

Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Instytut Europeistyki

KRYZYSY

w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania

Radakcja naukowa:
Konstanty Adam Wojtaszczyk
Jadwiga Nadolska

Warszawa 2015

Spis treści

Konstanty Adam Wojtaszczyk

Wstęp9

Paweł Borkowski

Kryzysy w procesie integracji w perspektywie teorii13

Marek Nadolski

„Kryzysy” w procesie integracji europejskiej z perspektywy historycznej27

Wojciech Lewandowski

Kryzys aksjologiczny w Unii Europejskiej53

Artur Nowak-Far

**Kryzys w Unii Europejskiej. Perspektywa instytucjonalno-
-ekonomiczna**67

Monika Poboży

Kryzys strukturalny Unii Europejskiej101

Marta Witkowska

**Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej - przyczyny,
uwarunkowania, scenariusze rozwoju sytuacji**119

Krzysztof Szewior

**Kryzys społeczny w Europie w dobie przemian modelu
i rzeczywistości?**161

Ewa Stasiak-Jazukiewicz

Kryzys komunikacji w Unii Europejskiej?195

Anna Wierzchowska

Kryzys modernizacyjny procesu integracji europejskiej241

Marta Witkowska

KRYZYS MODELU DEMOKRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ – PRZYCZYNY, UWARUNKOWANIA, SCENARIUSZE ROZWOJU SYTUACJI

Artykuł jest syntezą wyników badań dotyczących poszukiwania przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w Unii Europejskiej (UE)¹. Jego celem jest projekcja scenariuszy dotyczących przyszłego rozwoju aktualnie diagnozowanego modelu demokracji (stanu demokracji) w UE w odniesieniu do hipotetycznych modeli funkcjonowania Unii jako federacji, imperium lub Europy *à la carte*. Obecny stan demokracji w UE definiowany jest często jako deficyt demokracji w UE. Opisany on jest jako brak zastosowania klasycznych, systemowych i strukturalnych rozwiązań demokratycznych, sprawdzonych w państwach członkowskich do analizy funkcjonowania UE. Badaniem tego zjawiska od ponad dwu dekad zajmuje się wiele podmiotów, w tym także państwa członkowskie oraz instytucje unijne, które podejmują działania naprawcze². W literaturze polskojęzycznej, a zwłaszcza zagranicznej, znajdują się liczne opisy wypracowanych, niejednokrotnie przeciwstawnych, teoretycznych rozważań zawierających propozycje zreformowania systemu UE³.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyżyczenia”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/HS5/01077. Opracowanie w ramach modułu „Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej”.

² Wyrazem tych działań są m. in.: Agenda 2000 Komisji Europejskiej z 1997 r., Deklaracja o przyszłości Unii Europejskiej Rady Europejskiej z 2000 r., Deklaracja z Laeken w sprawie Przyszłości Unii Europejskiej Rady Europejskiej z 2001 r., projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy Konwentu Europejskiego z 2004 r. oraz ostatecznie reforma traktatów założycielskich dokonana Traktatem z Lizbony z 2009 r.

³ Autorzy krajowi: Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013; K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012;

Przedmiotem badania opisanego w niniejszym raporcie są wybrane mechanizmy, normy i wartości systemu Unii Europejskiej mające decydujące znaczenie dla funkcjonowania demokracji w UE. Pogłębionej ich diagnozy dokonano w kilku artykułach, będących analizami cząstkowymi, które zostały opublikowane odrębnie⁴. W samym raporcie przytaczane będą jedynie uzyskane wyniki.

W całym badaniu jak i w niniejszym raporcie przyjęto założenie, że konstrukcji Unii nie można analizować w świetle elementów definiujących demokratyczne państwo prawne⁵. W oparciu o dostępne koncepcje teoretyczne autorka wykaże wielopoziomowy wymiar funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej. Posługując się znanymi kryteriami oceny legitymacji

A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2011; K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008; J. Fiszer, *Czy model demokracji w państwie może być wzorem dla Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 1 (44), s. 101–125; K. Ławniczak, *Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymacji Unii Europejskiej*, „e-Politikon” 2012, nr 3, s. 107–128; S. Konopacki, *Problem deficytu demokratycznego w UE u progu XXI wieku*, [w:] M. Stolarczyk (red.) *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 113–124; S. Luc, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a deficyt wdrażania polityki*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego” 2010, nr 8, s. 125–147; R. Riedel, *Unia Europejska – hybrydowy system polityczny. Multilevel governance jako kompromis pomiędzy intergovernmentalizmem a supranacjonalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 67–79; wybrani autorzy zagraniczni: R. Rousseau: *The “Democratic Deficit” And Legitimacy Problems Of The European Union: Elements Of The Debate*, „Online Journal Modelling the New Europe” 2014, No. 12, s. 10–30; B. Kohler-Koch, B. Rittberger, *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2007; A. Moravcsik, *In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 4, s. 603–624; F. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999.

⁴ T.G. Grosse, *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 3, s. 25–52; M. Witkowska, *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1, s. 65–95; A. Sroka, *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących rozliczalności w podejmowaniu i realizacji decyzji w UE*, „Przegląd Europejski” 2015, w druku; J.F. Czub, *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez poszerzanie zakresu przedmiotowego udziału grup biznesu w podejmowaniu i realizacji decyzji w UE*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 2; R. Bierniada, *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału władzy lokalnej i regionalnej w podejmowaniu i realizacji decyzji w UE*, „Przegląd Europejski” 2015, w druku.

⁵ U. K. Preuss, *National, Supranational and International Solidarity*, [w:] K. Bayertz (red.), „Solidarity: Philosophical Studies in Contemporary Culture” 1999, No. 5, s. 281–292; podobnie: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I., C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 418–419.

wielopoziomowych systemów, zostanie przyjęte założenie, że źródłem legitymacji działań UE są różne podmioty, nie tylko państwa członkowskie, działające na różnych poziomach. Model demokracji w UE ewoluuje, ale nie są to zmiany dynamiczne. W okresie występowania kryzysów, proces ten nabiera dynamiki. Ze względu na zmienny charakter zachodzących procesów nie da się uchwycić obowiązującego modelu demokracji w UE jako wzorca do pomiaru czy ustanowić jako niezmiennie wymagany standard⁶. Demokrację w UE należy postrzegać jako cel.

Tezy te zostały poddane weryfikacji po wstępnym omówieniu założeń metodologicznych badania. Raport składa się z dwóch części. W pierwszej zaprezentowano analizy dotyczące przyczyn i uwarunkowań kryzysu demokracji w UE z wyróżnieniem trzech płaszczyzn analitycznych, szeroko omówionych w części metodologicznej. Jej celem jest ocena, czy dotychczasowe działania podejmowane dla poprawy stanu demokracji w UE przeciwdziałają czy pogłębiają sytuację kryzysową.

W drugiej części raportu przedstawiono projekcję możliwych współzależności zachodzących między obserwowanymi zjawiskami. Ten etap badania będzie miał charakter prognostyczny, w którym zgodnie z metodą scenariuszową zostanie zaprezentowana perspektywa rozwoju modelu demokracji UE w odniesieniu do hipotetycznych modeli funkcjonowania Unii jako federacji, imperium lub Europy *à la carte*.

1. Założenia metodologiczne badania

W dostępnych publikacjach autorzy dokonujący ocen zestawiają rzeczywistość unijną z określonym wyobrażeniem o dobrze funkcjonującym państwie demokratycznym (najczęściej z modelem liberalnej demokracji przedstawicielskiej). Porównywany jest faktycznie działający system Unii z modelem standaryzującym nasze poznanie i rozumienie fenomenu demokracji⁷. Powołując się na dotychczasowe ustalenia teoretyczne poszukiwane są zatem dwa główne modele funkcjonowania demokracji w ramach Unii Europejskiej: proceduralna i przedstawicielska. Nie są to jednak wykluczające się modele, w ramach których mogą współwystępować elementy zapożyczone.

Unia Europejska nie jest państwem, lecz organizacją przez państwa powołaną. Jest bardzo nietypową organizacją międzynarodową ze względu na swoje cele oraz zakres przekazanych uprawnień i sposób ich realizacji.

⁶ Podobnie patrz: K. Mizera, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, nr 3, s. 95.

⁷ R. Prostack, *Ocena lizbońskiej reformy unijnych instytucji w perspektywie traktatowego postulatu wzmocnienia demokratycznego charakteru*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Unia Europejska po Traktacie lizbońskim. Wybrane zagadnienia prawne, ekonomiczne i polityczne*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 66.

Pobieżna koncentracja uwagi następuje na kwestii równej suwerenności państw członkowskich – państw jako uczestników działań politycznych i ich beneficjentów, nie zaś na równej podmiotowości każdej osoby fizycznej, czyli obywateli UE będących uczestnikami procesów politycznych i ich beneficjentów⁸. Dostrzegając te niedoskonałości poznawcze w planowanym badaniu dotyczącym kryzysu modelu demokracji Unii Europejskiej dokonano czterech wstępnych założeń.

Po pierwsze, demokratyczność systemu UE poddana została badaniu równolegle w trzech płaszczyznach: normatywno-aksjologicznej, instytucjonalno-proceduralnej oraz utylitarnej, stanowiących zmienne pod nazwami: *throughput*, *input* oraz *output*.

Drugie założenie wynika z faktu, że UE jest bardzo nietypową organizacją międzynarodową. Autorzy przyjęli, że UE realizuje ideę wielopoziomowego zarządzania publicznego (*multi-level governance*, *MLG*), przez co należy ją odróżniać od demokracji jako określonej formy *stricte* politycznego rządzenia (*government*)⁹.

Po trzecie autorzy traktując Unię jako system wielopoziomowego zarządzania poszukiwali współzależności zachodzących w płaszczyźnie wertykalnej między poziomami systemu oraz horyzontalnych w obrębie poziomu między wyznaczonymi, szerzej opisanymi w kolejnej części raportu, zmiennymi: *throughput*, *input* oraz *output*.

Ostatnie, czwarte założenie badawcze dotyczy aspektu prognostycznego, z którego wynikają wnioski dotyczące przyszłości rozwoju modelu demokracji w Unii Europejskiej.

W obliczu bogactwa literatury dotyczącej zarówno przejawów, jak i źródeł deficytu demokratycznego UE dokonano weryfikacji słuszności założeń wybranych ujęć teoretycznych. W powszechnie spotykanym ujęciu, zdefiniowanym przez Andreeasa Føllesdala i Simona Hixa, przejawy deficytu demokratycznego UE wskazywane są w pięciu aspektach. Po pierwsze we wzroście znaczenia władzy wykonawczej przy jednoczesnym osłabieniu kontroli parlamentarnej nad nią. Po drugie w braku możliwości rekompensowania utraty kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe przez Parlament Europejski. Po trzecie w braku debaty europejskiej podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego. Po czwarte w tzw. oddaleniu Unii od obywateli, czyli braku przejrzystości procesu decyzyjnego i procedur odpowiedzialności instytucji UE przed obywatelami. Ostatni aspekt dotyczy niskiej oceny stopnia wypełniania oczekiwań społecznych jakie są stawiane wobec Unii¹⁰.

⁸ Tamże, s. 67.

⁹ M. Tsakatika, *Governance vs. Politics: the European Union's Constitutive 'Democratic Deficit'*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, No. 6, s. 867–885.

¹⁰ A. Føllesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vo. 44, No. 3, s. 534–537.

Koncepcja ta jedynie wskazuje na przejawy deficytu i przy jej zastosowaniu nie można udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące projekcji rozwiązań demokratycznych w UE w chwili dokonania modyfikacji w obrębie jednego z jej aspektów. Nie udziela także odpowiedzi o wpływ na stan demokracji na poszczególnych poziomach systemu w płaszczyźnie horyzontalnej. Z tego powodu koncepcja ta posłużyła w badaniu do weryfikowania słuszności wyciąganych wniosków i zwracania uwagi na ograniczenia, na które można natrafić przy próbie modyfikowania poszczególnych aspektów funkcjonowania demokracji w UE.

Natomiast po lekturze publikacji autorstwa Andrew Moravcsika można wyciągnąć wniosek, że Unia jest niesłusznie krytykowana za deficyt demokracji. Polityka UE jest przejrzysta, efektywna i zgodna z oczekiwaniami Europejczyków, i że (przynajmniej obecnie) nie można zwiększyć stopnia partycypacji obywateli w unijnej polityce¹¹. Procedury podejmowania decyzji w UE są złożone i odbywają się na wielu poziomach, co ogranicza ich arbitralność. Jednocześnie państwa dysponują mechanizmami pozwalającymi im na dostosowanie zakresu ich zobowiązań wynikających z członkostwa (klauzule *opt-out*, wzmocniona współpraca)¹². Rozważania autora szczególnie dotyczą aspektu społecznej legitymacji UE oraz satysfakcji z podejmowanych przez nią działań.

Podobnie poglądy Giandomenico Majonego stały się tylko w części podstawą do przeprowadzenia opisywanego badania. Autor ten w swoich wczesnych publikacjach zajął stanowisko negujące kwestię deficytu demokratycznego. Wskazywał, że postrzeganie jego wynika z błędu stosowania wobec Unii pojęć, kategorii i standardów oceny wypracowanych dla państw członkowskich¹³. Jego późniejsze prace, w których zaproponował alternatywne wyjaśnienie deficytu legitymacji, zwracające uwagę na ukryte zasady integracji i ich szkodliwe konsekwencje dla odpowiedzialności i efektywności unijnych instytucji, będą podstawą do wyciągnięcia wniosków w części prognostycznej badania.

Ze względu na założenia badawcze najbardziej właściwą do osiągnięcia wyznaczonych celów i udzielenia odpowiedzi na postawione pytania jest koncepcja, którą zaproponował Fritz Wilhelm Scharpf¹⁴, a następnie roz-

¹¹ A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 4, s. 603–606, za: K. Ławniczak, *Między demokracją...*, dz. cyt., s. 114.

¹² Tamże, za: K. Ławniczak, *Między demokracją...*, dz. cyt., s. 115.

¹³ G. Majone, *Europe’s „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, Vol. 4, No. 1, s. 8–10, za: K. Ławniczak, dz. cyt., s. 108 i nast.

¹⁴ F.W. Scharpf, *Governing in Europe*: dz. cyt. oraz F. W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper”, 2009, No. 1, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-1.pdf>, (dostęp: 21.05.2015).

winał Marcus Höreth¹⁵. Koncepcja ta dotyczy szczególnych aspektów zagadnienia legitymacji Unii Europejskiej. Istotne w niej są relacje wertykalne między poziomem narodowym i ponadnarodowym oraz horyzontalne między władzą a obywatelami.

