup>. W doktrynie podkreśla się więc, iż specyfika Unii sytuuje ją „gdzieś pomiędzy konfederacją a federacją”<sup>40</sup> lub też jako organizację suwerennych państw z potencjałem federalnym<sup>41</sup>. W li-

<sup>36</sup> Por. szerzej: J. Kukulka, *Pojęcie i istota wspólnot międzynarodowych* oraz R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 13 i n. oraz s. 25 i n. Por. też: R. Zięba, *Antecedencje Unii Europejskiej: od projektów do Traktatu z Maastricht*, [w:] *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Simonidesowi*, pod red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2003, s. 269 i n.

<sup>37</sup> Jak podkreśla się w literaturze – Unia nie jest państwem bowiem: ma charakter funkcjonalny (nie zaś terytorialny); nie można mówić o ludności Unii (pomimo istnienia obywatelstwa UE) oraz nie ma kompetencji domniemanej (przysługującej państwom); por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 22 oraz C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 97. Chociaż J.C. Jacques stwierdził, iż „nie jest łatwo określić naturę prawną Wspólnot, które wydają się być państwem znajdującym się w trakcie nie zakończonego procesu powstawania”, [za:] K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego. Konsekwencje dla prawa krajowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 146. O próbach klasyfikacji UE w kategoriach państwa Por. szerzej: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 45 i n.

<sup>38</sup> Por. np. *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 15 i n. Jednak od dawna federalizm ukazywany jest jako najwłaściwszy model dla zjednoczonej Europy, w tym zakresie por. np. F. Kinsky, *Föderalismus: Ein Weg der Europakrise*, Bonn 1986, passim; por. również: idem, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999, s. 119 i n.

<sup>39</sup> Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 22.

<sup>40</sup> P. Böhringer, *Die Europäische Union. Eine Staatenverbindung ganz eigener Art. Acht fundamentale Wesenszüge*, [w:] *Europäische Union: Wesen, Struktur, Dynamik. Zwölf Beiträge zu einem vertieften Verständnis der europäischen Integration mit Synopsen, Materialien und Kommentaren zur Situation nach Abschluss der Regierungskonferenz 1996/97*, red. P. Böhringer, W. Jacob, Zürich 1997, s. 50. Por. też: Ch. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2001, s. 16.

<sup>41</sup> Por. D. Lasok, J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Union*, London 1994, s. 22 i n.



teraturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na wydarzenie, które miało miejsce w 1991 r., podczas debaty nad ostatecznym kształtem TUE, kiedy to na żądanie Wielkiej Brytanii usunięto z ówczesnego art. 1 termin „federalny” (*Union with a federal goal*) i użyto pojęcia *evercloserunion*. Wówczas w Niemczech pojawiły się głosy podkreślające, że nowy termin wykracza nawet poza zakres terminu pierwotnego. Bowiem unia to może być coś więcej niż jednoznacznie zdefiniowana ramami prawnymi federacja, gwarantująca konstytucyjnie prawa swym częściom składowym<sup>42</sup>.

Jest więc Unia Europejska czymś innym, czymś trudno definiowalnym<sup>43</sup>, systemem politycznym<sup>44</sup> *suigeneris*<sup>45</sup>. W jej funkcjonowaniu można zauważyć zarówno cechy charakterystyczne dla państwa (wspólny system praw-

---

<sup>42</sup> Por. P. J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” nr 2, 2006, s. 88. O cechach federalizmu w funkcjonowaniu Wspólnoty i Unii Europejskiej por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia. Ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Warszawa 1998, s. 13 i n. Por. też rozważania Wiesława Bokajło poświęcone Unii Europejskiej w kontekście nowego rozumienia pojęcia „federalizmu”; por. W. Bokajło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wrocław 1998, s. 119 i n.

