

## Rozdział 7

*Jacek Czaputowicz*

# Demokracja a suwerenność w Unii Europejskiej

### Streszczenie

Tematem rozdziału jest związek między demokracją i suwerennością w Unii Europejskiej. Suwerenność polega na logice wyłączności. Gdyby na niej polegały również więzy i zobowiązania, które stanowią o demokracji, to zachowanie demokracji na poziomie państwa i UE byłoby niemożliwe. W Unii Europejskiej deficyt demokracji dotyczy relacji między instytucjami krajowymi i unijnymi, słabości Parlamentu Europejskiego oraz wspólnego wykonywania suwerenności w Radzie. Wprowadzony w traktacie lizbońskim system liczenia głosów może prowadzić do decyzji, których nie akceptuje większość obywateli UE. Agregacja głosów na poziomie państwa, duże różnice liczby ludności między państwami oraz niepodzielność głosu czynią, że głos obywatela państwa dużego ma wagę większą niż głos obywatela państwa średniego lub małego. System ten narusza podstawową zasadę demokracji, jaką jest równość praw obywateli.

Wybory do Parlamentu Europejskiego 25 maja 2014 roku postawiły na nowo problem demokracji w Unii Europejskiej. Niska frekwencja wyborcza oraz zwycięstwo partii eurosceptycznych we Francji, Wielkiej Brytanii i Danii mogą sugerować, że obywatele są coraz częściej rozczarowani sposobem funkcjonowania UE. Z drugiej strony takie działania jak wysunięcie kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej przez główne frakcje w PE, mają na celu umocnienie demokratycznej legitymacji UE.

Tematem artykułu jest problem zapewnienia demokracji w Unii Europejskiej. W pierwszej części omówiono wpływ na demokrację rozszczeń do władzy najwyższej ze strony państw członkowskich i UE. W części drugiej przedstawiono legitymację UE, uzyskiwaną poprzez stosowanie zasad i procedur demokratycznych (legitymacja „na wejściu”) oraz skuteczne zaspokajanie potrzeb społecznych (legitymacja „na wyjściu”). W części trzeciej zlokalizowano miejsca występowania deficytu demokracji w systemie

unijnym, w relacjach między instytucjami (unijnymi i państw członkowskich), w Parlamencie Europejskim i w Radzie Unii Europejskiej.

## 1. Demokracja a nadwyżka suwerenności w Unii Europejskiej

Demokracja to rządy ludu, sprawowane albo bezpośrednio, albo poprzez wybranych przedstawicieli. Zdaniem Roberta Dahla demokrację cechuje rzeczywiste uczestnictwo (wszyscy mają możliwość przedstawienia poglądu), równe prawa, niezbędne w procesie rządzenia (wszystkie głosy są traktowane tak samo), oświecone rozumienie (wszyscy mają możliwość poinformowania się o istniejących opcjach i konsekwencjach decyzji), nadzór nad zadaniami oraz włączenie wszystkich dorosłych<sup>1</sup>.

Warunki demokracji to wolność organizowania się, polityczna konkurencja między programami i partiami politycznymi, wybór władzy ustawodawczej i wykonawczej na drodze powszechnych wyborów oraz istnienie wspólnoty politycznej (*demos*), która wyraża zgodę na podejmowanie wiążących decyzji w jej imieniu. Współcześnie parlament jest głównym depozytariuszem legitymacji demokratycznej, określa cele dla administracji i sprawuje nad nią kontrolę.

Abraham Lincoln określił demokrację jako rządy ludu, przez lud i dla ludu. W Unii Europejskiej nie ma jednego ludu, który miałby wspólną tożsamość, nie ma też demokratycznych instytucji, poprzez które lud mógłby sprawować rządy, są natomiast sprawowane rządy dla ludu, ponieważ UE prowadzi politykę korzystną dla wszystkich<sup>2</sup>.

Deficyt demokracji to sytuacja, w której obywatele nie mają wpływu na podejmowane decyzje. Jest on dzisiaj wynikiem uniezależnienia tworzenia polityk UE od instytucji i procesów demokratycznych w państwach członkowskich, a zarazem braku takich instytucji i procesów na poziomie europejskim<sup>3</sup>. Jean Monnet twierdził, że integracja europejska jest zadaniem dla

<sup>1</sup> R. Dahl, *O demokracji*, Znak, Kraków 2000, s. 39-40, 60.

<sup>2</sup> R. Bellamy, *The Inevitability of a Democratic Deficit*, [w:] H. Zimmermann, A. Dür (red.), *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan, London-New York 2012, s. 64.

<sup>3</sup> Y. Papadopoulos, *Accountability and Multi-Level Governance*, „West European Politics” 2010, XXXIII (5), s. 1030-1049. Według definicji zamieszczonej na portalu Unii Europejskiej „Deficyt demokratyczny jest konceptem przywoływanym zasadniczo w argumentach, że Unię Europejską i jej różne ciała charakteryzuje brak demokracji i wydają się one niedostępne dla zwykłych obywateli z powodu skomplikowanej metody działania”; [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm) (dostęp 24.06.2014).

elit, a społeczeństwa nie powinny być w tej kwestii konsultowane, ponieważ nie mają doświadczenia<sup>4</sup>. Do czasu wystąpienia trudności z ratyfikacją traktatu z Maastricht (przyjętego w roku 1992), legitymacja Unii Europejskiej nie była kwestionowana.