W całym badaniu analiza prowadzona była w trzech płaszczyznach: normatywno-aksjologicznej, instytucjonalno-proceduralnej oraz utylitarnej. Wyróżnienia tych trzech płaszczyzn analizy dokonano analogicznie wobec propozycji definiowania modeli demokratycznych¹⁶ oraz wspierając się koncepcją typów legitymacji ponadpaństwowego, wielopoziomowego systemu politycznego autorstwa Fritza W. Scharpfa i Marcusa Höretha. Samo wyróżnianie tych trzech płaszczyzn nie jest działaniem nowym, autorzy dość powszechnie stosują jedną z opisanych wyżej perspektyw badawczych. Czynią to często nieświadomie. Walorem prowadzonego badania jest zebranie i uporządkowanie wiedzy na temat funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej w jej trzech aspektach.

W płaszczyźnie normatywno-aksjologicznej badanie dotyczyło poszukiwania przyczyn, uwarunkowań oraz scenariuszy przezwycięzania kryzysu modelu demokracji w Unii Europejskiej poprzez analizę europejskiego systemu norm, wartości i kultury demokratycznej. Nawiązując do stosowanej w badaniu koncepcji teoretycznej Fritz Scharpf zaproponował dla tej płaszczyzny analitycznej określenie „w obrębie systemu” (*throughput*). Z powyższego wynika, że poszukiwania demokratyczności w tym aspekcie dotyczą społecznej akceptacji źródeł władzy. Na ten typ legitymacji można spotkać także określenie „społeczna” (*social legitimacy*)¹⁷. Ocenie podlega bowiem stopień ujednoczenia społeczeństwa, wytworzenia się zbiorowej tożsamości i ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego¹⁸.

W płaszczyźnie instytucjonalno-proceduralnej analiza dotyczy rozwiązań systemu instytucjonalnego UE pod względem zachowania reguł demokracji liberalnej oraz stopnia udziału w podejmowaniu decyzji reprezentacji spo-

¹⁵ M. Höreth, *The Trilemma of Legitimacy, Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „Discussion Paper” 1998, No. C11.

¹⁶ Współcześnie badacze definiują demokrację posługując się kryteriami aksjologicznymi, proceduralnymi oraz efektywności, por. m.in. A. Chodubski, *Wprowadzenie. Współczesne postrzeganie demokracji*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji: doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Difin, Warszawa 2011, s. 15–23 oraz R. Borkowski, *Definiowanie demokracji*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.

¹⁷ J. H. H. Weiler, *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*, „Aussenwirtschaft” 1991, 46:III/IV, s. 411–437.

¹⁸ F. Schimmelfennig, *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*, „Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung” 1996, Nr. 27, s. 14, <https://bibliographie.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47207/pdf/tap27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (dostęp: 21.05.2015).

łeczeństwa, a także stopnia przejrzystości i odpowiedzialności. Oznacza to, że diagnozą objęto mechanizmy funkcjonowania demokracji na podstawie uznanych wartości. W koncepcji teoretycznej wspomnianych autorów ten rodzaj legitymacji otrzymał miano bezpośredniej, ewentualnie powszechniej spotykane „na wejściu” systemu (*input*). Zgodnie z założeniami teoretycznymi zwiększenie legitymacji systemu typu *input* polega na poprawieniu odpowiedzialności demokratycznej instytucji Unii Europejskiej przed elektoratem poprzez trójfazowe działania: parlamentaryzację, konstytucjonalizację i deliberację.¹⁹

Natomiast w wymiarze utylitarnym poszukiwania rozwiązania kryzysu modelu demokracji w UE skoncentrowane były wokół oceny korzyści płynących z podejmowanych decyzji. Ten ostatni wymiar analizy w adaptowanej koncepcji teoretycznej został określony jako legitymacja skuteczności UE, ewentualnie „na wyjściu” (*output*). Poprawa legitymacji typu *output* wiąże się ze zwiększeniem popularności decyzji i akceptacją osiąganych efektów.

Wyniki badania zostały wyprowadzone w oparciu o triangulację wyżej opisanych zmiennych. Przegląd literatury wskazuje, że dominuje ujęcie dychotomiczne. Autorzy obierają najczęściej jedną z dwu przedstawionych płaszczyzn (*input* bądź *output*), postrzegając ją jako jedyną możliwą zmienną w swoich analizach.

Drugim istotnym założeniem opisywanego badania jest fakt, że trudność we wskazaniu przyczyn i uwarunkowań rozwoju modelu demokracji w Unii Europejskiej stanowi jej struktura normatywno-instytucjonalna. Autorzy przyjęli założenie, że Unia realizuje ideę wielopoziomowego zarządzania publicznego (*MLG*), przez co należy ją odróżnić od demokracji jako określonej formy *stricte* politycznego rządzenia (*government*)²⁰. Jest to koncepcja przeciwstawna wobec popularnego stanowiska międzyrządowego²¹ i opiera się na założeniach koncepcji *governance*²². Unię Europejską postrzega się jako nie-hierarchiczny wielopoziomowy system ekspercko-polityczny. Jego potencjał mobilizowany jest poprzez sieci powiązań państwowych i prywat-

¹⁹ M.A. Pollack, *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, No. 8, s. 386.

²⁰ M. Tsakatika, *Governance vs. Politics*, dz. cyt., s. 867–885.

²¹ Zwłaszcza: A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, No. 4, s. 473–524; G. Majone, *Europe’s Democratic Deficit...*, dz. cyt., s. 5–28; oraz R. Dehousse, *Constitutional Reform in the European Community: are There Alternatives to the Majoritarian Avenue*, „West European Politics” 1995, Vol. 18, No. 3, s. 131 i nast.

²² Popularność koncepcji *Governance* wynika z faktu, że stanowi ona perspektywę badawczą rządów zarówno w wymiarze systemu politycznego państwa jak i systemu międzynarodowego. Zrywa z dominującym dotąd podziałem na ład państwowy i anarchię w relacjach międzynarodowych, za: G.F. Schuppert, *Governance Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden 2005.

nych oraz publiczno-prywatnych podmiotów, podejmujących decyzje w procesie deliberacji w ramach formalnych i nieformalnych struktur instytucjonalnych²³. W przedmiocie deficytu demokracji poszukiwania koncentrują się głównie na nowym sposobie legitymowania systemów wielopoziomowych – wspomnianych *throughput*, *input* oraz *output*.

MLG jest popularnym podejściem teoretycznym, stosowanym od ponad dwudziestu lat, opartym na założeniach koncepcji *governance*²⁴. Jego użyteczność dla opisywanego badania wynika z faktu, że nie dąży do wyjaśnienia istoty Unii Europejskiej (ang. *polity*), lecz koncentruje się na sposobie działania instytucji i innych podmiotów w mechanizmach podejmowania decyzji, na aspekcie *politics*²⁵. MLG dostarcza uproszczone wyjaśnienie pluralistycznej i mocno rozproszonej aktywności kształtowania polityki, w której uczestniczy wiele podmiotów (indywidualnych i instytucjonalnych), na różnych politycznych poziomach, od ponadnarodowego do subnarodowego czy lokalnego²⁶. Jest teoretycznym modelem ekplanacyjnym opisującym relacje i zależności zarówno wertykalne, jak i horyzontalne bez aspiracji do prognozowania przyszłości i końcowego efektu procesów integracji. Popularność tego podejścia i jego liczne permutacje wiążą się z uznawaniem i wyróżnianiem przez badaczy zarówno aktorów pozapaństwowych, jak i różnych pośrednich poziomów decyzyjnych. Dociekania naukowe w analizach cząstkowych prowadzone były na czterech wyróżnianych poziomach: subnarodowym, narodowym, transnarodowym i ponadnarodowym. Poziom subnarodowy to reprezentacja władz lokalnych i regionalnych; narodowy – to administracja krajowa oraz sieci współpracy pomiędzy pracownikami administracji rządowej, a także parlamenty narodowe; transnarodowy – to sieci-sieci organizacji pozarządowych, grupy lobbingowe oraz powiązania europejskie między partiami politycznymi; a ponadnarodowy – to instytucje UE.

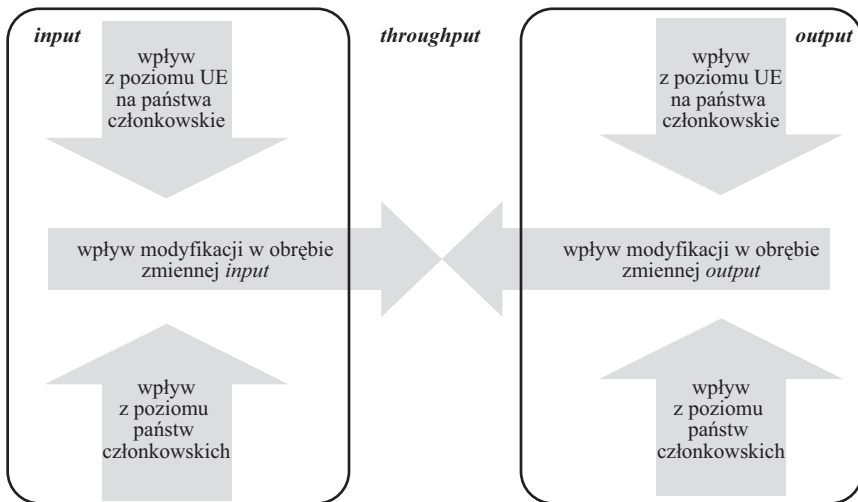
²³ R. Riedel, *Teoretyzowanie integracji europejskiej ex post – ewolucyjna adaptacja podejść analitycznych do powojennych procesów integracyjnych w Europie*, „Przegląd Politykologiczny” 2008, nr 4, s. 61.

²⁴ P. Stephenson, *Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’*, „Journal of European Public Policy” 2013, Vol. 20, No. 6, s. 817.

²⁵ A. Wiener, Th. Diez, *European integration theory*, Oxford Univ. Press, New York 2005. Autorzy zaproponowali wyróżnianie triady pojęć, które delimitują podejścia teoretyczne w grupy: *polity*, *policy* i *politics*. “(...) ‘Politics’ comprises the process of policy-making and the daily struggles and techniques of political actors dealing with each other. It is about the bargaining between governments, the influence of particular interest groups, or the dominance of a specific style of how decisions are reached. Approaches concerned with politics look at such issues as why technocratic governance prevails over participatory governance, how interest groups try to influence the policy-making process, or how particular groups are systematically disadvantaged by the dominant political style.(...)”. Tamże, s. 19.

²⁶ P. Stephenson, dz. cyt., s. 817.

Trzecim istotnym założeniem badawczym jest kierunek wertykalny i horyzontalny poszukiwań i badanych relacji między zmiennymi. W całym badaniu analizowane były zmiany powstające w wyniku modyfikacji dokonywanej w jednej z wcześniej opisanych zmiennych: *throughput*, *input* oraz *output*. W aspekcie wertykalnym poszukiwania dotyczą rezultatów działań podejmowanych w obrębie jednej z tych zmiennych i ich wpływu na model demokracji w Unii Europejskiej oraz jednocześnie w jaki sposób modyfikacje te wpływają na demokrację w państwach członkowskich UE. Całość badania przeprowadzono z wykorzystaniem metody analizy systemowej, co zostało zilustrowane na schemacie 1.



Schemat 1. System Unii Europejskiej ze zmiennymi *input*, *throughput* oraz *output* wraz z wyróżnionymi dwoma poziomami: ponadnarodowym i państw członkowskich.

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy schemat ilustruje konstrukcję przeprowadzonego badania. Z wykorzystaniem analizy systemowej zaadoptowanej do celów badania wielopoziomowej struktury Unii Europejskiej diagnozowany był wpływ modyfikacji dokonywanych w obrębie wejścia do systemu na pozostałe elementy, czyli na cały system, na jego funkcjonowanie oraz na efekty osiągane na wyjściu. Badacze nie ograniczyli się jedynie do uzyskania tych statycznych wyników i dokonali krzyżowej analizy zmiennych. Ocenie podlegały także relacje horyzontalne. Jaki był wpływ działań podejmowanych w celu poprawy legitymacji demokratycznej na wejściu do systemu na kierunek i stopień zmian w pozostałych wyróżnionych obszarach legitymacji demokratycznej

UE. Poszukiwana była odpowiedź na pytanie, czy poprawa demokratyczności UE w jej aspekcie *input* może przynieść poprawę w jej aspekcie *throughput* bądź *output* oraz w jakim stopniu i w jakiej perspektywie czasowej? Odpowiadano także na pytanie o wpływ zwiększenia efektywności i skuteczności Unii, czyli zwiększenia legitymacji UE na wyjściu, na pozostałe dwie zmienne. Czy są działania, które służą tylko poprawie demokratyczności w aspekcie *output* i w jaki sposób wpływają na pozostałe wymiary demokratyczności UE? Uzyskane wyniki dzięki korelacji trzech zmiennych przyczyniają się do uzupełnienia stanu badań w tej dziedzinie.

Ostatnie, czwarte założenie badawcze dotyczy aspektu prognostycznego, który jest zakładanym rezultatem opisywanych badań. Z tego powodu niezbędnym zabiegiem metodologicznym było wykorzystanie metod scenariuszowych. Proces prognozowania można przeprowadzić dwutorowo. W pierwszym przypadku określa się to podejście mianem eksploratywnego i polega ono na wnioskowaniu o przyszłości na podstawie wiedzy o przeszłości i teraźniejszości. Służy głównie do opracowywania prognoz ostrzegawczych, ujawniania możliwych scenariuszy zjawisk i zdarzeń społecznych, politycznych i gospodarczych. Drugie podejście, normatywne, polega na przyjęciu pewnej pożądanej wizji przyszłości oraz poszukiwaniu okoliczności i warunków, w jakich może być ona spełniona. Wskazuje na różnorodne możliwe scenariusze rozwoju sytuacji, zależne od okoliczności i warunków, pozwala zarazem wybrać optymalne rozwiązanie²⁷. W praktyce obydwie podejścia uzupełniają się i nie są stosowane rozłącznie, tym niemniej podejście normatywne jest dominującym w opisywanym badaniu.

Uściślając zamiary badawcze należy, korzystając z typologii wprowadzonej przez Roberta Underwooda Ayresa, wskazać, że zakładanym celem jest stworzenie projekcji, polegającej na opracowaniu niepełnej wypowiedzi na temat przyszłości²⁸, dotyczącej perspektyw rozwoju modelu demokracji UE w obliczu przekształcenia Unii w federację, w imperium lub w Europę *à la carte*. W odróżnieniu od prognozy, projekcja opiera się jedynie na przewidywaniu przyszłości na podstawie znanych trendów i faktów o przewidywanym prawdopodobieństwie. Podstawowym składnikiem tej metody są warianty scenariuszy przyszłości, które stanowią pewną całość, hipotetyczną wizję przyszłości wraz z wybranymi elementami otoczenia²⁹.