<sup>43</sup> Jedynie na marginesie należy podkreślić zauważalną nieadekwatność klasycznych definicji, być może dla określenia, czym jest Unia konieczne będzie zmodyfikowanie dotychczas używanych pojęć zwłaszcza dotyczących systemów politycznych (a federalizmu w szczególności). I tak np. Ronald Watts wyróżnia 10 typów federalnych systemów politycznych: federacje, konfederacje, *federacies*, unie, konstytucjonalnie zdecentralizowane unie, państwa stowarzyszone, kondominia, ligi, połączone funkcjonalnie władze i hybrydy. UE zalicza przy tym do hybryd (por. R. Watts, *Comparing Federal System in the 1990's*, Ontario 1996, s. 6 i n.), a Maurice Croisat, szukając odpowiedzi na pytanie, czy Unia jest państwem federalnym, czy też strukturą międzyrządową, zdefiniował ostatecznie UE jako „międzyrządowy federalizm”; por. M. Croisat, *L'Europe et le fédéralisme: contribution e l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris 1999, *passim*.

<sup>44</sup> Co prawda, klasyczne pojmowanie systemu politycznego zakładało jego ścisłe powiązanie z państwem (tak np. G. Almond, *Comparing Political Systems*, „Journal of Politics”, Vol. 18 (2), s. 395), jednak współcześnie zostało to zanegowane (por. np. P. Birnbaum, P. Badie, *The Sociology of the State*, University of Chicago Press, Chicago 1983, s. 135 i n.). Simon Hix podkreśla więc, iż Unia jest w stanie funkcjonować jako w pełni ukształtowany system polityczny bez całkowitej transformacji organizacji terytorialnej państwa; por. S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 32.

<sup>45</sup> Por. np. M. Kruk-Jarosz, *Uwagi o wybranych zagadnieniach parlamentu Europejskiego*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wrocław 2004, s. 39. Por. też: J. Symonides, *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty...*, s. 45 i powołane tam słowa J. Delorsa: „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowanym” oraz K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” nr 2, 2004, s. 61.

ny, fakt występowania przez Unię w niektórych sprawach – jak np. handlu –jako całość), dla organizacji międzynarodowych (porządek międzyrządowy, dobrowolne członkostwo, procesy decyzyjne w ramach rozwiniętego system konsultacji), jak również elementy właściwe dla *supranacjonalizmu* rozumianego jako forma współpracy tworzącej nowy szczebel władzy ponadnarodowej. Władza tak stworzona jest autonomiczna, znajduje się ponad państwem i dysponuje pewnymi elementami przymusu, niezależnymi od środków stosowanych przez państwa członkowskie<sup>46</sup>. John McCormick podkreśla, iż „jedynym przyjętym przez wszystkich wnioskiem jest to, że w języku politycznym nie ma słów, które mogłyby wyrazić naturę UE oraz że jest ona jedyna w swoim rodzaju” i dalej – „nie ma zgody co do tego, czym Unia jest, ponieważ zmienia się nieustannie”<sup>47</sup>. Ta niejednoznaczność Unii Europejskiej – niestety – utrudnia jednoznaczne zastosowanie schematów definicyjnych stosowanych wobec państw i organizacji.

#### IV.

Pierwsze rozważania na temat miejsca instytucji demokratycznych w funkcjonowaniu ówczesnych Wspólnot (w tym również efektywności i roli Parlamentu Europejskiego) podjęte zostały już w 1972 r. w tzw. Raporcie Vedela<sup>48</sup>. Raport ten zapoczątkował klasyczne podejście do zjawiska deficytu demokracji w strukturach jednoczącej się Europy<sup>49</sup>. Można je zrelacjonować jako konsekwencję – zauważanego od dawna w funkcjonowaniu WE/UE – konfliktu pomiędzy instytucjami europejskimi (supranarodowymi) a instytucjami państw członkowskich. Wraz z pogłębiającym się procesem integra-

<sup>46</sup> Por. J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2010, s. 24–25 oraz 38.

<sup>47</sup> J. McCormick, *Zrozumieć Unię...*, s. 51. Autor również podkreśla, iż Unia co prawda zbliża się do swego ostatecznego kształtu, ale jest on nieznamy. Co więcej – nie wiemy również, kiedy ten kształt osiągniemy, a nawet kiedy osiągniemy, to nie będziemy o tym wiedzieć. Dowiemy się o tym dopiero wiele lat później; *ibidem*, s. 51.

<sup>48</sup> <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a/en>, (15.08.2011).