Postrzeganie deficytu demokracji zależy od tego, czy za aktorów uznamy państwa członkowskie czy obywatele Unii Europejskiej. W pierwszym przypadku legitymację zapewnia demokracja pośrednia, uzyskana za pomocą instytucji i procesów demokratycznych w państwach członkowskich. Jest ona jednak podważona przez większościowy system podejmowania decyzji, ponieważ państwo może zostać przegłosowane, jego zaś obywatele mogą danej decyzji nie uznać za prawomocną. Można wszelako dowodzić, że zawierając traktaty państwa przystały na taką ewentualność. W przypadku natomiast uznania, że podmiotami UE są jej obywatele, deficyt demokracji jest bardziej oczywisty: legitymacji UE może wówczas dostarczyć jedynie demokracja przedstawicielska<sup>5</sup>.

Cześć badaczy twierdzi, że nie ma powodu, by Unia Europejska była demokratyczna. Odnosząc się do sytuacji sprzed rozszerzenia na Wschód i utworzenia Unii Gospodarczo-Walutowej, Giandomenico Majone twierdzi, że Unia Europejska powinna koncentrować się na polityce regulacyjnej, która wymaga wiedzy technicznej, wiarygodności, obiektywności i niezależności ekspertów od bezpośredniego wpływu elektoratu. Polityka ta przyczynia się do dobrobytu obywateli, toteż by uznać ją za prawomocną, nie musi ona być demokratyczna oparty się na rządach większości. Instytucje regulacyjne powinny móc przedstawić powody swoich decyzji oraz podlegać kontroli prawnej, ich cele powinny być jasno określone, rezultaty zaś – wymierne<sup>6</sup>. Podobnie Andrew Moravcsik utrzymuje, że skomplikowane problemy o charakterze technicznym czy prawnym nie powinny być rozstrzygane w wyniku głosowania, chociaż wyborcy powinni mieć możliwość wyboru między określonymi przez ekspertów opcjami działania. System podziału władzy, pośrednia kontrola sprawowana przez rządy państw członkowskich i rosnąca władza Parlamentu Europejskiego sprawiają, że polityka UE jest niemal zawsze przejrzysta, efektywna i odpowiadająca na potrzeby obywateli<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> J. Monnet, *Memoirs*, Doubleday, Garden City NY 1978, s. 367.

<sup>5</sup> Por. T. Kubin, *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2007, 1, s. 27-28.

<sup>6</sup> G. Majone, *Regulatory legitimacy*, [w:] G. Majone (red.), *Regulating Europe*, Routledge, London 1996, s. 294-296; *idem*, *Europe’s „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, IV (1), s. 5-28.

<sup>7</sup> A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, XL (4), s. 605. W innym

Inni badacze twierdzą, że deficyt demokracji w Unii Europejskiej jednak występuje. Joseph Weiler i jego koledzy sformułowali w połowie lat 90-tych tzw. standardową wersję deficytu demokracji, w której podkreśla się rozmyte kompetencje UE, jej niedostateczną efektywność i rozliczalność<sup>8</sup>. Niewiększościowe formy legitymacji nie są w stanie zastąpić parlamentarnej demokracji większościowej, a takie zasady, jak polityczna równość, odpowiedzialność i rozliczalność korygują niedoskonałości decyzji o charakterze technicznym.

Deficyt demokracji w Unii Europejskiej wynika z pięciu przesłanek: (1) rosnącego znaczenia władzy wykonawczej kosztem kontroli sprawowanej przez narodowe parlamenty, (2) słabości Parlamentu Europejskiego, (3) braku prawdziwie europejskich wyborów w tym sensie, że nie biorą w nich udziału partie i programy o zasięgu europejskim, a PE nie ma wpływu na władze wykonawcze, (4) UE jest zbyt odległa od jej obywateli, a (5) polityka unijna jest z oczekiwaniami obywateli wielu państw członkowskich niezgodna<sup>9</sup>.

Badania nad współczesnym państwem wskazują, że coraz więcej kompetencji przekazywanych jest instytucjom, które nie podlegają demokratycznej kontroli. W wielu krajach można zaobserwować spadek znaczenia parlamentu i instytucji posiadających legitymację demokratyczną, a zarazem wzrost znaczenia władzy wykonawczej i biurokracji. Władza legislacyjna na poziomie państwa zostaje osłabiona, natomiast władza wykonawcza na poziomie Unii Europejskiej – wzmocniona. Powstają takie instytucje jak Europejski Bank Centralny, które cieszą się autonomią i niezależnością od państw członkowskich. Parlamenty zachowują pewną kontrolę w obszarach, w których wymagana jest jednomyślność, mogą bowiem pociągać do odpowiedzialności rządu za wyrażenie zgody na ustanowienie prawa na poziomie

---

miejsu Moravcsik twierdził, że „ów deficyt jest w znacznym stopniu mitem. Uprawnienia UE są znacznie ograniczone i mają niewielki wpływ na istotne zagadnienia polityki krajowej, a nadzór demokratyczny jest w niej tak duży, jak to tylko w praktyce możliwe”; *idem*, *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa” 2005, I (1), s. 176.