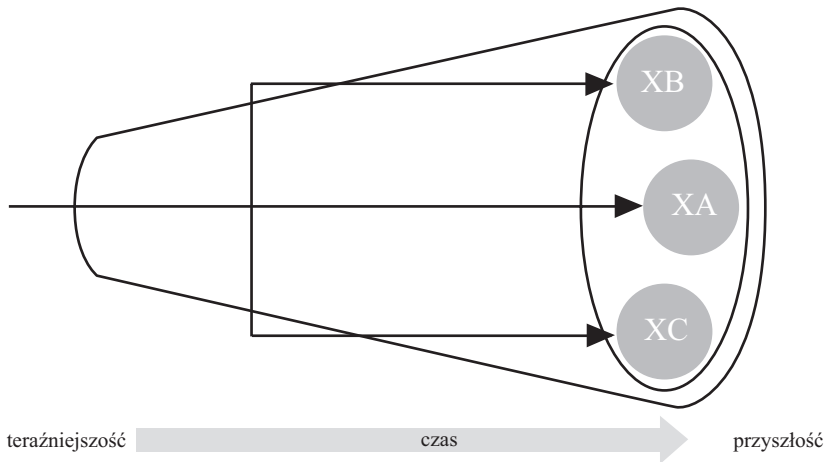
²⁷ T. Bodio, A. Chodubski, *Politologia jako futurologia*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki. Tom 2*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 344.

²⁸ Za: M. Sulek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 26–27; pozostałe typy to: prognoza (*forecast*) jako wypowiedź o wysokim poziomie wiarygodności, zwykle przyjmującą pewne założenia ograniczające w postaci warunku niezmiennego się lub zmieniającego się stosunkowo wolno; oraz predykcja (*prediction*) – apodyktyczna wypowiedź o przyszłości, podawana bez zastrzeżeń.

²⁹ H. Bieniok i zespół (red.), *Metody sprawnego zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 1999, s. 15.

Projekcja będzie oparta na metodach jakościowych i wynikach uzyskanych z analizy wpływu podejmowanych działań zarówno z poziomu państw członkowskich jak i UE na legitymację demokratyczną UE w jej trzech analizowanych wymiarach. W odniesieniu do sfery polityki, zarówno w jej ujęciu procesowym (*politics*) jak i normatywnym (*policy*), zastosowanie znajdują ekstrapolacja trendów logicznych oraz metoda analogii, która wykorzystuje korelację zjawisk, które zaszły w przeszłości, a które w podobnym kształcie mogą pojawić się w przyszłości³⁰.

Opracowywanie scenariuszy dokonuje się zwykle w warunkach sytuacji wysokiej niepewności otoczenia, częstych zmian. Scenariusze nie dają obrazu przyszłości, ale pobudzają elity/liderów do przewidywania różnego rozwoju zjawisk i badania ich wpływu na zarządzane podmioty³¹. Przygotowywane scenariusze różnią się przyjętym kryterium, np. oscylują od optymistycznego do pesymistycznego. Powodem są odmienne wartości przyjętych czynników kształtujących otoczenie badanego podmiotu/organizacji, pod wpływem których ulega zmianom. Z powodu zmian czynników kształtujących otoczenie i efektów zakłóceńowych, możliwych jest wiele alternatywnych obrazów przyszłości. Tworzą one umownie obraz lejka, przedstawionego na schemacie 2.



Schemat 2. Lejek możliwych scenariuszy

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Krupski, *Metody i organizacja planowania strategicznego w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1993, s. 71.

³⁰ I. Miedzińska, *Metoda prognozowania i jej zastosowanie w studiach nad Unią Europejską*, [w:] K. Ławniczak (red.), *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo WDiNP UW, Warszawa 2013, s. 93–94, [http://www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl/zasoby/pliki/ebook/Metody EU.pdf](http://www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl/zasoby/pliki/ebook/Metody%20EU.pdf), (dostęp: 12.01.2015).

³¹ U. Bąkowska-Morawska, *Techniki decyzyjne i organizatorskie – ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo PWSZ, Wałbrzych 2008, s. 1–7.

Jeżeli wartości przyjętych czynników kształtujących otoczenie nie ulegną zmianom, to utrzymywany jest obecny trend, ilustrowany jako stały obraz rzeczywistości w przyszłości pod postacią XA. W przypadku jakiegokolwiek modyfikacji uwzględnianych parametrów otrzymujemy nowe trendy ilustrowane na powyższym schemacie jako XB lub XC.

Projekcja trzech alternatywnych scenariuszy przy zastosowaniu wyżej opisanej metody zostanie dokonana w oparciu o zdiagnozowane stałe normy, struktury, wartości, procedury demokratyczne obowiązujące w Unii Europejskiej, poszukiwane w pierwszej części badania w trzech płaszczyznach: normatywno-aksjologicznej, instytucjonalno-proceduralnej oraz utylitarnej. Wartości te są staną się punktem odniesienia w badaniu. Projekcja dotyczyć będzie sytuacji, gdy zmianie ulegnie otoczenie, czyli gdy dotychczasowy model funkcjonowania Unii Europejskiej przekształci się w federację, imperium, bądź w Europę *à la carte*. Jaką wartość wówczas będą miały badane elementy? Czy będzie miało to wpływ na obecną sytuację kryzysową oraz czy będzie miało wpływ na demokrację na poziomie państw członkowskich?

2. Poszukiwania przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w Unii Europejskiej w płaszczyźnie normatywno-aksjologicznej

W opisywanym badaniu Unię Europejską traktuje się w kategoriach *governance*, stąd bezpodstawne byłyby poszukiwania jednej wspólnoty politycznej (*European polity*), która wytworzyłaby wspólną kulturę polityczną. W badaniu odrzuca się podejście dwupoziomowe oczekujące wytworzenia się europejskiej tożsamości³² czy europejskiego *demos*³³. Na wstępie raportu postawiono założenie, że w konstrukcji Unii Europejskiej nie można szukać elementów demokratycznego państwa prawnego. Założono, że UE dąży do osiągnięcia celu, którym jest wypełnienie w jak największym stopniu kryteriów oceny demokratyczności jej systemu. Weryfikacji tego założenia dokonano poprzez analizę postanowień traktatowych po zmianach dokonanych Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie po 1 grudnia 2009 r. Podkreślenia wymagają postanowienia preambuły, w których państwa członkowskie wskazują chęć umocnienia „demokratycznego charakteru” Unii i skuteczności działania instytucji unijnych, by były one w stanie „lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania”. Ponadto, państwa członkowskie jako strony traktatów, były „inspirowane kulturo-

³² F. Decker, *Governance Beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, No. 2, s. 263–265.

³³ Szerzej: D. Beetham, C. Lord, *Legitimacy and the European Union*, Addison, Wesley and Longman, London 1998, s. 47–56.

wym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również demokracja, równość i państwo prawne”.

Afirmacja demokracji, w kontekście przytoczonych motywów preambuły do TUE, jako pożądaný cel, nie występuje nigdy autonomicznie, lecz wspólnie z innymi celami przypisanymi strukturze UE. Nie jest zautonomizowana, raczej przedstawiana jako jedna z wartości współwystępujących z innymi³⁴. Staje się podstawowym elementem aksjologii prawa Unii Europejskiej, jedną z wartości wspólnych państwom członkowskim. Zostały one wymienione w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Są nimi poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również prawa człowieka, w tym osób należących do mniejszości. Przestrzeganie tych wartości gwarantuje jedynie społeczeństwo oparte na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn³⁵. Także z treści tego artykułu wypływa chęć demokratyzacji struktur i procedur, w których UE funkcjonuje³⁶.

Traktat z Lizbony wprowadził do porządku prawnego liczne sformułowania odnoszące się do demokracji i jej zasad, ale ich wspólną cechą jest to, że konceptualizują one demokrację w kontekście funkcjonowania organizacji międzynarodowej, którą jest Unia, a nie struktur państwowych³⁷. Są one dostosowane do specyfiki zadań, zakresu kompetencji Unii oraz w realizacji zasad demokracji są odpowiednio skontekstualizowane do jej wielopoziomowej struktury.

Tytuł II TUE „Postanowienia o zasadach demokratycznych” otwiera art. 9 wprowadzający zasadę demokratycznej równości obywateli UE, jako podmiotów europejskiej polityki. Jest to deklaracja poszerzenia źródła legitymacji UE z woli państw członkowskich również o jednostki, o obywateli UE. Postanowienia pozostałych artykułów wspomnianego tytułu II TUE potwierdzają zasadność tej interpretacji. Wyprowadzono z nich zasady: demokracji przedstawicielskiej, demokracji uczestniczącej, przejrzystego procesu decyzyjnego, współpracy z parlamentami narodowymi oraz ich kontrolnej funkcji³⁸.

W badaniu funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej w płaszczyźnie normatywno-aksjologicznej ocenie podlega także stopień ujednoli-

³⁴ A. Nowak-Far, *Legitymacja demokracji z perspektywy traktatu lizbońskiego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 89 i nast.

³⁵ Art. 2 TUE.

³⁶ Por. A. Nowak-Far, *Unia Europejska jako czynnik demokracji*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), dz. cyt., Warszawa 2012, s. 22.

³⁷ A. Nowak-Far, *Legitymacja demokracji...*, dz. cyt., s. 90.

³⁸ C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 101–103.

cenia społeczeństwa, wytworzenia się zbiorowej tożsamości i ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego, określane w literaturze jako legitymacja społeczna³⁹. Upowszechnionym poglądem, przyjętym w analizach częściowych i niniejszym raporcie, dotyczącym tożsamości mieszkańców Europy jest teza o wielopoziomowych identyfikacjach społecznych. Odnoszą się one zarówno do kontynentu jako całości, jak również do państw członkowskich Unii Europejskiej czy też wspólnot lokalnych itp.⁴⁰. Badania wskazują na systematyczny spadek poziomu identyfikacji europejskich, począwszy od połowy lat osiemdziesiątych. Dodatkowo pojawił się wzrost korelacji negatywnej między identyfikacjami narodowymi a europejską, objawiający się przywiązaniem narodowym przeciwnym identyfikacji europejskiej⁴¹. Efektem tego trendu jest coraz większe poparcie społeczne dla ugrupowań eurosceptycznych w większości państw członkowskich. Innym wątkiem analizy jest kwestia wartościowania działań Unii Europejskiej przez pryzmat problemów i oczekiwań narodowych. Ocena instytucji krajowych wpływa na postrzeganie działań Unii Europejskiej. W opinii publicznej może dominować przekonanie, że interesy krajowe lepiej realizuje własne państwo, a może występować zaufanie do siły własnego państwa na arenie europejskiej.

Instytucje i państwa członkowskie Unii Europejskiej podejmowały szereg działań i inicjatyw, zmierzających do zwiększenia poziomu identyfikacji europejskiej wśród swoich obywateli. Jedną z ważnych platform oddziaływania jest budowanie wartości europejskich. Podstawą tych działań jest instytucja obywatelstwa UE. Kształtowanie omawianych wartości przebiega dwutorowo: poprzez odwoływanie się do praw człowieka i obywatela, dążąc do budowania spójnego wewnątrz systemu norm i wartości oraz poprzez wskazywanie na poszanowanie różnorodności kulturowej społeczeństw europejskich, zgodę na istnienie pluralizmu wartości i przestrzeganie praw mniejszości społecznych⁴². Działania te w efekcie nakierowane są na realizowanie w ramach demokratycznych norm i wartości prawnych aspektów obywatelstwa UE. Miejscem urzeczywistnienia praw wynikających z niego miałyby być europejska przestrzeń publiczna⁴³. W praktyce ustrojowej powinno nastąpić wówczas zdefiniowanie europejskiego dobra wspólnego⁴⁴.

³⁹ F. Schimmelfennig, dz. cyt., s. 14.

⁴⁰ T.G. Grosse, *Europa...*, dz. cyt., s. 134.

⁴¹ J. Schild, *National v. European Identities? French and German in the European Multi-Level System*, „Journal of Common Market Studies“ 2001, Vol. 39, No. 2, s. 331–351.

⁴² T.G. Grosse, *Europa...*, dz. cyt., s. 136.

⁴³ R. Wiszniowski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

⁴⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), dz. cyt., s. 20.

Kanały artykulacji wspomnianych wartości, znaczenie tradycji i historii dla kształtowania norm społecznych wyraźnie wzmacniają poziom narodowy i system polityczny państw członkowskich względem instytucji unijnych i poziomu ponadnarodowego. Wyływa z tych rozważań wnioski, że w najbliższej przyszłości legitymacja UE odwołująca się do norm i wartości życia społecznego będzie związana z poziomem narodowym a nie unijnym.

Z obywatelstwem UE związane są ponadto mechanizmy i instytucje, które służą spełnianiu wymogów zasad demokracji, w odniesieniu do jej podstawowych wartości, jak suwerenność społeczeństwa i równość polityczna. Legitymacja demokratyczna jest uzależniona od woli narodu, a w przypadku Unii – od woli społeczeństw państw członkowskich, które decydują, czy chcą się podporządkować ustanowionym instytucjom ustrojowym. Zatem w demokratycznym systemie sprawowania władzy ustanawia się mechanizmy umożliwiające wyrażenie woli politycznej społeczeństwu. Wybory gwarantują każdemu obywatelowi prawo do uczestnictwa w systemie zbiorowego podejmowania decyzji, w wyniku którego ostatecznie określa się politykę, przywództwo i władzę⁴⁵. W celu ustalenia wiarygodnego stanu demokracji w badanym aspekcie należałoby także zbadać stopień ukształtowania i siły oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w sferze gospodarki⁴⁶.

3. Poszukiwania przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w Unii Europejskiej w płaszczyźnie instytucjonalno-proceduralnej

W płaszczyźnie instytucjonalno-proceduralnej analizowane jest funkcjonowanie rozwiązań wdrażających zasady demokracji liberalnej w Unii Europejskiej, na których opiera się konstrukcja prawno-instytucjonalna UE. Ten typ legitymacji w stosowanej w opisywanym badaniu koncepcji teoretycznej nosi miano bezpośredniej, ewentualnie „na wejściu” (*input*). Legitymowanie polityk europejskich odbywa się poprzez udział w podejmowaniu decyzji Parlamentu Europejskiego, a także poprzez możliwość partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy czy procedury przejrzystości i odpowiedzialności. Jest to niezwykle szeroki aspekt i jego uporządkowaniu posłuży przyjęcie w analizie następującego układu. W pierwszej kolejności nastąpi scharakteryzowanie funkcjonowania instytucji i procedur związanych z demokracją przedstawicielską. Następnie zostanie dokonana ocena ustanowienia i stopnia wykorzystania mechanizmów umożliwiających włączanie się obywateli i ich organizacji szczebla poniżej państwowego w procesy kształ-

⁴⁵ A. Arnall, D. Wincott, *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2007, s. 213.