<sup>49</sup> Por. K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” nr 2, 2004, s. 64; P. Moreau Defarges, *Le déficit démocratique*, „Defensionale” nr 12, 2000, s. 135. O złożonym charakterze tego zjawiska por. też: P. Craig, *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*, [w:] *The Evolution of the EU Law*, red. P. Craig, G. de Burca, Oxford 1999, s. 23 i n.

cji konflikt ten zdaje się narastać, zwiększa się bowiem obszar, na którym te ośrodki władzy mogą ze sobą konkurować<sup>50</sup>. Zjawisko to staje się szczególnie ważne, jeżeli uwzględni się, iż przystąpienie do UE prowadzi do fundamentalnych następstw dla funkcjonowania organów władzy państw członkowskich. Szczególnie istotne zmiany zachodzą w zakresie funkcjonowania parlamentu narodowego. W doktrynie szacuje się bowiem, iż parlament państwa członkowskiego traci ok. 2/3 swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych<sup>51</sup>. Wynika to jednoznacznie z unormowań funkcjonujących w Unii – w sprawach uregulowanych rozporządzeniami stanowionymi przez organy Wspólnot wydawanie ustaw jest możliwe jedynie w wyjątkowych wypadkach, natomiast w sprawach unormowanych przez dyrektywy rolę Parlamentu jest konkretyzacja prawa wspólnotowego<sup>52</sup>. Należy również pamiętać, iż Wspólnoty Europejskie kształtowały się jako organizacja współpracy międzyrządowej, a w konsekwencji stosunkowo łatwo dochodziło do dominacji struktur krajowej administracji nad parlamentami narodowymi<sup>53</sup>. Co więcej – administracje państw członkowskich bardzo szybko tworzyły mechanizmy współpracy pomiędzy biurokracją europejską a narodowymi. Dodać też należy, iż późniejsze procesy integracyjne umacniały silną eurobiurokrację, której uprawnienie rosły z racji powiązań transnarodowych<sup>54</sup>.

W myśl tej teorii deficyt demokratyczny (pojęcie zaproponowane przez Davida Marquanda, posła do Parlamentu Europejskiego z ramienia brytyj-

<sup>50</sup> Por. A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja europejska*, [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2007, s. 87.

<sup>51</sup> J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11; por. też: C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 161 i n. oraz J. Barcz, *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 314.

<sup>52</sup> Rola ta ulegać będzie nieznacznemu zróżnicowaniu w zależności od stopnia szczególności dyrektywy. Por. szerzej: o zasadach stosowania prawa wspólnotowego przez instytucje krajowe np. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 28 i n.

<sup>53</sup> Por. szerzej: np. L.F.M. Besselink, *The separation of powers under Netherlands constitutional law and European integration*, „*European Public Law*” 1997, s. 313–321.

<sup>54</sup> Por. Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego UE a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „*Studia Europejskie*” nr 1, 2006, s. 45.

skiej Partii Pracy<sup>55</sup>) może zostać zniwelowany poprzez zastosowanie mechanizmów właściwych dla demokracji parlamentarnej – czyli w przypadku WE/UE poprzez zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Rozpoczęta wówczas przez niego dyskusja doprowadziła w efekcie do znacznego zwiększenia miejsca i roli PE. Jednak pomimo podjętych działań nie nastąpił oczekiwany wzrost identyfikacji mieszkańców państw członkowskich z Unią i nie zmalała skala opinii o deficycie demokratycznym<sup>56</sup>.

Wraz z upływem lat pojawiła się krytyka podjętych działań. Szczególnie negatywnie oceniono założenie, iż jedynie Parlament Europejski może być nośnikiem legitymizacji demokratycznej. Wysłany został wówczas pogląd, że na legitymizację tak specyficznego tworu, jakim jest Unia Europejska, należy spojrzeć z szerszej perspektywy, wykraczając poza ścisłą specyfikę państwa. W ramach tego nurtu poglądów można wyróżnić dwa charakterystyczne stanowiska<sup>57</sup>.

Pierwszy model wywodzi się z koncepcji R. Dahla, negującego wręcz możliwość przeniesienia na grunt organizacji międzynarodowej klasycznych rozwiązań demokratycznych będących domeną państw narodowych. Jednym ze zwolenników tej teorii jest Andrew Moravcsik, podkreślający, iż troska o deficyt demokracji w Unii jest zbędna, bowiem wystarczającym czynnikiem legitymizującym są rządy państw członkowskich<sup>58</sup>.