<sup>8</sup> J.H.H. Weiler, U.R. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and its Critique*, „West European Politics” 1995, XVIII (3), s. 4-39. Z kolei Robert Dahl twierdzi, że w Unii Europejskiej „podstawowe decyzje są najczęściej podejmowane w rezultacie układów między elitami politycznymi i biurokratycznymi. Granice nie są określane przez demokratyczne procesy, ale przede wszystkim przez wzajemne relacje negocjatorów i ewentualne konsekwencje dla rynków narodowych i międzynarodowych. Demokratyczny proces służy jedynie ratyfikowaniu tych rezultatów”, R. Dahl, *O demokracji*, *op. cit.*, s. 108.

<sup>9</sup> 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, XLIV (3), s. 533-562; zob. omówienie: K. Ławniczak, *Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymacji Unii Europejskiej*, „e-Politeion” 2012, III (3), s. 107-128.

unijnym. W obszarach, w których stosowna jest większość kwalifikowana, kontrola parlamentów jest mniejsza, ministrowie mogą tłumaczyć się, że znaleźli się w mniejszości lub zostali przegłosowani.

Deficyt reprezentacji występuje wtedy, gdy opinia większości nie jest dostatecznie reprezentowana albo jest nadreprezentowana i przytłacza opinie mniejszości. Z kolei odwrócenie przedstawicielstwa (*a reversal of agency*) zachodzi wtedy, gdy władze państwa nie reprezentują interesów społeczeństwa wobec Unii Europejskiej, lecz interesy unijne lub niektórych państw członkowskich wobec społeczeństwa własnego. Władze uzyskują w zamian poparcie i przychyłność, która umacnia ich pozycję na wewnętrznej scenie politycznej i uwalnia je od kontroli społecznej<sup>10</sup>. Przykładowo, popieranie szybkiego przyjęcia euro, dyskusyjnego z punktu widzenia interesów kraju, może zapewnić władzom przychyłność UE i innych państw członkowskich.

Z perspektywy nauki o stosunkach międzynarodowych Unia Europejska jest legitymizowana poprzez suwerenność państw członkowskich i porozumienie rządów. Tworzy ona rozwiniętą społecznością międzynarodową, w której gęsta sieć norm ogranicza oddziaływanie anarchii. Zarazem UE jest czymś więcej niż tradycyjną organizacją międzynarodową. Prawo międzynarodowe stanowione np. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych obowiązuje państwo dopiero po wyrażeniu na to zgody, zwykle w formie ratyfikacji. W UE prawo obowiązuje nawet wtedy, gdy państwo zostanie przegłosowane, toteż demokracja na szczeblu państwa, która wystarcza dla legitymizacji tradycyjnej organizacji międzynarodowej, nie jest w Unii Europejskiej wystarczająca.

Spotyka się opinie, że demokracja jest niemożliwa bez *demos* – społeczeństwa zjednoczonego poczuciem wspólnoty. Jak stwierdził Joseph Weiler, gdy nie ma *demos*, nie ma demokracji<sup>11</sup>. Bez poczucia wspólnoty ludzie nie darzą innych uznaniem i nie traktują ich jako politycznie sobie równych, podlegających wspólnym zobowiązaniom oraz nie są skłonni poświęcać swego interesu na rzecz dobra wspólnego<sup>12</sup>. Tylko wspólnota może zaakceptować dyscyplinę narzuconą przez rządy większości. Mniejszość akceptuje decyzję większości, ponieważ zarówno większość, jak i mniejszość, są częścią tego samego narodu. Gdy nie ma *demos*, nie funkcjonuje narodowy

<sup>10</sup> J. Bohman, *Democracy across Borders. From Demos to Demoi*, MIT Press, Cambridge 2007, s. 70.

<sup>11</sup> J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1999, s. 337.

<sup>12</sup> N. Walker, *Surface and Depth: The EU’s Resilient Sovereignty Question*, [w:] J. Neyer, A. Wiener (red.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 97-98.

model demokracji, a przegrani w wyborach nie będą akceptować decyzji większości. W Unii Europejskiej obywatele nie czują się członkami jednego narodu, lecz dwudziestu ośmiu odrębnych narodów.

Część badaczy twierdzi, że instytucje polityczne nie wyrastają z *demos*, lecz go tworzą i reprezentują. Istnienie w UE demokratycznych instytucji doprowadzi w dłuższym czasie do powstania europejskiego *demos*. Inni utrzymują, że powstanie *demos* musi poprzedzać ustanowienie właściwych instytucji politycznych. Bez poczucia przynależności do jednego narodu wprowadzenie instytucji demokratycznych na szczeblu europejskim nie przyniesie rządów ludu. Mniejszość nie będzie uznawać rządów większości za prawowite, tak jak francuscy Belgowie nie akceptują rządów większości flamandzkiej<sup>13</sup>.