⁴⁶ F. Schimmelfennig, dz. cyt., s. 22.

towania polityk Unii Europejskiej, popularnie określanych w literaturze jako „demokratyzacja” UE. Ostatnim etapem badania jest diagnoza obowiązujących procedur przejrzystości oraz schematów rozliczalności i odpowiedzialności.

W myśl art. 10 TUE bezpośrednim reprezentantem obywateli UE jest Parlament Europejski (PE). Natomiast Rada i Rada Europejska reprezentują interesy państw członkowskich. Wyrazicielem woli politycznej obywateli Unii oraz instytucją przyczyniającą się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej są partie polityczne na poziomie europejskim. Z treści tego artykułu, w powiązaniu z wnioskami z poprzedniej części analizy dotyczącej sposobu legitymowania PE, wyraźnie wypływa przesłanie, że PE stanowi jedyną instytucję reprezentującą interesy społeczeństw państw członkowskich wybieraną w bezpośrednich wyborach demokratycznych. Wytworzył się mechanizm wysokich oczekiwań wobec PE ze strony obywateli, którzy oceniają jego pozycję ustrojową jako niesatysfakcjonującą i nieczytelną⁴⁷. Procedury decyzyjne są niezrozumiałe dla społeczeństwa, niejasny jest udział w nich Parlamentu Europejskiego. Dostrzegalny jest brak przejrzystości w programowaniu i wdrażaniu polityk publicznych przy udziale licznych gremiów, który staje się pożywką dla populistów, głoszących hasła, że władza sprawowana przez aktorów państwowych ulega osłabieniu⁴⁸. Stąd poważne zmiany w zakresie unijnej realizacji zasady demokracji nastąpiły w zakresie modelu decyzyjnego, w tym głównie formuł podejmowania decyzji w odniesieniu do aktów ustawodawczych i budżetu oraz procedur komitologicznych, wynikający z wprowadzenia nowego katalogu aktów prawnych UE.

Na to nakłada się obserwowany przez wyborców brak odpowiedniej rywalizacji politycznej. Jest to problematyczne zjawisko, które zostało zapoczątkowane pragmatyzmem polityków podejmujących pierwsze działania w kierunku integracyjnym. Różnorodność interesów narodowych, stanowisk i celów politycznych poszczególnych państw biorących udział w procesie integracji przy jednoczesnym dążeniu do osiągnięcia spójności, konsensusu i negocjowania stanowisk determinowała konieczność „neutralizacji ideologii”⁴⁹. Izolacja partii politycznych została utrzymana do połowy lat osiemdziesiątych, czyli do pierwszych bezpośrednich wyborów do PE. Stopniowo udział Parlamentu w procesie decyzyjnym był zwiększany. Jednak do dzisiaj widoczny jest silny wkład wiedzy ekspertów w pierwszych fazach

⁴⁷ S. Hix, A.G. Noury, G. Rouland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2007, s. 13.

⁴⁸ Y. Papadopoulos, *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, [w:] *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Sousy, przekład A. Gąsior-Niemiec, red. nauk. J. Szacki, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007, s. 96–97.

⁴⁹ R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 113.

procedur podejmowania decyzji, tj. na etapie konstruowania inicjatywy ustawodawczej przez Komisję Europejską⁵⁰.

Bezpośrednim rezultatem przyjęcia koncepcji neutralizacji ideologii w ramach tworzonych wspólnot europejskich było wytworzenie się dwóch form wyrazu interesu politycznego przez krajowe partie polityczne na poziomie europejskim. Pierwszym tworem były grupy (frakcje) polityczne funkcjonujące tylko w Parlamencie Europejskim, a następnie w wyniku dalszej integracji powstały transnarodowe federacje partii politycznych (europartie)⁵¹.

W drugim analizowanym aspekcie, nazywanym popularnie stopniem demokratyzowania Unii, czyli w kwestii ustanowienia i stopnia spożytkowania mechanizmów umożliwiających włączanie się obywateli i ich organizacji w procesy kształtowania polityk Unii Europejskiej, należy wskazać, że proces ten ma dwie postaci. Zapewnienie prawidłowego dostępu obywateli i ich reprezentacji do procesu decyzyjnego ma inną postać na etapie stanowienia oraz inną na etapie stosowania prawa UE. Prócz tego należy pamiętać, że w prowadzonym badaniu uwzględnia się wielopoziomową architekturę systemu Unii Europejskiej oraz poszukuje się współzależności rodzących się w wyniku przenikania się aktorów i działań między poziomami. Poniżej przedstawiono wyniki uzyskane z analiz cząstkowych prowadzonych w ramach opisywanego badania opartego na prezentowanych założeniach metodologicznych. Celem dokonania wizualizacji wybrane wyniki zostały zebrane w tabeli 1.

Pierwsza postać omawianego procesu demokratyzowania, to proces udziału obywateli i ich reprezentacji na etapie stanowienia prawa UE. Procesem stanowienia norm prawnych w UE nazwiemy zgodne z regułami traktatowymi współdziałanie państw członkowskich bądź instytucji UE w celu przyjęcia norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Do norm o tym charakterze w Unii należą m.in.: umowy międzynarodowe (np. handlowe, stowarzyszeniowe, akcesyjne i inne) z umowami zmieniającymi traktaty włącznie (prawo traktatowe) oraz rozporządzenia i dyrektywy o charakterze ustawodawczym⁵². Od procesu stanowienia prawa należy odróżnić czynność jego stosowania. Polega ono na wykonywaniu kompetencji prawodawczych. Stosowanie prawa jest odnoszone po pierwsze do ustalania konsekwencji prawnych stwierdzonego stanu faktycznego w sposób wiążący na podstawie

⁵⁰ J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich: zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 87.

⁵¹ Taki podział zaproponował Simon Hix, *The political system of the European Union*, St. Martin's Press, Basingstoke [i.in.], Macmillan, New York 1999, s. 186.

⁵² Szerzej o procesie tworzenia prawa i etapach stanowienia oraz stosowania prawa patrz: M. Witkowska, *Przezwyciężanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1, s. 69.

prawa obowiązującego lub, po drugie, do konkretyzacji, czyli zastosowania normy generalnej do konkretnej sytuacji i wydania decyzji indywidualnej⁵³. W przypadku Unii aktami prawa stosowanego są zatem: decyzje, akty nieustawodawcze oraz działalność organów kontrolnych i wymiaru sprawiedliwości UE. Należy przy tym mieć na uwadze, że w przypadku wielopoziomowego systemu Unii nie wszystkie normy prawa UE są stosowane przez instytucje unijne. Ich stosowanie odbywa się przez władzę publiczną państw członkowskich. W niektórych przypadkach do ich stosowania wymagają one specjalnych zabiegów prawnych, jak ratyfikacja, notyfikacja czy implementacja⁵⁴.

Najniższym badanym poziomem systemu był poziom subnarodowy. Na przykładzie współdziałania reprezentacji władzy lokalnej i regionalnej w procesie decyzyjnym UE weryfikacji poddano hipotezę, że największymi beneficjentami są regiony i samorządy wyposażone w odpowiednie narzędzia polityczne i zaplecze technologiczne, tzn. regiony i samorządy państw federalnych i zregionalizowanych. Struktury lokalne państw scentralizowanych nie są w stanie konkurować i zwykle ulegają marginalizacji⁵⁵. Ponadto sposób wyłaniania przedstawicieli do Komitetu Regionów (KR), pozbawia ich legitymacji do rzetelnego reprezentowania interesów ruchów regionalnych i de facto reprezentując państwo scentralizowane, mogą destabilizować współpracę na poziomie Unii. Struktury pochodzące z wyboru będą dążyć do wzmocnienia postaw centryfugalnych, te zaś pochodzące z nominacji – centrypetalnych⁵⁶. Trudno przedstawić propozycje reformy systemu UE zakładające poprawę dostępu reprezentacji władzy lokalnej i regionalnej do procesu decyzyjnego ze względu na jej różnorodność strukturalną, terytorialną, geograficzną, a także aspiracje polityczne. Dotychczasowe modyfikacje traktatowe dokonywały jedynie niewielkich korekt obszarów wpływu, zmieniają charakter konsultacji i procedury jej przeprowadzania, w niewielkim stopniu modyfikując pozycję samych członków KR i samej instytucji w strukturze hierarchii politycznej UE⁵⁷.

Stan kryzysu politycznego i tożsamościowego Unii Europejskiej uruchomił działania naprawcze. Jednym z nich jest proces regionalizacji, ale wyłącznie w warunkach przynajmniej częściowego wyrównania potencjałów ekonomicznych, przez konsekwentne wdrażanie strategii zrównoważone-

⁵³ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 93–104.

⁵⁴ M. Witkowska, *Przezwyciężanie kryzysu...*, dz. cyt., s. 69 i nast.

⁵⁵ R. Bieniada, dz. cyt.

⁵⁶ P. Stephenson, dz. cyt., s. 817–837.

⁵⁷ Zob. więcej: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Lexis-Nexis Warszawa 2008, s. 414–431.

go rozwoju. Brak środków i konieczność konkurowania o profity płynące z ograniczonego budżetu unijnego stanowiąc będą barierę w przeprowadzeniu reformy⁵⁸.

Analizę modelu demokracji UE w płaszczyźnie instytucjonalno-proceduralnej dotyczącej poziomu narodowego przeprowadzono w oparciu o diagnozę udziału parlamentów narodowych w procesie tworzenia aktów prawa pierwotnego i wtórnego UE oraz ich funkcji kontrolnej, sposobu włączenia obywateli w proces konsultacji przez krajowe władze publiczne, a także mechanizmu wdrażania prawa UE do systemu prawa krajowego.

Konkretne prerogatywy parlamentów narodowych wzmacniające ich pozycję w unijnym procesie decyzyjnym są określone w art. 12 TUE. Przewiduje on grupę uprawnień o charakterze informacyjnym, kontrolnym, monitorującym, prawotwórczym oraz dotyczącą współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Wypełnianie funkcji kontrolnej po części realizowane jest w formule reguł eliminujących asymetrię informacyjną. Jednocześnie przenoszą one formuły demokracji krajowej na poziom unijny.

Konsultacje społeczne prowadzone przez administrację krajową dotyczące spraw europejskich odbywają się zarówno na etapie stanowienia prawa UE jak i jego stosowania. Działania podejmowane na etapie stanowienia prawa UE przybierają formułę realizowaną w tzw. legitymizacyjnej sferze relacyjnej administracji publicznej⁵⁹. Jest to forma konsultacji z partnerami społecznymi samego mandatu negocjacyjnego dotyczącego proponowanego na forum UE aktu prawnego. Na drugim etapie współdziałanie partnerów społecznych i przedstawicieli władzy lokalnej i regionalnej z administracją publiczną ma formułę wykonawczą, dotyczy bowiem konkretnych rozwiązań służących wykonaniu na gruncie prawa krajowego przyjętego już prawa unijnego⁶⁰. W odniesieniu do formuły wykonawczej szczególnie ważny jest podział zadań wdrożeniowych pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej, by nie doszło do zakłóceń, a tym bardziej opóźnień. Nieprawidłowe działanie nie jest okolicznością usprawiedliwiającą ewentualną odpowiedzialność państwa za niewykonywanie jego zobowiązań w odniesieniu do prawa UE. Często współpraca administracji centralnej z krajową legislatywą oraz z organami administracji regionalnej i lokalnej, jak również z niektórymi wyznaczonymi partnerami społecznymi w procesie implemen-

⁵⁸ Więcej: H. Kleinewefers, *Standort und Raumstruktur. Einige grundlegende Modelle der Raumwirtschaftstheorie*, *Standort und Raumstruktur: Einige grundlegende Modelle der Raumwirtschaftstheorie* Freiburg 2005, s. 3–11, http://www.unifr.ch/wipol/assets/files/Blaue_Reihe/2005/Kleinewefers2005_StandortundRaumstruktur.pdf, (dostęp: 21.05.2015).

⁵⁹ Zob. A. Nowak-Far, *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1, s. 80–105.

⁶⁰ A. Nowak-Far, *Unia Europejska...*, dz. cyt., s. 34.

tacji unijnych dyrektyw do krajowego porządku prawnego stanowi imperatyw, sformułowany wręcz w danym akcie normatywnym UE⁶¹.

W badaniu analizowana była także kwestia wzajemnych relacji zachodzących w obrębie *input* między poziomami, czyli jakie zachodzą relacje między funkcjonowaniem procedur demokratycznych w państwach członkowskich i na poziomie unijnym. Przykładowo mechanizm demokratycznej kontroli i odpowiedzialności władzy przed wyborcami funkcjonujący na poziomie krajowym zostaje zachwiany poprzez fakt, że coraz więcej polityk realizowanych jest na poziomie unijnym. Ponadto krajowym politykom przypisuje się winę za ogólną sytuację gospodarczą i społeczną, która jest coraz słabiej przez nich kontrolowana. Są zobowiązani do wdrażania prawa i polityk UE, mogących być sprzecznymi z deklaracjami programowymi⁶². Wyżej wspomniane zjawiska są silniej odczuwalne w krajach unitarnych niż w federalnych⁶³.

Natomiast proces demokratyzacji na poziomie transnarodowym poddany został analizie na przykładzie zjawiska lobbingu gospodarczego oraz stopnia partycypacji obywateli. Owe działania mogą dodatkowo być podejmowane zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, co determinuje bardzo szeroką i wielowątkową formułę realizacji tych działań w przestrzeni europejskiej (patrz tabela 1).

W odrębnej analizie cząstkowej dokonano oceny stopnia intensywności udziału obywateli w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej z uwzględnieniem podziału na etap stanowienia i stosowania prawa⁶⁴. Badanie miało na celu oszacowanie demokratycznej reprezentatywności, powszechności i jakości uczestnictwa obywateli w działaniach politycznych oraz oceny przebiegu procesu podejmowania decyzji w UE. Wyróżniono partycypację bierną (współdziałanie) i aktywną (współdecydowanie). W pierwszej grupie wyróżniono stopnie intensyfikacji partycypacji od informacji, przez konsultację, dialog do partnerstwa. Do drugiej grupy zaklasyfikowano prawo sprzeciwu, wyrażenia zgody oraz wspólne rozstrzygnięcie. Ponadto wyróżnienie w badaniu dwóch podstawowych etapów procesu tworzenia prawa w Unii Europejskiej – stanowienia i stosowania – pogłębiło prowadzoną analizę i przyczyniło się do wyciągnięcia kilku wniosków.

W procesie stanowienia norm europejskich ośrodek może mieć charakter międzyrządowy bądź wspólnotowy. W pierwszym przypadku najczęściej korzysta się z formy informowania bądź zasięgania opinii instytucji reprezentującej społeczeństwa państw członkowskich – Parlamentu Europejskiego. W drugim przypadku, gdy ośrodek decyzyjny ma charakter wspólnotowy a efektem podjęcia decyzji są akty ustawodawcze stwierdzono bardziej intensywny udział

⁶¹ Tamże, s. 34 i nast.