Argumenty przedstawiane przez A. Moravcsika są konsekwencją rozwijanej przez niego teorii liberalnego *intergovernmentalizmu* i opierają się na założeniu, że to rządy państw członkowskich kierują Unią, a Komisja pełni funkcję ich swoistego agenta. Najważniejsze decyzje podejmowane są w toku negocjacji międzyrządowych, a one nie mogą przynieść nieprzewidzianych dla państw konsekwencji. Nie ma rozdzwieńki pomiędzy preferencjami rzą-

---

<sup>55</sup> D. Marquand, *Parliament for Europe*, Londyn 1979, [za:] R. Riedel, *Deficyt demokratyczny. Defekt czy błogosławieństwo*, „Studia Europejskie” nr 4, 2008, s. 10.

<sup>56</sup> Por. R. Riedel, *Deficyt demokratyczny...*, s. 10. Wielu autorów podkreśla również, że powody istnienia „demokratycznego deficytu” są głębsze, a więc i jego niwelowanie nie może się sprowadzić jedynie do wzmocnienia PE; por. np. D. Grimm, [w:] T. Ellwein, D. Grimm, J. J. Hesse, G. F. Schuppert, *Jahrbuch Staats- u. Verwaltungswissenschaft, band 6* (1992/93), Baden-Baden 1993, s. 13–14.

<sup>57</sup> Por. K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” nr 2, 2004, s. 65.

<sup>58</sup> Por. A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 40, No. 4, 2002, s. 603 i n.

dów a ostatecznym kształtem polityki unijnej – a więc nie można też Unii określić jako niedemokratycznej<sup>59</sup>.

Zwolennicy drugiego stanowiska odwołują się różnorodności Unii i podkreślają, że jest to mechanizm wielu zintegrowanych poziomów rządzenia, na który składają się zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie z ich organami (*wielopoziomowy system polityczny*).

Zwolennicy tej koncepcji podkreślają jednak, iż w nieustannych negocjacjach i kompromisach podejmowanych na szczelbu unijnym, a jednocześnie w związku ze wzmacnianiem poziomu regionalnego słabnie znaczenie państw członkowskich. Joseph H. H. Weiler podkreśla przy tym negatywne następstwa procesu, który nazywa „odwróconym regionalizmem”<sup>60</sup>. Zjawisko to polega na możliwości reprezentowania interesów regionalnych z pominięciem państw narodowych, co w efekcie końcowym powoduje zarówno oddalenie realizowanych spraw od obywateli, jak i osłabienie prestiżu państwa. Dodatkowo Unia, wkraczając w dziedziny zarezerwowane dotychczas dla państwa bądź dla społeczności lokalnych lub obywateli, potęgowała przekonania (niezależnie od tego, czy było to zasadne, czy też nie) o „wszechmocy” instytucji unijnych<sup>61</sup>. Te zjawiska są również uważane z podstawowe źródła powstającego deficytu demokracji.

Wraz z upływem czasu katalog obszarów wpływających na powstawanie „deficytu demokracji” stworzony przez J. H. H. Weilera<sup>62</sup> został rozbudowany i obecnie obejmuje<sup>63</sup>:

- zwiększenie zakresu władzy wykonawczej, a w konsekwencji również i mniejszą kontrolę ze strony parlamentów narodowych<sup>64</sup>;

---

<sup>59</sup> Tak poglądy A. Moravcsika syntetyzuje A. Hix; Por. szerzej: S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 222.

<sup>60</sup> Por. szerzej: J. H. H. Weiler, *The State „überalles” Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9506ind.html> (16.08.2011).

<sup>61</sup> Por. szerzej: ibidem oraz J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe „do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 1999, s. 265.

<sup>62</sup> Por. J. H. H. Weiler, U. R. Halten, F. Mayer, *European Democracy and its Critique*, „West European Politics” Vol. 18 (3), 1995, s. 4–39.