Badacze są podzieleni w kwestii uznania, czy *demos* może stanowić jedynie wspólnota etniczna, czy także wspólnota prawna, którą tworzą wszyscy obywatele podlegający określonej jurysdykcji. Podstawą wspólnoty etnicznej jest uczucie, więzy pokrewieństwa, tradycja, zwyczaj oraz pewne ograniczenie autonomii jednostek, natomiast podstawą wspólnoty prawnej jest prawo, relacje kontraktowe, racjonalność oraz uznanie pełnej autonomii jednostek<sup>14</sup>.

Demokracja i suwerenność są pojęciami bliźniaczymi. W tradycji francuskiej suwerenności jest traktowana jako zasób i wymieniana na inne korzyści. W Unii Europejskiej państwa delegują suwerenność na rzecz Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Banku Centralnego. W tradycji niemieckiej suwerenność jest wykonywana wspólnie, a siła głosów w Radzie UE przypadająca poszczególnym państwom odzwierciedla ich udział we wspólnej suwerenności.

Pojęcie nadwyżki suwerenności określa sytuację nakładania się na siebie roszczeń do władzy najwyższej ze strony państw członkowskich i Unii Europejskiej, co skutkuje rywalizacją o rzadki kapitał prawny, polityczny tudzież kulturowy i prowadzi do deficytu demokracji. Pretensje do statusu autonomicznej wspólnoty politycznej rodzą roszczenia do suwerenności, co z kolei pociąga za sobą żądania demokracji. Jednakże instytucjonalne środki i zasoby kulturowe mogą być dla demokracji krajowej i unijnej niewystarczające, niedostatecznie elastyczne i mobilne, by zaspokoić zwiększone potrzeby, wynikające z nadwyżki suwerenności. Skoro suwerenność polega

<sup>13</sup> R. Bellamy, *The Inevitability...*, art. cit., s. 64-65.

<sup>14</sup> M. Höreth, *No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance*, „Journal of European Public Policy” 1999, 6, s. 255; F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, przeł. M. Łukasiewicz, PWN, Warszawa 1988, s. 246.

na logice wyłączności, to więzy i zobowiązania, które stanowią demokrację, mogą także polegać na logice wyłączności. Jeśli państwo w państwie nie jest możliwe, to utworzenie państwa na poziomie UE i jednocześnie zachowanie go na poziomie niższym, jest również niemożliwe. Nadwyżka suwerenności prowadzi w sposób konieczny do deficytu demokracji<sup>15</sup>.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej różnią się jakością suwerenności i jakością demokracji. Wszystkie chcą wpływać na unijną politykę, by realizować swoje interesy, lecz tylko niektóre z nich są w stanie czynić to efektywnie. Asymetria suwerenności przejawia się zróżnicowaniem wpływu państw członkowskich, natomiast asymetria demokracji przejawia się zróżnicowaniem możliwości wyrażania woli społeczeństw przez organy przedstawicielskie.

## 2. Rodzaje legitymacji w Unii Europejskiej

System polityczny ma legitymację wtedy, gdy jego struktury są demokratyczne, obywatele lub ich przedstawiciele – suwerenni, a decydenci odpowiadają przed społeczeństwem. Powinno istnieć przekonanie, że instytucje polityczne oraz procedury stanowienia i implementacji prawa są właściwe<sup>16</sup>. Prawomocność systemu politycznego musi być uznana przez obywateli na zasadzie dobrowolności i uzasadniona w kategoriach ich przekonań, co oznacza, że muszą istnieć dobre powody ku temu, by dany porządek polityczny wymagał akceptacji i posłuszeństwa.

Legitymacja demokratyczna polega na uzasadnieniu sprawowania władzy za pomocą procedur i instytucji demokratycznych. Na podstawie uzyskanej w wyborach legitymacji, władza może domagać się posłuszeństwa i podejmować wiążące decyzje, które chronią integrację, tożsamość i kluczowe wartości wspólnoty oraz przyczyniają się do realizacji jej żywotnych interesów. Legitymacja nie jest jednak tożsama ze sprawiedliwością; instytucje mogą mieć legitymację i być niesprawiedliwe. Gdy podmioty podporządkowują się obowiązującym normom prawnym mamy do czynienia z legitymacją *de iure*, gdy natomiast decyzje są akceptowane przez tych, których dotyczą, występuje legitymacja *de facto*<sup>17</sup>.

Na proces legislacyjny możemy spojrzeć jak na pewną zamkniętą całość, wówczas „wejście” mówi nam, w czym imieniu prawo jest stanowione,

<sup>15</sup> N. Walker, *Surface and Depth...*, *op. cit.*, s. 99-100.

<sup>16</sup> S.M. Lipset, *Homo politicus*, PWN, Warszawa 1995.

<sup>17</sup> E.O. Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 24, 27-28.

natomiast „wyjście” – komu prawo to ma służyć. Legitymacja „na wejściu” – podobnie jak rządy sprawowane przez lud w powyższej definicji Lincolna – wymaga, by polityka była prowadzona zgodnie z demokratycznie wyrażoną wolą społeczeństwa, a wszyscy obywatele mieli zapewnione możliwości uczestniczenia na równych prawach w politycznym procesie decyzyjnym. Konieczne jest zachowanie politycznej równości, uznanie zasadności różnic politycznych i niedoskonałości decyzji oraz zapewnienie, że politycy są odpowiedzialni przed elektoratem za realizację interesu publicznego<sup>18</sup>.