⁶² T.G. Grosse, *Kryzys demokracji...*, dz. cyt., s. 29.

⁶³ A.V. Schmidt, *Democracy in Europe: The Impact of European Integration*, „Perspectives on Politics“ 2005, No. 4.

⁶⁴ M. Witkowska, *Przewyciężanie kryzysu...*, dz. cyt., s. 65–95.

obywateli UE. W wybranych obszarach decyzyjnych podczas tworzenia aktów ustawodawczych wprowadzono dialog, cechujący się nieco wyższym natężeniem wzajemnych kontaktów i uregulowanym mechanizmem komunikacji⁶⁵.

Tabela 1. Mechanizmy włączania się obywateli i ich organizacji w procesy kształtowania polityk Unii Europejskiej z wyróżnieniem etapu stanowienia i stosowania prawa UE

Poziomy systemu UE	Etap stanowienia prawa	Etap stosowania prawa
ponadnarodowy	<ul style="list-style-type: none"> – udział w Konwencji Europejskiej, – konsultacje – przekształcenie Rady ds. Ocen Skutków w Radę ds. Kontroli Regulacyjnej (skład rozszerzony o specjalistów w dziedzinie metodyki przeprowadzania ocen <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> skutków społecznych, środowiskowych i gospodarczych uchwalanych aktów); – porozumienie międzyinstytucjonalne w spr. metody pracy nad poszczególnymi dossier ustawodawczymi, a także wspólne zobowiązanie instytucji do poprawy rocznego i wieloletniego planowania oraz do politycznego wsparcia na rzecz programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT*) 	<ul style="list-style-type: none"> – skargi do ERPO, petycje do Parlamentu Europejskiego – <i>Impact Assessment</i>
transnarodowy	<ul style="list-style-type: none"> – lobbing biznesowy niezinstytucjonalizowany – dialog społeczny, europejski dialog sektorowy, dialog strukturalny, dialog usystematyzowany (ogólny i tematyczny), – dialog obywatelski 	podmioty zaangażowane na etapie stanowienia prawa
narodowy	konsultowanie mandatu negocjacyjnego propozycji aktu prawnego z organizacjami pozarządowymi oraz z władzą lokalną i regionalną	konsultowanie propozycji wykonania przyjętego prawa UE z organizacjami pozarządowymi oraz z władzą lokalną i regionalną
subnarodowy	konsultowanie niektórych aktów prawnych UE z udziałem reprezentantów zebranych w Komitecie Regionów	<ul style="list-style-type: none"> – konsultowanie konkretnych rozwiązań służących wykonaniu na gruncie krajowym przyjętego już prawa unijnego – współudział w ustanawianiu celów i wykorzystanie unijnych środków finansowych

* Program REFIT został ustanowiony przez Komisję w 2012 r. w celu uproszczenia prawa UE i ograniczenia kosztów regulacyjnych; jego działalność przyczynia się do tworzenia jasnych, stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarstwu i tworzeniu miejsc pracy, Program lepszego stanowienia prawa: pytania i odpowiedzi, Strasburg 2015, Komisja Europejska, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_pl.htm, (dostęp: 21.05.2015).

Źródło: opracowanie własne.

⁶⁵ Tamże, s. 88.

Natomiast etap stosowania prawa UE, który ma miejsce na poziomie europejskim, ma charakter ekspercki, urzędniczy i sądowy. W pierwszych dwóch uczestniczą komitety składające się z przedstawicieli państw członkowskich, organizacji tematycznych i innych wyspecjalizowanych jednostek, których zadaniem jest konsultowanie decyzji Komisji. Nie można tych działań zaliczyć do umożliwienia czynnej partycypacji obywateli UE, ale zwiększenie ich przejrzystości i jawności oznacza pośrednio realizację zasad demokracji. Obywatele zyskali możliwość kontroli pracy urzędników krajowych i europejskich, co także pozytywnie wpływa na zwiększenie samo-kontroli ze strony administracji na etapie stanowienia prawa w UE. Do tego należy dodać udział przedstawicieli obywateli w procesie kontroli, monitoringu i wdrażania stosowania prawa przez państwa członkowskie. Analiza możliwych form aktywnej i nieformalnej partycypacji obywateli UE wskazuje, że ujawniają się one na etapie stosowania prawa. Można je przypisać do fazy kontroli i oceny, bowiem z reguły pełnią podwójną funkcję będąc także instrumentem pozasądowej ochrony prawnej. Całościowo mechanizm ten należy ocenić jako zachowanie reguł demokracji liberalnej na etapie stosowania prawa. Zatem zmiany wprowadzone w procedurach komitologicznych wraz z regułami obowiązującymi w sądowej i pozasądowej ochronie prawa w UE wzmacniają legitymację Unii Europejskiej⁶⁶.

W innym opracowaniu analizie poddano aktywność grup biznesu na płaszczyźnie europejskiej. Weryfikowano założenie, że grupy te podejmują szczególne środki celem rozwiązania problemów i wpłynięcia na proces decyzyjny w taki sposób, aby znaleziono skuteczne rozwiązania sprzyjające zahamowaniu dotychczasowej stagnacji⁶⁷. Jednocześnie dążą do zawarcia konsensusu i wypracowania modelu, który będzie miał wpływ na złamanie bariery zahamowanego rozwoju Unii Europejskiej i poszczególnych krajów członkowskich⁶⁸. W badaniu postawiono hipotezę, że przeciwdziałanie kryzysowi następuje między innymi poprzez poszerzenie się obszaru przedmiotowego aktywności i partycypacji grup biznesu w podejmowaniu i finalizowaniu decyzji na poziomie UE. Konsekwencją tego faktu jest proces postępującej integracji gospodarczej zarówno na poziomie krajowym scalając poszczególne regiony pod względem współpracy ekonomicznej jak i europejskim poprzez wprowadzanie i nowelizowanie prawa unijnego i krajowego⁶⁹ w danym państwie członkowskim⁷⁰. W badaniu stwierdzono, że grupy biznesu posiadają potencjalne możliwości oraz szeroki wachlarz

⁶⁶ Tamże, s. 88.

⁶⁷ J.F. Czub, dz. cyt.

⁶⁸ G. Ross, *The European Union and Its Crisis, Through the Eyes of the Brussels Elite*, Palgrave Macmillan, New York 2011, s. 3.

⁶⁹ Poprzez implementację prawa UE (rozporządzeń i dyrektyw).

⁷⁰ J.F. Czub, dz. cyt.

narzędzi umożliwiających wywieranie wpływu na proces decyzyjny w UE, nawet w ekstremalnych warunkach pogłębiającej się recesji gospodarczej. Grupy biznesu podejmują nie tylko działania wówczas, gdy służy to realizacji ich interesu, lecz choćby w warunkach kryzysowych uwidocznił się jeszcze jeden aspekt ich działalności. Poprzez wykorzystanie dostępnych instrumentów formalno-prawnych przyczyniają się także do wpływania na zmiany w szerszym kontekście, na funkcjonowanie całego systemu Unii Europejskiej.

Ostatnim elementem badania dotyczącego poszukiwania przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w UE w płaszczyźnie instytucjonalno-proceduralnej jest diagnoza obowiązujących procedur przejrzystości oraz schematów rozliczalności i odpowiedzialności.

W opisywanym badaniu wykorzystany został obecnie często przywoływany w badaniach naukowych nad rozliczalnością⁷¹ model zaproponowany przez Guillermo O'Donnella⁷². Aczkolwiek model ten może prowadzić do swego rodzaju uproszczenia, to w warunkach rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej wyróżnia dwa rodzaje rozliczalności: wertykalną i horyzontalną. Rozliczalność wertykalna inaczej rozliczalność wyborcza zapewnia obywatelom możliwość wyboru reprezentantów, którzy są periodycznie rozliczani w kolejnych wyborach za działania, które podjęli (lub też zaniechali) w trakcie sprawowania władzy. W tym ujęciu sam akt wyborczy staje się instrumentem rozliczalności. Rozliczalność horyzontalna natomiast ogranicza się do kontroli głównych władz w danym systemie politycznym zgodnie z systemem hamulców i równowagi.

Analizując wybory do Parlamentu Europejskiego należy stwierdzić, iż charakteryzują się: po pierwsze niższym poziomem partycypacji aniżeli w przypadku wyborów narodowych; po drugie wyborcy zachowują się w inny sposób aniżeli w wyborach narodowych; po trzecie partie największe i te które rządzą w danym momencie tracą głosy na rzecz partii małych i opozycyjnych, choć jeżeli eurowybory odbywają się do połowy krajowego cyklu wyborczego, zależność ta niekoniecznie musi mieć miejsce. Jednakże często wyborcy nie głosują w wyborach do Parlamentu Europejskiego wybierając polityków reprezentujących ich preferencje wobec kwestii europejskich, lecz na polityków, których chcieliby widzieć w składzie rządów narodowych⁷³. Łączy się to

⁷¹ Przyjęta zostaje definicja rozliczalności M. Bovensa, M. Bovens, *New Forms of Accountability and EU-Governance*, "Comparative European Politics" 2007, Vol. 5, No. 1, s. 107.

⁷² G. O'Donnell, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. "Nueva Sociedad" 1997, nr 152, s.143–167; G. O'Donnell, *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, Conference on Institutions Accountability and Democratic Governance in Latin America, Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, 1998.

⁷³ A. Heath, I. McLean, B. Taylor, J. Curtice, *Between First and Second-Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain*, "European Journal of Political Research" 1999, Vol. 35, No. 3, s. 389–414.

z tym, że wyborcy mają jedynie możliwość ocenić działania rządu na poziomie państw członkowskich, a nie na poziomie unijnym⁷⁴. Główną przeszkodą w urzeczywistnieniu rozliczalności wyborczej jest jednak fakt, że wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w państwach członkowskich a rywalizacja między partiami ma wymiar ponadnarodowy oraz nie ma bezpośredniego związku między wybranym w wyniku powszechnych wyborów europarlamentem a wyłanianą w ich wyniku egzekutywą europejską⁷⁵. Taka sytuacja jest konsekwencją między innymi braku „prawdziwych” europejskich partii politycznych, gdyż istniejące struktury to raczej zrzeszenia partii działających w poszczególnych krajach członkowskich. Dodatkowym utrudnieniem identyfikacji stron sporu politycznego przez wyborców i opowiedzeniem się za konkretnymi propozycjami politycznymi jest brak realnego podziału w PE na rządzących i opozycję. Niemożność przeniesienia analogii politycznych obserwowanych na arenie krajowej rywalizacji gabinetowej na grunt europejskiej polityki utrudnia jej zrozumienie⁷⁶.

Mechanizm zgłaszania kandydatury na Przewodniczącego Komisji Europejskiej przez najsilniejszą frakcję w Parlamencie Europejskim niewiele zmienia. Zmiana ta nie przyczyni się do postrzegania Komisji Europejskiej w kategoriach „swojego rządu” przez obywateli Unii Europejskiej. W żadnym stopniu nie przyczynia się to także do zrozumienia przez obywateli skomplikowanego procesu decyzyjnego i w związku z tym przyporządkowania odpowiedzialności. Podsumowując można więc stwierdzić, iż w warunkach wielopoziomowego rządzenia można pokusić się na stwierdzenie, że nie chodzi tu o niewystępowanie swego rodzaju rozliczalności wyborczej, co o przesunięcie jej na poziom krajowy⁷⁷.

W ramach rozliczalności horyzontalnej władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza powinny być wzajemnie kontrolowane, przy równoczesnym zachowaniu pełnej niezawisłości władzy sądowniczej. Ponadto powinny istnieć tzw. organy o specjalnym mandacie, które w niezależny sposób miałyby możliwość sprawowania nadzoru nad podstawowymi instytucjami w państwie. Niewątpliwie w przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia z występowaniem tego rodzaju rozliczalności, choć brak jest klasycznego systemu hamulców i równowagi (*checks and balance*), gdyż poza władzą sądowniczą żadna inna nie wpisuje się w klasyczny monteskiuszowski trójpodział władzy. W przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia raczej z tzw. „równowagą instytucjonalną”, powstałą w wyniku złożonych procesów podejmowania decyzji⁷⁸. Anali-

⁷⁴ A. Sroka, dz. cyt.

⁷⁵ W. Wojtasik, *Specyfika rywalizacji politycznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „De Doctrina Europea” 2010, nr 7, s. 14.

⁷⁶ Tamże, s. 25.

⁷⁷ A. Sroka, dz. cyt.

⁷⁸ Tamże.

zując funkcjonowanie poszczególnych instytucji należy stwierdzić, że rozliczalność horyzontalna funkcjonuje z wieloma zastrzeżeniami. Dwie spośród pięciu najważniejszych instytucji unijnych: Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska, w niewielkim stopniu podlegają kontroli pozostałych instytucji systemowych⁷⁹. Członkowie tych instytucji podlegają kontroli na poziomie narodowym. Uzupełnieniem tego mechanizmu rozliczalności jest w pewnym stopniu występowanie instytucji o specjalnym mandacie. W przypadku Unii Europejskiej są to przede wszystkim Trybunał Obrachunkowy, Europejski Urząd Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Zakres ich kompetencji jest analogiczny jak ich odpowiedników w państwach członkowskich.

Zmiany wprowadzone w latach 2008–2013, dotyczące reguł zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego w Unii Europejskiej⁸⁰, wzmocniły pozycję Komisji Europejskiej w strukturze instytucjonalnej UE, zwłaszcza wobec Rady. Należy wskazać szczególnie na formułę Semestru Europejskiego, który przybiera coraz bardziej konkretnych ram formalnych. Za jego sprawą rozszerzył się wpływ Komisji Europejskiej także na budżety państw członkowskich. Pierwotna formuła koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich przerodziła się w wielopoziomową i wieloetapową, inwazyjną procedurę, przydzielającą nowe kompetencje instytucjom Unii Europejskiej⁸¹. Udział parlamentów narodowych zapewniony jest we wstępnej fazie Semestru Europejskiego, podczas dyskusji nad przygotowaną przez Komisję Europejską roczną analizą wzrostu gospodarczego. Jest to tzw. parlamentarny tydzień semestru europejskiego, organizowany na początku roku kalendarzowego⁸². Parlamente narodowe uczestniczą także zgodnie z regułami

⁷⁹ A. Sroka, *Accountability and multi-level governance: more accountability less responsibility?*, [w:] A. Rothert (ed.), *The Processes of Transnational Governance*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 107–122.