<sup>63</sup> Por. L. Siedentop, *Democracy in Europe*, London 2000, [za:] S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 219–220,

<sup>64</sup> Por. np. T. Raunio, *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, „Government and Opposition” Vol. 34 (2), 1999, s. 180–202.

- nadal za słabą pozycję PE jako jedyne go organu pochodzącego z wyborów powszechnych<sup>65</sup>;
- brak rzeczowych „wyborów europejskich” – przedmiotem kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w państwa członkowskich rzadko kiedy stają się sprawy europejskie, zazwyczaj głosowanie odbywa się w kontekście bieżącej polityki wewnętrznej<sup>66</sup>;
- fakt, iż UE jest dla obywateli państw członkowskich zbyt odległa, nadal nie rozumieją oni specyfiki UE i jej organów (np. Komisja jest bytem niedookreślonym i wręcz nieznanym<sup>67</sup>);
- swoisty „dryf polityczny” Unii. Cechą charakterystyczną Unii staje się przyjmowanie rozwiązań nieuznawanych za najlepsze, lecz jedynie maksymalnie niekontrowersyjnych (nieostrych).

Można więc zgodzić się z J. H. H. Weilerem, konkludującym, iż istnieje konieczność rozwinięcia współpracy poziomu narodowego i wspólnotowego dla zapewnienia demokratyzacji struktur europejskich. Aby ta współpraca nie potęgowała konfliktów, wskazane było również dokonanie podziału kompetencji, tak zrealizowanego, aby zapewnić jak największą przejrzystość procesu podejmowania decyzji. A dla zniwelowania tak rozumianego deficytu należałoby też wzmocnić rolę parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego<sup>68</sup>.

## V.

Dyskusja o deficycie demokracji w Unii Europejskiej wydaje się więc dyskusją – na swój sposób – zastępczą. Szukając odpowiedzi na pytanie, jak zbliżyć Unię Europejską do „zwykłego człowieka”, jednocześnie próbowano przesą-

---

<sup>65</sup> Por. np. J. Lodge, *The European Parliament and the Authority-Democracy Crisis*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” Vol. 531, 1994, s. 69–83.

<sup>66</sup> Por. S. Hix, *Dimensions and Alignments In European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses*, „European Journal of Political Research” Vol. 35, 1999, s. 69–106.

<sup>67</sup> Por. P. Magnette, *Appointing and Censuring The European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context*, „European Law Journal” Vol. 7 (3), 2001, s. 292–310.

<sup>68</sup> Por. K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu...*, s. 68.



dzic o ostatecznym kształcie Unii<sup>69</sup>. Nie wydaje się to właściwe. Podejmując bowiem spektakularne<sup>70</sup>, ale zbyt pochopnie decyzje mogące przesądzić o *finalitépolitique* Unii, możemy doprowadzić do klęski tego największego i najbardziej udanego europejskiego projektu.

Unia Europejska jest w momencie dla siebie decydującym – poszukuje własnej tożsamości i własnej drogi. Nawet jednak na tak zaawansowanym etapie integracji warto odwołać się do klasycznej „metody Monneta”, metody opierającej się na ewolucyjnym rozwoju, a unikającej zmian rewolucyjnych.

Demokracja jest wartością silnie zakorzenioną w świadomości europejczyków, jesteśmy z niej dumni, nawet jeżeli nie korzystamy z jej instytucji. Nie możemy jednak przenieść klasycznego rozumienia tego pojęcia na grunt UE. Siłą, a również i źródłem sukcesu Wspólnot było umiejętne łączenie metody wspólnotowej oraz metody międzypaństwowej. Powstała w ten sposób złożona, wielopoziomowa konstrukcja mogła się rozwijać, mając oparcie zarówno w zintegrowanych działaniach koordynowanych przez organy ponadnarodowe, jak i w państwowości narodowej. Krzysztof Szczerski podkreśla, iż te dwie rzeczywistości „ulegają obecnie w Europie daleko idącemu powiązaniu, zintegrowaniu i wzajemnemu przenikaniu – można powiedzieć, że są wszechobecne. Nie oznacza to jednak, że uzyskują jednolitą naturę, w tym sensie, iż któryś z nich musi poddać się zdominowanej monokulturze drugiego. W rzeczywistości jest zupełnie odwrotnie, i to właśnie stanowi o wyjątkowości polityki w Unii Europejskiej”<sup>71</sup>.