Legitymacja „na wyjściu” – podobnie jak rządy dla ludu w definicji Lincolna – dotyczy zaspokojenia potrzeb społecznych i realizacji wspólnego interesu. Jest ona uzyskiwana dzięki przestrzeganiu europejskich wartości i norm, zdolności do rozwiązywania problemów, osiągnięciu rezultatów, efektywności i przejrzystości działań<sup>19</sup>. Jest legitymacją utylitarną, której podstawą są osiągnięte korzyści dla obywateli. Opiera się na założeniu, że proces prowadzący do oczekiwanych rezultatów nie musi być zgodny z zasadami demokracji większościowej.

Legitymacja „na wyjściu” może także zapewniać bardziej sprawiedliwe rezultaty, korygując zakłócenia demokracji przedstawicielskiej. Politycy bowiem stoją przed pokusą kierowania nieproporcjonalnie dużych środków na zaspokojenie potrzeb kluczowych okręgów lub grup elektoratu (donatorzy i lobbyści). Ten aspekt ma szczególne znaczenie w kulturowo zróżnicowanych społeczeństwach, które nie podzielają jednej narodowej tożsamości<sup>20</sup>. Z drugiej strony idea rządów ekspertów, którzy decydują o tym,

<sup>18</sup> A. Weale, *Democracy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, s. 49-75. W innym ujęciu legitymacja demokratyczna jest tożsama z legitymacją „na wejściu”, legitymacja pośrednia jest uzyskiwana poprzez rządy, legitymacja utylitarna jest analogiczna do legitymacji „na wyjściu”, natomiast legitymacja cywilizacyjna opiera się na uznaniu szczególnej roli UE w świecie; K.A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej istnieje deficyt demokratyczny?*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 18-20.

<sup>19</sup> F. Scharpf, *Legitimacy in the Multi-Actor European Polity*, [w:] M. Egeberg, P. Laegreid (red.), *Organising Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo 1999, s. 268; *idem*, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 6-13; K. Szczerski, *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*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 105.

<sup>20</sup> R. Bellamy, *Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic „Outputs” Be Separated from the Democratic „Inputs” Provided by Competitive Parties and Majority Rule?*, „Journal of European Public Policy” 2010, XVII (1), s. 7.

czym jest dobre wspólne oraz jakie środki są najlepsze dla jego osiągnięcia, stanowi konkurencję dla rządów demokratycznych od czasów Platona<sup>21</sup>.

Legitymacja „na wyjściu” była silna w pierwszym etapie integracji europejskiej, kiedy to Wspólnoty Europejskie skutecznie przyczyniały się do odbudowy kontynentu. Kryzys w Unii Europejskiej i osłabienie tempa rozwoju ograniczają korzyści, a co za tym idzie, także legitymację „na wyjściu”. Różnicę między dwoma rodzajami legitymacji ilustruje dyskusja wokół referendum nad niepodległością Szkocji. Pytanie, czy dla Szkocji jest korzystniejsze pozostanie w ramach Zjednoczonego Królestwa, czy poza nim, jest zgodne z logiką legitymizacji utylitarnej, natomiast twierdzenie, że nie ma to znaczenia, najważniejsze jest bowiem to, by Szkocja miała demokratycznie wybrane władze, które będą reprezentować jej obywateli, jest zgodne z logiką legitymacji przedstawicielskiej.

W demokracji deliberacyjnej ważne są jakościowe aspekty demokracji, np. poprzedzająca samo głosowanie wymiana argumentów i opinii<sup>22</sup>. Może ona odbywać się między ekspertami, grupami obywateli lub wszystkimi obywatelami, powinna wykorzystywać wiedzę ekspercką, być swobodna, wolna od nacisków i nastawiona na dojście do „prawdy”. Szczególne znaczenie mają relacje między tymi, którzy tworzą zasady, a tymi, których zasady te dotyczą. Jednakże deliberacja może być także prowadzona w systemie oświeconego despotyzmu, toteż jest uznawana często za niewystarczającą dla legitymacji demokracji.

Zdaniem zwolenników stopniowej ewolucji systemu politycznego Unii Europejskiej celem końcowym jest demokratyczne „państwo państw narodowych”. Z kolei według zwolenników transformacji tego systemu jest nim zapewnienie demokracji przez społeczne sieci funkcjonujące powyżej poziomu państw narodowych. Między tymi stanowiskami mieści się koncepcja „demoi-kracji”, która zakłada wzajemną akceptację państw i wyklucza dominację. Wokół różnych polityk powstaje wiele wspólnot, *demoi*, które udzielają im legitymacji. Główny problem leży w tym wypadku nie w braku demokracji parlamentarnej na poziomie UE, lecz w niedostosowaniu współczesnego państwa do społecznej i gospodarczej współzależności<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> R. Dahl, *O demokracji*, *op. cit.*, s. 67.

<sup>22</sup> A. Tyushka, *Legitimacy In and Of the European Union. A Complex Legitimation Analysis of Sui Generis Actor in Communitarian and International Law*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken 2010, s. 87-88; S. Chambers, *Deliberative Democratic Theory*, „Annual Review of Political Science” 2003, 6, s. 307-326.