⁸⁰ Regulacje te zawarte zostały m.in. w: Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej (EISF) (ang. *European Financial Stability Facility*, EFSF), Europejskim Mechanizmie Stabilizacji Finansowej (EFSM) (ang. *European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM), Pakcie Euro-plus (który nie wszedł w życie), poprawce artykułu 136 TFUE, Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSKZ) (ang. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, TSCG) nazywanym także Paktem Fiskalnym, Traktacie ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilizacji (TUEMS) (ang. *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, TEESM) oraz związanej legislacji z reformą Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu (PSW) (ang. *Stability and Growth Pact*, SGP) oraz w rozszerzeniu kontroli makroekonomicznej i fiskalnej (Sześciopak oraz Dwupak).

⁸¹ R. Cisotta, *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, “IAI Working Papers” 2013, No. 1324, s. 6.

⁸² Przykładowo: Europejski Tydzień Parlamentarny 2015, 3–4.02.2015, Bruksela, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14892&Itemid=1021, (dostęp: 21.05.2015) oraz European Parliamentary Week 2015, <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/conferences/european-parliamentary-week.html>, (dostęp: 21.05.2015).

konstytucyjnymi w swoich państwach w procedurach przyjmowania programów stabilności i konwergencji oraz narodowych programach reform. Bilans udziału parlamentów narodowych tak w odniesieniu do Programów Stabilności i Konwergencji, jak i Krajowych Programów Reform jest znikomy⁸³.

Wskazany powyżej aspekt i związana z nią współpraca międzyparlamentarna stanowią nową płaszczyznę kontroli przez krajowe organy ustawodawcze polityk UE, wprowadzoną wraz z omawianą reformą zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego⁸⁴. Z powyższego należy wyciągnąć wniosek, że w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej nie możemy mówić o klarownej rozliczalności horyzontalnej. Występują bowiem elementy oddziaływania poziomów systemu i kontrola następuje także w kierunku wertykalnym pomiędzy instytucjami z poziomu narodowego i unijnego.

4. Poszukiwania przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w Unii Europejskiej w płaszczyźnie utylitarnej

Ten ostatni wymiar analizy określany jest w adaptowanej na potrzeby badania koncepcji teoretycznej jako legitymacja skuteczności UE, ewentualnie „na wyjściu” (*output*). Poprawa tego aspektu legitymacji demokratycznej UE wiąże się ze zwiększeniem popularności decyzji i akceptacją osiągniętych efektów. Uzyskanie zwiększenia aprobaty społecznej podejmowanych działań i procesu integracji w całości wg wielu autorów stosujących tę koncepcję teoretyczną zależy od zdolności do osiągania celów, zaspokajania potrzeb społecznych oraz skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów przez Unię Europejską⁸⁵. Trudnością w tym ujęciu jest rozdzielenie kwestii rozbieżnych interesów państw członkowskich UE i interesu Unii jako całości. Dodatkowo efektywność działania organizacji może być ograniczona tym, że niektóre decyzje nie przynoszą długookresowo optymalnych korzyści dla Unii jako całości⁸⁶.

⁸³ A. Sroka, *Przewyciężanie kryzysu...*, dz. cyt.

⁸⁴ B. Crum, J. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, „European Political Science Review” 2009, Vol. 1, No. 2, s. 249–271.

⁸⁵ Przykładem autora, który poszukuje legitymowania systemu Unii Europejskiej poprzez pryzmat jego skuteczności jest F. Schimmelfenning. Zob. F. Schimmelfenning, dz. cyt. Do podobnych wniosków doszedł K. Szczerski, tenże, *Cztery modele legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Globalizacja. Integracja. Transformacja. Główne problemy globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydaw. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 103–105.

⁸⁶ E.O. Eriksen, J.E. Fossum, *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*, „International Political Science Review” 2004, Vol. 25, No. 4, s. 440.

Legitymizacja Unii w tym aspekcie jest wzmacniana na skutek przekonania społeczeństwa o eksperckim, nastawionym na efektywność sposobie działania jej instytucji. Nawet w takich dziedzinach, które także na poziomie narodowym są (lub byłyby, gdyby nie członkostwo w UE) odizolowane od demokratycznych, powiązanych z rozliczalnością wyborczą, mechanizmów⁸⁷. System Unii Europejskiej w działaniu wspomagany jest elementami demokracji konsensualnej, a dominacja poziomu narodowego w procesie decyzyjnym zabezpieczona jest wyłącznym i wyliczonym przekazaniem kompetencji na poziom ponadnarodowy.

W literaturze podkreśla się, że Unia Europejska w aspekcie *output* rozwinęła znaczącą skuteczność określaną mianem władzy regulacyjnej (regulatory authority)⁸⁸, przykładowo w obszarze polityki monetarnej. Działania Europejskiego Banku Centralnego są zupełnie odseparowane do politycznej interwencji państw członkowskich⁸⁹. Podobnie Trybunał Sprawiedliwości UE oraz w niektórych obszarach Komisja Europejska cieszą się niezależnością polityczną w rozwijaniu bardzo skutecznego reżimu wolnej konkurencji. Przykłady te wskazują na skuteczność UE określaną jako „państwo regulacyjne”⁹⁰, wskazywane jako główna przesłanka legitymizującą UE w aspekcie *output*⁹¹.

Przykładem wykorzystywania zjawiska inercji w polityce jest brak świadomości wśród opinii publicznej, które konkretnie zmiany w życiu obywateli nastąpiły w wyniku wprowadzenia regulacji unijnych, a które w wyniku działalności rządu krajowego. W prowadzonym badaniu, po dokonaniu refleksji dotyczącej wzajemnego oddziaływania poziomów narodowego i unijnego wyprowadzono wnioski, że często krajowi politycy korzystają z mechanizmu przypisywania sobie zasług. Bowiernie polityki kształtowane za pomocą unijnych rozporządzeń czy dyrektyw muszą być realizowane w państwach członkowskich poprzez zmianę krajowego prawa lub poprzez zmianę dotychczasowych wymogów czy standardów postępowania. Trudno dokładnie wydzielić i żyć w przekonaniu, że konkretna dziedzina została uregulowana prawem UE i zawdzięczamy to członkostwu w UE.

Dodatkowo często rządy krajowe „przerzucają” odpowiedzialność za niepopularne decyzje na Unię, co przyczynia się do spadku i tak niewielkiego zaufania społecznego do procesu integracji. W ten sposób praktyka

⁸⁷ A. Moravcsik, *The Myth of Europe's "Democratic Deficit"*, „Intereconomics” 2008, No. 6, s. 338, za: K. Ławniczak, *Między demokracją a efektywnością*, dz. cyt., s. 118.

⁸⁸ F.W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper”, 2009, No. 1, s. 9.

⁸⁹ F.W. Scharpf, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, „MPIfG Discussion Paper” 2012, No. 6, s. 19.

⁹⁰ G. Majone, *Regulatory Legitimacy*, [w:] G. Majone (red.), *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, 284–301, G. Majone, *Europe's "Democratic Deficit"*..., dz. cyt., s. 5–28.

⁹¹ F.W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel...*, dz. cyt., s. 9.

wzajemnych relacji politycznych między poziomem narodowym i unijnym może negatywnie wpływać na ocenę zarówno elit krajowych oraz samej demokracji, jak i również opinię wobec integracji europejskiej⁹².

Z kolei chęć szybkiej reakcji na kryzys finansowy i sprawne reformy w strefie euro wywołały falę niezrozumienia ze strony społeczeństwa i oburzenia wobec polityków, którzy chcą coś zrobić niejako „za plecami” społeczeństw, bez mandatu. Nasuwa się zatem wniosek, że modyfikacje w ramach sfery *output* zmierzające do poprawy efektywności UE w krótkim czasie spotykają się z oceną braków po stronie *input* i są oceniane negatywnie. Być może w dłuższej perspektywie czasowej poprawa *output* Unii Europejskiej jest rezultatem społecznie oczekiwanym, lecz trudnym do wymiernej oceny (trudno rzeczywiście ustalić wartość, czego oczekują społeczeństwa państw członkowskich).

5. Scenariusze zachowania modelu demokracji w UE w odniesieniu do hipotetycznych kierunków funkcjonowania Unii jako federacji, imperium lub Europy *à la carte*

W tej części raportu zaprezentowana zostanie projekcja scenariuszy dotyczących przyszłego rozwoju aktualnie diagnozowanego modelu demokracji (stanu demokracji) w UE w odniesieniu do hipotetycznych modeli funkcjonowania Unii jako federacji, imperium lub Europy *à la carte*. Narzędziem pomocnym dla określenia, co w naszym modelu projekcji jest stałą normą, strukturą, wartością, procedurą obowiązującą w Unii, a co czynnikiem otoczenia, pod wpływem którego badane zmienne ulegają modyfikacji i funkcjonujący mechanizm demokracji przekształci się z uwzględnieniem nowych trendów ilustrowanych na schemacie nr 2 jako XB lub XC, będzie triada pojęć występująca w nauce anglosaskiej: *policy*, *politics* i *polity*.

Pierwsze pojęcie (ang. *policy*) odnosi się do normatywnego, pod względem treści, wymiaru polityki, czyli np. do wytycznych programowych, celów, zadań, wartości, zasad i interesów determinujących postępowanie rządu i instytucji, a także do efektów procesu krystalizowania woli politycznej i podejmowania rozstrzygnięć⁹³. W prezentowanym raporcie wartościami tymi są europejski system norm, wartości i kultury demokratycznej, analizowane w płaszczyźnie nazwanej normatywno-aksjologiczną. W metodzie scenariuszowej wartości te będą stanowić zmienną zależną.

Druga kategoria pojęciowa (ang. *politics*) odnosi się do wymiaru proceduralnego polityki, do procesu rozwiązywania sporu o udział we władzy, w rozwoju i oddziaływaniu na *policy*, do przebiegu procesów krystaliza-

⁹² T.G. Grosse, *Kryzys demokracji...*, dz. cyt., s. 29.

⁹³ K. Rohe, *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten*, Kohlhammer, Stuttgart 1994, s. 61 i nast.

cji woli politycznej i wyrazu interesów⁹⁴. Procesy polityczne są traktowane jako relacje łączące podmioty i sposoby ich współuczestnictwa w procesie kształtowania woli politycznej i przyjmowania rozstrzygnięć, czyli są esencją politycznej artykulacji interesów – mobilizacją polityczną, w efekcie której kształtowana jest treść *policy*⁹⁵. Aspekt ten poddany został szczegółowej diagnozie pod nazwą wymiaru instytucjonalno-proceduralnego. W dokonywanej projekcji metodą scenariuszową wartość *policy* będzie czynnikiem kształtującym otoczenie, które ulega modyfikacji, traktowane jako zmienna niezależna.

Trzeci wymiar definiowania pojęcia polityki – ang. *polity* – należy odczytywać jako instytucjonalny w tym sensie, że jest to ograniczona przestrzeń, w ramach której realizuje się zarówno *politics*, jak i *policy*. Są to instytucje systemu politycznego określone konstytucją i tradycją danego porządku prawnego, niezienne, stanowiące stabilną przestrzeń wzajemnych interakcji. Po pojęciu *polity* należy zatem rozumieć aspekt ustrojowo-strukturalny, kształtujący ramy i predefiniujący naturę procesu rządzenia.

Przyjmując powyższe założenia oraz rozpatrując jedynie wybrane trzy hipotetyczne modele funkcjonowania Unii jako federacji, imperium lub Europy *à la carte*, otrzymujemy następujące scenariusze zachowania modelu demokracji w UE.

W pierwszym scenariuszu, coraz częściej formułowanych postulatów dalszej federalizacji Unii Europejskiej, zmianie nie ulegają wartości, nie uzyskujemy pogłębienia wspólnoty interesów, wartości, ani tożsamości europejskiej. Stworzenie „europejskiego państwa federalnego” musiałoby oznaczać przyjęcie konstytucyjnie zagwarantowanego porządku politycznego, będącego przeniesieniem na skalę ponadnarodową wzorców liberalnej demokracji⁹⁶. Zmianie uległyby mechanizmy wzajemnych relacji łączących państwa członkowskie i siła oddziaływania prawa UE (*politics*). Z koncepcją federalizacji ustroju Unii Europejskiej związana jest pewna wartość polegająca na zapewnieniu różnie określanego stopnia samodzielności, odrębności i tożsamości części składowych. Skutkowałoby to wzmocnieniem pozycji i wpływu międzynarodowego tej organizacji z jednoczesnym osłabieniem i oddaleniem możliwości samodzielnej kreacji stosunków przez państwa członkowskie. Odzwierciedleniem tego nurtu w Unii Europejskiej był odrzucony *Traktat konstytucyjny*, w którym starano się wprowadzić pewne rozwiązania

⁹⁴ Tamże, s. 61 i nast.

⁹⁵ C. Caduff, *Politik-Begriff*, artykuł szkoleniowy na stronie *Politische Bildung*, prowadzonej przez Pädagogische Hochschule der FHNW we współpracy z Pädagogische Hochschule Zentralschweiz Luzern, s. 3, <http://www.politischebildung.ch/grundlagen/gegenstand/politik-begriff/>, (dostęp: 20.08.2015).

⁹⁶ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 79.

sfery *policy* oraz *politics* w duchu federalnym, jak m.in.: podstawowe zasady (dwuizbowe ciało decyzyjne) oraz symbole (flaga, hymn itp.). Wpływ poszczególnych obywateli i grup społecznych na władzę w celu realizacji ich interesów byłby możliwy albo bezpośrednio w ramach mechanizmów systemowych, albo przez organizacje pośredniczące: europejskie zrzeszenia partii politycznych i europejskie grupy interesu. Przez wielu autorów ten kierunek przekształceń systemowych dla Unii Europejskiej jest wskazywany jako niezbędny dla przezwyciężenia obecnej stagnacji, w tym również kryzysu gospodarczo-społecznego i politycznego oraz wzmocnienia pozycji na arenie międzynarodowej. Wspierając się poglądami Giandomenico Majone Unia nie powinna być traktowana jak kolejny element zbioru, do którego należą państwa członkowskie. Jest ona bowiem podmiotem politycznym złożonym nie z jednostek, lecz ze zbiorowości. Jako taka opiera się na korporatystycznym, nie zaś indywidualistycznym modelu demokracji⁹⁷. W oczekiwaniach społecznych po stronie *output* federacja może przynieść widoczne rezultaty, zapewnić korzyści płynące z integracji, o których tak często się mówi. Możliwe jest to jedynie kosztem niskiej legitymacji po stronie *input*.