Demokracja w UE musi – tak jak i sama Unia – być „wielopoziomowa” i obejmować zarówno elementy bezpośredniej aktywności obywateli (prawo inicjatywy ludowej, prawo petycji, a zwłaszcza możliwość prowadzenia debaty ogólnoeuropejskiej itp.<sup>72</sup>), jak i aktywną rolę ciał pochodzących z wy-

<sup>69</sup> A prowadzona analiza związana była również ze poszukiwaniem źródła legitymizacji samej Unii. O koncepcjach legitymizacji UE Por. szerzej: J. Pawłowski, *Przebudowa instytucjonalna UE wobec potrzeb legitymizacji*, „Studia Europejskie” nr 2, 2007, s. 38 i n. oraz K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Kraków 2008, s. 42 i n.

<sup>70</sup> Jako najbardziej charakterystyczny przykład można wymienić kontrowersje związane z przygotowaniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; Dz. Urz. UE, C 310, t. 47, 16 grudnia 2004.

<sup>71</sup> K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Kraków 2008, s. 38.

<sup>72</sup> Znaczenie dialogu i negocjacji akcentuje Jürgen Habermas w swojej koncepcji „patriotyzmu konstytucyjnego” (por. J. Habermas, *Obywatelstwo i tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 26). W swej koncepcji Habermas przedstawia również nową definicję demokracji, rozumiejąc ją jako „model polityki deliberującej

borów powszechnych – czyli zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych krajów członkowskich. Cała sztuka kompromisu będzie polegała na znalezieniu właściwego miejsca dla wszystkich uczestników tej „gry o Europę”.

Nie możemy jednak oczekiwać, że deficyt demokracji zniknie. Jego źródła tkwią bowiem nie tylko w założeniach konstrukcyjnych Wspólnot, powstałych jako organizacja międzynarodowa, a więc jako byt o ograniczonym wpływie suwerena poszczególnego państwa narodowego na podejmowane decyzje. Jednak współczesny deficyt demokracji jest – przede wszystkim – naturalnym efektem stale rosnących oczekiwań i pragnień obywateli wyrażanym wobec instytucji tworzących system demokratyczny. Wraz z postępującym rozwojem społecznym „wczorajszy” poziom zadowolenia „dziś” jest już niewystarczający. Demokracja jest nieustannie dziejącym się procesem, nie zaś zakonserwowanym bytem, chcąc ją pielęgnować, musimy ją wciąż rozwijać<sup>73</sup>. Nie możemy spocząć na laurach, lecz stale musimy poszukiwać nowych odpowiedzi na wciąż zadawane pytania.

## Summary

### Democracy and its Deficit in the European Union

Searching for a way to eliminate a „deficit in democracy” in the European Union is at the same time searching for the final political shape of the EU (*finalité politique*) and also for a way to legitimize the EU itself and its institutions as well. However, all action must be taken after some consideration and it is worth to follow the „Monnet method”, which advocates evolutionary change, rather than a revolutionary one. Democracy in the EU must be multilevel and must mirror the EU itself in that respect; it and needs to incorporate both direct participa-

---

(*deliberative*). Punktem wyjścia nie jest tu już wielki podmiot, jakaś wspólnotowa całość, lecz anonimowe, ząbwiąjące się dyskursy”; por. ibidem, s. 24. Por. też szerzej: A. M. Nogał, *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa 2009, s. 219 i n.

<sup>73</sup> O propozycjach konkretnych rozwiązań por. m. in. R. Markowski, *Innowacje demokratyczne i ich zastosowanie w Polsce*, [w:] *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 157 i n.; idem, *Rekomendacje prawno-instytucjonalne dla zwiększenia zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym*, <http://siecsplot.pl/static/upload/moj-samorząd/ekspertyza-2.pdf>, (9.08.2011) oraz J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i polityka*, Wrocław 2009, s. 95 i n.

tion of the EU citizens, as well as an active role of the bodies formed in general elections: the European Parliament and the national parliaments of the Member States. There is a vital need for a compromise that shall allocate the appropriate places for all of the participants in the „European game”.