<sup>23</sup> J.-W. Müller, *The Promise of „Demoi-Cracy”: Democracy, Diversity and Domination in the European Public Order*, [w:] J. Neyer, A. Wiener (red.), *Political Theory...*, *op. cit.*, s. 187-204; J. Neyer, *Europe’s Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union*, [w:] J. Neyer, A. Wiener (red.), *Political Theory...*, *op. cit.*, s. 170-174.

Dylemat współczesnej demokracji polega na tym, że rządy nie są w stanie utrzymać jednocześnie legitymacji „na wejściu” i „na wyjściu”. Z powodu wzrostu współzależności rządy tracą zdolność do implementacji demokratycznie określonych polityk w interesie obywateli. W poszukiwaniu legitymacji użytecznej delegują kompetencje na rzecz niezależnych instytucji, co prowadzi do osłabienia legitymacji demokratycznej. Innymi słowy, delegacja kompetencji na poziom unijny ogranicza legitymację „na wejściu”, natomiast jej brak – legitymację „na wyjściu”<sup>24</sup>.

Spotyka się opinie, że przezwyciężenie kryzysu finansowego strefy euro wymaga ściślejszej integracji i kontroli. Bez tego, państwa będą się kierować logiką wspólnych zasobów i zwiększać wydatki nie ponosząc całości kosztów. Z samego faktu, że Unia Europejska uchwała prawo, wynika konieczność zapewnienia demokratycznej kontroli przez tych, którzy prawu temu podlegają. Obywatele powinni wybierać swoich przedstawicieli, którzy stanowią prawo i powołują władze wykonawcze, sprawują kontrolę nad biurokracją co najmniej tak dobrze, jak czynią to ciała przedstawicielskie na poziomie państwa.

Część badaczy utrzymuje, że legitymacja Unii Europejskiej dokonuje się na poziomie całego systemu unijnego, który łączy poziom ponadnarodowy, państwa i transzrządowy<sup>25</sup>. Demokracja jest zapożyczana od państw członkowskich (demokracja delegowana), wyrasta z prawa stanowionego na poziomie unijnym w imieniu wszystkich obywateli (demokracja federalna) oraz wynika z faktu, że UE jest częścią szerszego porządku prawnego i podlega zasadom prawa ludów (demokracja kosmopolityczna)<sup>26</sup>. Demokracja jest zapewniana na poziomie narodowym przez wybory do parlamentów krajowych, na poziomie ponadnarodowym – przez bezpośredni wybór Parlamentu Europejskiego, na poziomie zaś transnarodowym – przez włączanie w unijny proces decyzyjny społeczeństwa obywatelskiego. Władza nie jest umiejscowiona w rękach większości i nie odpowiada bezpośrednio przed elektoratem, lecz jej części są rozproszone między różne instytucje.

Unia Europejska ma cechy konfederacji, w której integracja ma charakter międzyrządowy, systemu konsensualnego, w którym państwa zachowują odrębne porządki konstytucyjne, a w procesie decyzyjnym obowiązuje zasada konsensusu, oraz federacji, w której prawo stanowione jest

<sup>24</sup> J. Neyer, *Europe's Justice...*, op. cit., s. 173; A. Hurrelmann, J. DeBardeleben, *Democratic Dilemmas in EU Multilevel Governance: Untangling the Gordian Knot*, „European Political Science Review” 2009, I (2), s. 229-247.

<sup>25</sup> M. Keating, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 150.

<sup>26</sup> E.O. Eriksen, J.E. Fossum, *Europe in Transformation. How to Reconstitute Democracy?*, „RECON Online Working Paper” 2007, 1, s. 11-25.

na szczeblu federalnym, występuje silne poczucie wspólnoty, a jednostki podlegają umowie<sup>27</sup>.

### 3. Lokalizacje deficytu demokracji w Unii Europejskiej

Deficyt demokracji w Unii Europejskiej może dotyczyć delegowania suwerenności i relacji między instytucjami (krajowymi i unijnymi), słabości Parlamentu Europejskiego oraz wspólnego wykonywania suwerenności i zasad podejmowania decyzji w Radzie<sup>28</sup>. W pierwszym przypadku deficyt demokracji jest następstwem naruszenia równowagi między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Rozwój UE prowadzi do zastępowania autonomicznej władzy ustawodawczej państw członkowskich wspólną władzą wykonawczą, sprawowaną w Radzie. Traktat lizboński wprowadził dwuizbową legislaturę, składającą się z izby niższej, PE oraz izby wyższej – Rady. Rada pełni także funkcję politycznej władzy wykonawczej, a Komisja – technicznej władzy wykonawczej<sup>29</sup>.

Zmienia się zatem zarówno rodzaj władzy (z ustawodawczej na wykonawczą), jak i poziom jej umiejscowienia (od państw narodowych do Unii Europejskiej). Najpierw parlamenty narodowe tracą zdolność do kontrolowania władz wykonawczych i instytucji regulacyjnych wewnątrz państwa. Następnie władze na poziomie Unii Europejskiej – ustawodawcza (Rada, przy udziale Parlamentu Europejskiego), wykonawcza (Rada), administracyjna (Komisja, Europejski Bank Centralny) oraz sędziowska (Trybunał Sprawiedliwości UE, Sąd) – przejmują kompetencje instytucji krajowych. *Acquis communautaire*, czyli unijna legislacja dotycząca liberalizacji rynku, wypiera *acquis national* – silną, liberalną demokrację i rozwinięte państwo dobrobytu<sup>30</sup>. Rywalizacja w płaszczyźnie horyzontalnej jest prowadzona między instytucją międzyrządową – Radą, a instytucjami ponadnarodowymi – Parlamentem i Komisją. Rywalizacja w płaszczyźnie wertykalnej toczy się między instytucjami państw członkowskich, zwłaszcza parlamentami narodowymi, a instytucjami unijnymi.