Drugi scenariusz dotyczy przekształcenia Unii Europejskiej w imperium. Jest to scenariusz alternatywny, zakładający dynamizację procesów różnicowania się integracji europejskiej. Imperium, definiowane jest poprzez relacje asymetrii między centrum i peryferiami, zmienną strukturę przestrzenną, determinowaną ekspansją terytorialną oraz logiką dwupoziomowej tożsamości – tożsamości narodowej (krajowej) oraz tzw. misji cywilizacyjnej⁹⁸. Imperium buduje swoją potęgę nie na narodowym odgraniczaniu i podbojach, a na usuwaniu granic narodowych, na dobrowolności, porozumieniu, transnarodowych powiązaniach i wyrastającej z tego wartości politycznej⁹⁹. Cechą Unii Europejskiej konstytuującą imperium europejskie będzie integracja przez prawo, konsensus i współpracę. Paneuropejska integracja może się odbywać na zasadzie tworzenia wielonarodowej formy panowania politycznego, a nie ujednociania według modelu państwa narodowego. Podstawą współczesnego imperium europejskiego byłyby idee pokoju, dobrobytu, bezpieczeństwa. W obliczu obecnego kryzysu ustanowiono nowy kierunek osiągnięcia dobrobytu. Jest nim idea ekspansji wspólnego rynku¹⁰⁰. A aspekcie *politics* obserwujemy silniejsze włączanie narodowych aktorów do europej-

⁹⁷ G. Majone, *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2009, s. 158, za: K. Ławniczak, *Między demokracją...*, dz. cyt., s. 123.

⁹⁸ Patrz U. Beck, D. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009; M. Gravier, *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power” 2011, nr 7.

⁹⁹ E. Pohulak-Żołędowska, *Imperium europejskie?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 145, s. 38.

¹⁰⁰ Tamże, s. 40.

skiego procesu decyzyjnego oraz uczestniczenie dużej liczby podmiotów reprezentujących interesy społeczne (grupy lobbingsowe, NGO's oraz podmioty gospodarcze) w procesach politycznych. W konsekwencji europejski system sprawowania władzy będzie europejskim systemem rokowań. Ponieważ w imperium europejskim nie będzie centrum, to władza będzie władzą sieciową oraz „peryferia” cieszyć się będą dużym poziomem samodzielności¹⁰¹. Państwa tworzące rdzeń najbardziej wewnętrznej strefy panowania poniosą straty z tytułu formalnej suwerenności. Im bardziej peryferyjny kraj weźmiemy pod uwagę, tym większa będzie jego suwerenność¹⁰².

Ostatni projektowany scenariusz dotyczy dokonania modyfikacji w sferze *politics* prowadzącej do utworzenia Europy *à la carte*. Model ten zakłada uczestnictwo wszystkich państw w pewnych obligatoryjnych przedsięwzięciach oraz możliwość swobodnego wyboru spośród pozostałych, które im pasują. Przykładem zastosowania tej koncepcji jest wzmocniona współpraca, w której uczestniczą tylko państwa tym zainteresowane oraz opcja *opt out* pozwalająca na wyłączenie spod traktatu bądź prawa wtórnego UE. Jest to model integracji korzystny w warunkach kryzysowych, bowiem umożliwia jednocześnie jednemu państwu silne powiązanie z Unią, innym na możliwości rozluźnienia związku wtedy, gdy rządy i obywatele uznają dalszą integrację za szkodliwą.

Propozycję pierwszego z omawianych rozwiązań zgłasza od 2012 roku premier Wielkiej Brytanii David Cameron. Proponuje on, aby państwa członkowskie w każdej chwili, w wyniku np. referendum, miały możliwość „repatriacji kompetencji” z poziomu UE do narodowych porządków prawnych. Chodzi tu o możliwość rezygnacji z poszczególnych obszarów unijnej polityki, np. socjalnej czy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, bez jednoczesnego naruszania podstaw polityki UE, np. wspólnego rynku czy wspólnych wartości unijnych, jak poszanowanie praw obywatelskich.

Natomiast w kierunku tworzenia ściślejszej współpracy kilku państw nawoływali niemieccy politycy – Wolfgang Schäuble, minister finansów w rządzie Angeli Merkel, i Karl Lamers, były szef komisji spraw zagranicznych Bundestagu. Koncepcja Schäublego i Lamersa pochodzi z 1994 roku, a 20 lat później została przez nich przypomniana na łamach „Financial Times”¹⁰³. Unia Europejska powinna oddziaływać na państwa członkowskie w ograniczonym, podstawowym stopniu, ale jednocześnie pozwalać mniejszym grupom państw na dobrowolną ściślejszą integrację. Strefa euro, będąca przykładem w takiej zreformowanej Unii, mogłaby bez oglądania się

¹⁰¹ J. Rifkin, *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa american dream*, Wydawnictwo Nadir, Warszawa 2005, s. 221.

¹⁰² E. Pohulak-Żołędowska, dz. cyt., s. 41.

¹⁰³ „More integration is still the right goal for Europe”, Financial Times, Opinion, 31.08.2014.

na inne państwa posiadać własny parlament i komisarza mającego prawo wetowania narodowych budżetów.

Widocznym przykładem funkcjonowania Unii jako Europy *à la carte* są już trzy decyzje w sprawie zawiązania ściślejszej współpracy. Pierwszą Rada podjęła w roku 2010 o upoważnieniu grupy państw UE do podjęcia wzmocnionej współpracy w zakresie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, drugą w roku 2011 – w sprawie jednolitego systemu patentowego (JSP), a w 2013 r. została przyjęta trzecia decyzja w dziedzinie podatku od transakcji finansowych (PTF). Działania te wyraźnie mają na celu modyfikację w sferze *output* i poprawę skuteczności polityk Unii. Są one jednak niepoparte wzmocnieniem sfery *input*, co znacząco przyczynia się do dalszego utrwalania wizerunku Unii jako wspólnoty bez widocznej legitymacji do podejmowanych działań. Z jednej strony użycie traktatowego mechanizmu ustanowienia wzmocnionej współpracy oznacza ochronę procesu integracji przed jego stagnacją w warunkach coraz większej liczby państw członkowskich¹⁰⁴, z drugiej strony przyczynia się do pogłębienia zróżnicowania wewnątrz UE. Wniosek taki wypływa z faktu, że za każdym razem ustanowienia wzmocnionej współpracy udział biorą inne państwa. Nie doszło do wykształcenia się w UE swoistej „awangardy” integracji, czyli grupy państw, które uczestniczą w każdym przedsięwzięciu mającym na celu pogłębienie integracji. Przedsięwzięcia te, powoływane w formie wzmocnionej współpracy służą tylko realizacji interesów państw w niej uczestniczących a nie w imię tworzenia dobra wspólnego. Z powyższego wyciągany jest także wniosek, że w scenariuszu tym wartości i normy określane wspólnie jako aspekt *throughput* nie zostałyby wzbogacone. Naruszane zostają podstawowe zasady, jak zasada solidarności, równości państw członkowskich oraz jedności norm prawa UE. Zachodzi postępująca fragmentaryzacja systemu prawnego UE¹⁰⁵.

6. Zakończenie

W niniejszym raporcie dokonano przeglądu wyników uzyskanych w opracowaniach cząstkowych dotyczących przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w Unii Europejskiej. Wstępnie dokonano założenia, że demokracja w UE funkcjonuje na wielu poziomach i legitymowana jest przez różne podmioty, działające na różnych poziomach. Demokrację w UE należy postrzegać jako cel. Spełnianie kryterium demokratyczności ocenione zostało w trzech płaszczyznach: normatywno-aksjologicznej, in-

¹⁰⁴ T. Kubin, *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 131.

¹⁰⁵ S. Dudziak, *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 37–38.

stytucjonalno-proceduralnej oraz utylitarnej, stanowiących w niniejszym badaniu zmienne pod nazwami: *throughput*, *input* oraz *output*. Traktując Unię jako system wielopoziomowego zarządzania poszukiwano współzależności zachodzących w płaszczyźnie wertykalnej między poziomami systemu oraz horyzontalnych w obrębie poziomu między zmiennymi: *throughput*, *input* oraz *output*.

Należy stwierdzić, że obecnie funkcjonujący model demokracji w UE, bardzo znacząco zmodyfikowany po Traktacie z Lizbony, w wysokim stopniu spełnia oczekiwania demokratyczności zarówno w aspekcie *throughput*, jak i *input*. Tzw. deficyt demokracji w UE, występujący w powszechnym odczuciu, w świadomości opinii publicznej, zdefiniowany w badaniu jako poszukiwanie przyczyn i uwarunkowań kryzysu modelu demokracji w UE wynika z niedostosowania wielopoziomowych mechanizmów funkcjonowania demokracji w UE do modelu demokracji funkcjonującego w państwach członkowskich. Kryzys i zmiana są immanentnymi zjawiskami występującymi w procesie integracji europejskiej. Stąd model demokracji w UE jest zdefiniowany jedynie *de jure* w kategoriach aksjologicznych i teleologicznych. Przy braku określonego docelowego planu integracyjnego, tzw. *finalité politique*, model ten musi być na tyle ogólny, by w każdej sytuacji kryzysowej umożliwić podejmowanie elastycznych decyzji, dostosowanych do nowych, zmieniających się okoliczności.

W badaniu wykazano, że demokracja w Unii Europejskiej jest legitymowana na kilku poziomach przez różne podmioty działające na różnych poziomach tego systemu. Poprzez zastosowanie koncepcji legitymacji systemów wielopoziomowych zweryfikowano możliwości legitymowania Unii Europejskiej w jej trzech podstawowych płaszczyznach: normatywno-aksjologicznej, instytucjonalno-proceduralnej oraz utylitarnej, stanowiących w niniejszym badaniu zmienne pod nazwami: *throughput*, *input* oraz *output*. Oparcie się w badaniu na analizie trzech zmiennych łącznie przyniosło nowe rezultaty. Powszechnym jest bowiem zjawisko decentracji, nadmiernego koncentrowania się na jednym aspekcie legitymowania Unii, powodujące deformację uzyskiwanych wyników oraz postrzegania przez badacza procesów integracji europejskiej.

Zbadanie stanu demokracji w Unii Europejskiej w jej trzech wyróżnionych płaszczyznach równoległe oraz wzajemnych oddziaływań między tymi płaszczyznami przyniosło dodatkowe efekty, których nie uzyskiwano w analizach obierających tylko jedną perspektywę badawczą. Przykładowo koncentrowanie się w publicznej i naukowej debacie na aspekcie *input*, czyli ocenianie na ile rozwiązania instytucjonalne oraz istniejące procedury spełniają demokratyczne standardy, wykluczało dotychczas rozważania dotyczące kryzysu efektywności podejmowanych działań (przyczyn kryzysu w aspekcie *output*). W niniejszym badaniu zweryfikowano legitymowanie

Unii zarówno pod kątem poszanowania norm, wartości i zasad demokratycznych w procedurach kształtowania polityk UE, jak i uwzględniania w nich oceny ryzyka, szacowania efektywności podejmowanych zobowiązań czy wyciągania wniosków z wcześniejszych niepowodzeń oraz szacowania faktycznych skutków podejmowanych decyzji. Zbadanie relacji zachodzących między poszczególnymi płaszczyznami legitymowania Unii przynosi dopiero właściwe rezultaty badawcze.

Tabela 2. Wybrane mechanizmy legitymowania Unii Europejskiej na różnych poziomach jej systemu w trzech płaszczyznach

Poziomy systemu UE	Płaszczyzna normatywno-akcyjologiczna (<i>throughput</i>)	Płaszczyzna instytucjonalno-proceduralna (<i>input</i>)	Płaszczyzna utylitarna (<i>output</i>)
ponadnarodowy	<ul style="list-style-type: none"> – Karta Praw Podstawowych UE, – procesy konstytucjonalizacji, 	<ul style="list-style-type: none"> – obywatelstwo UE, – przejrzyste procedury, zwiększony udział organu przedstawicielskiego w podejmowaniu decyzji, – uproszczona legislacja (<i>Better Legislation</i>), – dostęp do dokumentów, – zasada jawności, – system ochrony prawnej sądowy i pozasądowy, 	<ul style="list-style-type: none"> – polityka prognozowania oceny skutków legislacji (<i>Impact Assessment</i>), – ekspercki, nastawiony na efektywność sposób działania,
transnarodowy	<ul style="list-style-type: none"> – pluralizm społeczny, – zasada solidarności, – wsparcie dzięki realizacji polityk horyzontalnych UE, – udział w debacie europejskiej, 	<ul style="list-style-type: none"> – procedury deliberacji i konsultacji społecznych, – rejestr lobbingu, – współpraca Komisji Europejskiej z organizacjami pozarządowymi w platformach tematycznych (dialog usystematyzowany), 	<ul style="list-style-type: none"> – włączenie innych podmiotów potencjalnie zaangażowanych w procedury opiniowania propozycji tworzonej przez <i>stakeholders</i>,
narodowy	<ul style="list-style-type: none"> – źródłem uprawnień decyzyjnych państwa członkowskie i obywatele UE, – równość państw i obywateli, – odwoływanie się do wartości wspólnych systemów konstytucyjnych, – zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich, 	<ul style="list-style-type: none"> – udział parlamentów narodowych w kontroli tworzonego prawa UE, – uczestnictwo organów administracji i ekspertów krajowych w procedurach oceny prawa UE – polityka lepszego stosowania prawa UE, – kontrola stanowionego prawa UE, 	<ul style="list-style-type: none"> – możliwość preferowania trudnych politycznie decyzji w kraju, tłumaczonych jako działanie realizowane przez Unię,

subnarodowy	<ul style="list-style-type: none"> – poszanowanie różnorodności kulturowej oraz wspieranie tradycji i rozwoju kultury, – zasada subsydiarności. 	<ul style="list-style-type: none"> – udział w konsultacjach przygotowywanych aktów prawnych, – udział w konsultacjach na etapie stosowania prawa UE w państwach członkowskich, – udział w organach wdrażających niektóre polityki UE w państwach członkowskich. 	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie swobody decyzyjnej i możliwości finansowych, – podejmowanie współpracy transgranicznej w celu realizacji podstawowych interesów regionu.
-------------	---	--	---

Źródło: opracowanie własne.

W opisywanym badaniu podjęto się wyciągnięcia wniosków dotyczących zależności wertykalnych. Udzielając odpowiedź na pytanie, dotyczące wpływu modyfikacji rozwiązań modelu demokracji UE w wymiarze *input* na pozostałe jej aspekty, należy stwierdzić, że w krótkim okresie czasu będzie to zmiana słabo odczuwalna. Przykładowo zwiększenie udziału Parlamentu Europejskiego w procedurze wyboru Przewodniczącego Komisji Europejskiej i w samej selekcji kandydatów na Komisarzy jest zdecydowaną poprawą legitymacji *input*. Nie wpływa znacząco na wzrost poparcia dla procesu integracji europejskiej i na świadomość obywateli o istnieniu samej procedury, a tym samym na znaczenie tej procedury dla problematyki mechanizmów rozliczalności i odpowiedzialności w UE. W dłuższej perspektywie czasowej, na przestrzeni kilku kadencji parlamentarnych i przy powtarzających się publicznych debatach z udziałem liderów europejskich partii politycznych konkurujących o stanowisko Przewodniczącego Komisji Europejskiej może wytworzyć się przekonanie w europejskiej opinii publicznej, że mechanizm kontroli politycznej jest sprawny i istnieje europejska debata polityczna. Obecnie dominuje pogląd, że to krajowi politycy decydują o sprawach personalnych. Omawiany przykład nie ma znaczącego wpływu na wymiar *output*. Co więcej, przeważa opinia, że jedynie krajowi politycy najlepiej rozwiążą bieżące potrzeby społeczne. Istnieje przecież sprawny, klasyczny mechanizm ich rozliczania w kraju.