<sup>27</sup> D.N. Chrysochoou, *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt*, [w:] M. Cini (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007, s. 517-522.

<sup>28</sup> Zob. M. Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, Hurst, London 1996.

<sup>29</sup> S. Fabbrini, *The Democratic Governance of the Euro. Comments*, [w:] M. Poiras Maduro, B. de Witte, M. Kumm (org.), *The Democratic Governance of the Euro*, „RSCAS Policy Papers” 2012, 8, s. 29.

<sup>30</sup> C. Offe, *The Democratic Welfare in an Integrating Europe*, [w:] M.T. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman and Littlefield, Lanham 2000, s. 63-89.

Zwolennicy międzyrządowości twierdzą, że legitymacja Unii Europejskiej jest zapewniana przez demokratycznie wybrane instytucje państw członkowskich. Z ich perspektywy obecna sytuacja w UE jest zadowalająca, w unijnym procesie decyzyjnym występują podstawowe elementy rządów demokratycznych: kontrola publiczna, polityczna równość i uzasadnienie dla decyzji<sup>31</sup>. Demokracja jest najlepiej zapewniana na szczeblu narodowym, dlatego system podejmowania decyzji powinien w większym stopniu mieć charakter międzyrządowy i opierać się na suwerenności państw. Unia Europejska powinna postępować zgodnie z zasadą konstytucyjnej tolerancji<sup>32</sup>. Wszystkie państwa członkowskie powinny być demokratyczne, ponieważ delegaci z państw niedemokratycznych podważyliby legitymację UE.

Zwolennicy wspólnotowości utrzymują z kolei, że Unia Europejska jest odrębną wspólnotą polityczną, jej zaś instytucje powinny być postrzegane jako demokratyczne i efektywne. Pośrednia legitymacja UE, wywodzona z legitymacji państw członkowskich, jest niewystarczająca. Demokracja jest jedynym sposobem zapewnienia legitymacji w sytuacji, w której decyzje wymagają osądów etycznych. Legitymacja utylitarna może jedynie uzupełniać legitymację demokratyczną<sup>33</sup>. Instrumentem demokracji jest referendum, jednakże po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego przez obywateli Francji i Holandii jest ono stosowane niechętnie.

Poważną słabością systemu Unii Europejskiej jest ograniczony wpływ wybranego w bezpośrednich wyborach Parlamentu Europejskiego na stanowienie prawa i władze wykonawcze. Cechą demokracji jest możliwość wyboru między programami i partiami politycznymi, tymczasem wybory do PE nie toczą się wokół kwestii europejskich, lecz służą walce o władzę na poziomie państw. Jako wiarygodne badanie opinii publicznej w zakresie preferencji wyborców mogą wpływać na pozycję poszczególnych partii w społeczeństwie. Eurodeputowani są słabiej niż parlamen-

<sup>31</sup> Ch. Lord, *A Democratic Achievement, not Just a Democratic Deficit*, [w:] H. Zimmermann, A. Dür (red.), *Key Controversies...*, op. cit., s. 71-72.

<sup>32</sup> J.H.H. Weiler, *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, [w:] J.H.H. Weiler, A. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 7-12, 18; zob. także: J. Czaputowicz, *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013, s. 157-161; F. Strzyczkowski, *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, PWN, Warszawa 2012, s. 312-367.

<sup>33</sup> T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwyciężenia*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt Demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 93-94; N. Walker, *The White Paper in Constitutional Context*, [w:] Ch. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (red.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 2001, 6, Firenze-New York, s. 33-66.

tarzyści narodowi związani z elektoratem, dlatego częściej reprezentują własne poglądy.

Zauważmy, że w Parlamencie Europejskim podział na lewicę i prawicę nie pokrywa się z podziałem na zwolenników i przeciwników integracji europejskiej. Ten pierwszy dotyczy takich wartości jak sprawiedliwość i wolność oraz sposobu alokacji zasobów, drugi zaś dotyczy stosunku do umiejscowienia władzy – na poziomie państwa lub UE<sup>34</sup>. Zarówno partie lewicowe, jak i prawicowe mogą opowiadać się za utrzymaniem władzy przez państwa lub za przekazaniem jej na wyższy poziom (zob. tabela 1).