W ostatnich latach podejmowano także działania wpływające na modyfikację modelu demokracji w jej aspekcie *output*. Państwa członkowskie UE w obliczu kryzysu gospodarczego oczekiwały szybkiej i sprawnej interwencji ze strony UE. Przyjęto szereg rozwiązań zwiększających skuteczność Unii, zarówno pod względem jej wydolności makroekonomicznej i finansowej, jak i w działaniach na arenie międzynarodowej. Modyfikacje te wiążą się często z osłabieniem wpływu organów przedstawicielskich na podejmowane decyzje, zatem obniżają legitymację typu *input*. Chociaż na podstawie tych działań pogłębiona została spójność instytucjonalna niektórych polityk

/w tym zwłaszcza makroekonomicznych i finansowych), to w wymiarze *output* na pozytywne wyniki należy oczekiwać w dłuższej perspektywie czasowej. Podjęte decyzje usprawnienia zarządzania makroekonomicznego i finansowego w ramach unii niestety nie przysporzyły oczekiwanych laurów, lecz przyniosły kolejną falę rozczarowania oraz niechęci społecznej mierzonej wzrostem nastrojów antyunijnych i zwiększeniem się liczby posłów eurosceptycznych w Parlamencie Europejskim. „Ratowanie euro”, na którym skupiła się unijna reakcja na kryzys, odnosiło się niemal wyłącznie do problemu zadłużenia, ignorując zapaść gospodarczą, bezrobocie i wynikający z nich kryzys społeczny¹⁰⁶. Można wyciągnąć z tego kolejny wniosek, że modyfikacje dokonywane w wymiarze *output* przyniosą rozwarstwienie integracji w płaszczyznach sektorowych.

W badaniach analizowany był także wpływ modyfikacji dokonywanej w obrębie jednej ze zmiennych jaki może zachodzić w płaszczyźnie wertykalnej, tj. czy zachodzi oddziaływanie między funkcjonowaniem demokracji na poziomie unijnym i na poziomie krajowym. W aspekcie legitymacji typu *throughput* obywatelstwo UE może być realizowane jedynie na poziomie narodowym. Z tego powodu trudno o pojawienie się identyfikacji europejskiej. Należy do tego dodać wartościowanie działań Unii Europejskiej przez pryzmat problemów i oczekiwań narodowych. Znaczenie tradycji i historii dla kształtowania norm społecznych wyraźnie wzmacniają poziom narodowy względem pozostałych.

Podobnie aspekt wertykalny jest mocno widoczny w legitymacji typu *input*. Zarówno w zwiększeniu udziału roli parlamentów narodowych, jak i w samym procesie rozliczalności horyzontalnej. Wyraźnie uwypukla się asymetria rozumienia demokracji w państwach członkowskich i w ramach większej wspólnoty jaką jest Unia Europejska. Nawet jeżeli w imię ratowania dobra wspólnego państwa godzą się na ograniczenia występujące w legitymowaniu po stronie *input*, nie przynoszą te działania efektów po stronie *output* – nie ma dostrzegalnych efektów procesu integracji dla wszystkich.

Podsumowując wyniki uzyskane w projekcji scenariuszy zachowania demokracji w UE w odniesieniu do trzech hipotetycznych modeli funkcjonowania Unii jako federacji, imperium lub Europy *à la carte* należy podkreślić, że federacja jest także przez innych autorów uważana za jedyną formę umożliwiającą skuteczne funkcjonowanie Unii Europejskiej w warunkach kryzysu gospodarczego, chociaż obciążoną licznymi ryzykami. Utworzenie federacji europejskiej wiąże się ze zmianą mechanizmów rządzenia na zhierarchizowane, z jasno określonym podziałem kompetencji i relacjami zarów-

¹⁰⁶ F.W. Scharpf, *No exit from the euro-rescuing trap?*, „MPIfG Discussion Paper” 2014, No. 4, s. 3; za: K. Ławniczak, *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 4, s. 36.

no horyzontalnymi, jak i wertykalnymi między instytucjami oraz poziomami systemu. Przeniesienie suwerenności państw członkowskich wyżej, na poziom wspólnoty, może być jedynym rozwiązaniem dającym polityce europejskiej namiastkę legitymacji jej działań. Bardziej prawdopodobna wydaje się integracja pod postacią federacji państw strefy euro i luźnej strefy wolnego handlu obejmującej pozostałe kraje Unii niż pod postacią imperium. Wspólny cel, jakim jest utrzymanie unii walutowej może być wystarczająco silnym bodźcem do legitymacji działań ratunkowych wymagających od państw solidarnych decyzji¹⁰⁷.

Przy scenariuszu dotyczącym funkcjonowania Unii Europejskiej jako imperium uwypukleniu poddane zostaną wartości i zasady bazowe, wspólne państwom członkowskim, analizowane w płaszczyźnie normatywno-aksjologicznej. Będą to wartości związane z demokratycznym państwem prawa, które staną się główną wartością współczesnego państwa liberalnego, produktem eksportowym do innych krajów, aby przyciągać kraje „peryferyjne” do centrum imperium. W sferze politycznej oznacza to demokratyzację sprawowania władzy oraz szacunek dla podstawowych swobód¹⁰⁸.

Ostatni analizowany scenariusz funkcjonowania UE jako Europy *à la carte* dla obecnych rozwiązań demokratycznych w UE oznacza, że legitymacja systemu czerpana będzie silniej z poziomu narodowego, z większą swobodą państw członkowskich do kształtowania swojej polityki zewnętrznej i wewnętrznej.

Bibliografia

- Arnall A., Wincott D., *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2007.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Lexis-Nexis, Warszawa 2008.
- Bąkowska-Morawska U., *Techniki decyzyjne i organizatorskie – ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo PWSZ, Wałbrzych 2008.
- Beck U., Grande D., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Beetham D., Lord C., *Legitimacy and the European Union*, Addison, Wesley and Longman, Harlow 1998.
- Bieniada R., *Przewyciężanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału władzy lokalnej i regionalnej w podejmowaniu i realizacji decyzji w UE*, „Przegląd Europejski” 2015, w druku.
- Bieniok H. i zespół (red.), *Metody sprawnego zarządzania : planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 1999.

¹⁰⁷ E. Pohulak-Żołędowska, dz. cyt., s. 45.

¹⁰⁸ A. Colas, *Imperium*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008, s. 224.

- Bodio T., Chodubski A., *Politologia jako futurologia*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki. Tom 2*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Borkowski R., *Definiowanie demokracji*, [w:] T. Biernat. A. Siwik (red.), *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
- Bovens M., *New Forms of Accountability and EU-Governance*, "Comparative European Politics" 2007, Vol. 5, No. 1.
- Caduff C., *Politik-Begriff*, artykuł szkoleniowy na stronie *Politische Bildung*, prowadzonej przez Pädagogische Hochschule der FHNW we współpracy z Pädagogische Hochschule Zentralschweiz Luzern, <http://www.politischebildung.ch/grundlagen/gegenstand/politik-begriff/>, (dostęp: 20.08.2015).
- Chodubski A., *Wprowadzenie. Współczesne postrzeganie demokracji*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji: doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Difin, Warszawa 2011.
- Cisotta R., *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, "IAI Working Papers" 2013, No. 1324.
- Colas A., *Imperium*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008.
- Crum B., Fossum J., *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, "European Political Science Review" 2009, Vol. 1, No. 2.
- Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Czub J.F., *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez poszerzanie zakresu przedmiotowego udziału grup biznesu w podejmowaniu i realizacji decyzji w UE*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 2.
- Decker F., *Governance Beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, No. 2.
- Dehousse R., *Constitutional Reform in the European Community: are There Alternatives to the Majoritarian Avenue*, „West European Politics” 1995, Vol. 18, No. 3.
- Dudziak S., *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.
- Eriksen E.O., Fossum J. E., *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*, „International Political Science Review” 2004, Vol. 25, No. 4.
- Fiszer J., *Czy model demokracji w państwie może być wzorem dla Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 1 (44).
- Føllesdal A., Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, No. 3.
- Gravier M., *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power” 2011, Vol. 4, No. 3.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 3.
- Heath A., McLean I., Taylor B., Curtice J., *Between First and Second-Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain*, "European Journal of Political Research" 1999, Vol. 35, No. 3.
- Herbut R., *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

- Hix S., Noury A. G., Rouland G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2007.
- Hix S., *The political system of the European Union*, St. Martin's Press, Basingstoke [i.in.], Macmillan, New York 1999.
- Höreth M., *The Trilemma of Legitimacy, Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „Discussion Paper” 1998, No. C11.
- Kleinewefers H., *Standort und Raumstruktur: Einige grundlegende Modelle der Raumwirtschaftstheorie*, Freiburg 2005, http://www.unifr.ch/wipol/assets/files/Blaue_Reihe/2005/Kleinewefers2005_StandortundRaumstruktur.pdf, (dostęp: 21.05.2015).
- Komisja Europejska, *Program lepszego stanowienia prawa: pytania i odpowiedzi*, Strasburg 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_pl.htm, (dostęp: 21.05.2015).
- Kubin T., *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.
- Ławniczak K., *Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymizacji Unii Europejskiej*, „e-Politikon” 2012, nr 3.
- Majone G., *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2009.
- Majone G., *Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, Vol. 4, No. 1.
- Majone G., *Regulatory Legitimacy*, [w:] G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.
- Miedzińska I., *Metoda prognozowania i jej zastosowanie w studiach nad Unią Europejską*, [w:] K. Ławniczak (red.), *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo WDiNP UW, Warszawa 2013, <http://www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl/zasoby/pliki/ebook/Metody-EU.pdf>, (dostęp: 12.01.2015).
- Mik C., *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I., C.H. Beck, Warszawa 2008
- Mizera C., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, nr 3.
- Moravcsik A., *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 4.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, No. 4.
- Moravcsik A., *The Myth of Europe's "Democratic Deficit"*, „Intereconomics” 2008, No. 6.
- „More integration is still the right goal for Europe”, *Financial Times*, Opinion, 31.08.2014.
- Nowak-Far A., *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1.

- Nowak-Far A., *Legitymacja demokracji z perspektywy traktatu lizbońskiego*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Nowak-Far A., *Unia Europejska jako czynnik demokracji*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- O'Donnell G., *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, Conference on Institutions Accountability and Democratic Governance in Latin America, Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, 1998.
- O'Donnell G., *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, "Nueva Sociedad" 1997, nr 152.
- Papadopoulos Y., *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, [w:] *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Soussy. przekład A. Gašior-Niemiec, red. nauk. J. Szacki, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.
- Pohulak-Żołędowska E., *Imperium europejskie?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 145.
- Pollack M.A., *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, "Annual Review of Political Science" 2005, No. 8.
- Preuss U. K., *National, Supranational and International Solidarity*, [w:] K. Bayertz (red.), „Solidarity: Philosophical Studies in Contemporary Culture” 1999, No. 5.
- Prostak R., *Ocena lizbońskiej reformy unijnych instytucji w perspektywie traktowego postulatu wzmocnienia demokratycznego charakteru*, [w:] H. Tendera-Właszczyk (red.), *Unia Europejska po Traktacie lizbońskim. Wybrane zagadnienia prawne, ekonomiczne i politologiczne*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (2012), Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (uwzględniające zmiany wprowadzone Traktatem lizbońskim) (Dz.U. C 326 z 26.10.2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, (dostęp: 20.08.2015)
- Riedel R., *Teoretyzowanie integracji europejskiej ex post – ewolucyjna adaptacja podejść analitycznych do powojennych procesów integracyjnych w Europie*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 4.
- Rifkin J., *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa amerykański sen*, Wydawnictwo Nadir, Warszawa 2005.
- Rohe K., *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten*, Kohlhammer, Stuttgart 1994.
- Ross G., *The European Union and Its Crisis, Through the Eyes of the Brussels Elite*, Palgrave Macmillan, New York 2011.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich: zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.
- Scharpf F. W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999

- Scharpf F.W., *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper” 2009, No. 1, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-1.pdf>, (dostęp: 21.05.2015).
- Scharpf F.W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, „MPIfG Discussion Paper” 2012, No. 6.
- Scharpf F. W., *No exit from the euro-rescuing trap?*, „MPIfG Discussion Paper” 2014, No. 4.
- Schild J., *National v. European Identities? French and German in the European Multi-Level System*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, No. 2.
- Schimmelfennig F., *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*, „Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung” 1996, Nr. 27, <https://bibliographie.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47207/pdf/tap27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (dostęp: 21.05.2015).
- Schmidt A.V., *Democracy in Europe: The Impact of European Integration*, „Perspectives on Politics” 2005, No. 4.
- Schuppert G.F., *Governance Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Nomos-Verl.-Ges, Baden-Baden 2005.
- Sroka A., *Accountability and multi-level governance: more accountability less responsibility?*, [w:] A. Rothert (ed.), *The Processes of Transnational Governance*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.
- Sroka A., *Przewyciężanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących rozliczalności w podejmowaniu i realizacji decyzji w UE*, „Przegląd Europejski” 2015, w druku.
- Stephenson P., *Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’*, „Journal of European Public Policy” 2013, Vol. 20, No. 6.
- Sulek M., *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004.
- Szczerski K., *Cztery modele legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Globalizacja. Integracja. Transformacja. Główne problemy globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydaw. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2012), *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (uwzględniające zmiany wprowadzone Traktatem Lizbońskim) (Dz.U. C 326 z 26.10.2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, (dostęp: 20.08.2015).
- Tsakatika M., *Governance vs. Politics: the European Union’s Constitutive ‘Democratic Deficit’*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, No. 6.
- Weiler J.H.H., *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*, „Aussenwirtschaft” 1991, 46:III/IV.
- Wiener A., Diez Th., *European integration theory*, Oxford Univ. Press, New York 2005.
- Wiszniewski R., *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

- Witkowska M., *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczacych udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1.
- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Wojtasik W., *Specyfika rywalizacji politycznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „De Doctrina Europea” 2010, nr 7.
- Wojtaszczyk K. A., Szymańska J. (red.), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Wojtaszczyk K.A., *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.