**Tabela 1.** Podział na lewicę i prawicę w Unii Europejskiej

		Naczelne wartości	
		Sprawiedliwość	Wolność
Umiejscowienie władzy	Unia Europejska	Lewica proeuropejska	Prawica proeuropejska
	Państwo	Lewica eurosceptyczna	Prawica eurosceptyczna

**Źródło:** opracowanie własne.

W Parlamencie Europejskim dominuje wielka koalicja partii proeuropejskich – Europejskiej Partii Ludowej, reprezentowanej przez frakcję Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Partii Europejskich Socjalistów, reprezentowanej przez Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów. Różnice polityczne nie są wyraźnie artykułowane, a procedury demokratyczne nie funkcjonują prawidłowo. Głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie i udział Parlamentu Europejskiego w procedurze kodecycji nie jest właściwą metodą demokratyczną. Badacze twierdzą, że konieczność szukania politycznych kompromisów między Radą i największymi frakcjami w PE blokuje polityczną konkurencję o władzę, która mogłaby przyczynić się do powstania europejskiego *demos*<sup>35</sup>.

Ministra-członka danego składu Rady nie mogą rozliczyć eurodeputowani na forum Parlamentu Europejskiego, ponieważ to nie PE go wybierał, lecz parlament narodowy. Z kolei parlamenty narodowe mogą rozliczać ministrów z danego kraju, lecz nie ministrów innych państw. W konsekwencji części elektoratu mogą pociągać do odpowiedzialności ministrów,

<sup>34</sup> Por. M.R. Steenbergen, G. Marks, *Introduction. Models of Political Conflict in the European Union*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 6-7; zob. szerzej S. Hix, Ch. Lord, *Political Parties in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1997.

<sup>35</sup> R. Bellamy, *Democracy Without Democracy?*, *art. cit.*, s. 12-13.

którzy reprezentują dany kraj w Radzie UE, żadne jednak ciało nie sprawuje kontroli nad całą Radą.

Widoczny jest rozdźwięk między wizją Europy kreowaną przez Parlament Europejski, a oczekiwaniami wyborców w poszczególnych państwach oraz między ponadnarodowym charakterem tego ciała, a narodowymi regulacjami wyborczymi. W wyborach startują partie narodowe, a przedmiotem debaty są zwykle problemy wewnętrzne<sup>36</sup>. W ostatnich wyborach ujawniły się zasadnicze różnice frekwencji w poszczególnych państwach, od 13% na Słowacji, do 90% w Belgii, gdzie udział w wyborach jest obowiązkowy.

Propozycje reformy Parlamentu Europejskiego obejmują umocnienie jego władzy w zakresie stanowienia prawa i uchwalania budżetu, podporządkowanie Parlamentowi Komisji Europejskiej, bezpośredni wybór jej przewodniczącego, skonsolidowanie i umocnienie partii politycznych na szczeblu europejskim, w tym przyznanie im prawa do nominowania części kandydatów w wyborach i kontrolowania finansowania kampanii, zwiększenie znaczenia spraw europejskich w procesie wyborczym, wprowadzenie referendum w sprawach europejskich oraz wprowadzenie bezpośrednich unijnych podatków<sup>37</sup>.

Niektórzy badacze twierdzą, że głos obywatela państwa mniejszego w Radzie UE jest większy niż głos obywatela państwa większego<sup>38</sup>. Trudno jednak zgodzić się z tą opinią. Zgodnie z zasadami głosowania wprowadzonymi w traktacie lizbońskim, które będą obowiązywać od 1 listopada 2014, wymagana jest podwójna większość – 55% państw i 65% liczby ludności<sup>39</sup>. Państwom dużym jest stosunkowo łatwo pozyskać sojuszników wśród państw małych, dlatego ważniejsze jest kryterium liczby ludności. Według tego kryterium siła głosu obywatela państwa dużego jest większa niż obywatela państwa średniego lub małego. Wynika to ze sposobu agregacji głosów na poziomie państw, znacznych różnic między państwami pod względem liczby ludności oraz niepodzielności głosu państwa, co implikuje, że do siły głosu państwa wlicza się także tych, którzy są przeciwni decyzji będącej przedmiotem głosowania. Gdy np. 55% obywateli państwa jest „za”, a 45% „przeciw”, państwo głosuje całą siłą liczby ludności „za”.

---

<sup>36</sup> J. Ruszkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 178; P. Mair, J. Thomassen, *Political Representation and Government in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2010, XVII (1), s. 20-35.

<sup>37</sup> Ph.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Rowman and Littlefield, Lanham 2000, s. 58; N. Walker, *Surface and Depth...*, *op. cit.*, s. 95-97.

<sup>38</sup> J. Neyer, *Europe's Justice Deficit...*, *op. cit.*, s. 171.

<sup>39</sup> Do 31 marca 2017 będzie obowiązywać okres przejściowy, w którym państwa, w przypadku naruszenia ich żywotnych interesów, będą mogły zażądać głosowania według obecnie obowiązującej formuły.

Rozpatrzmy to na przykładzie. Łączna liczba ludności Polski (38 mln) i Hiszpanii (42 mln) jest bliska liczbie ludności Niemiec (82 mln). Polska i Hiszpania czasami głosują podobnie, wówczas ich głosy się dodają i równoważą głos Niemiec, a czasami inaczej, wówczas ich głosy się znoszą, i przeważa głos Niemiec. W długim okresie przy wielu decyzjach daje to przewagę państwu większemu.

Głos państwa jest niepodzielny, co czyni, że głosy obywateli, którzy są „przeciw”, liczone są jako głosy „za”. Załóżmy, że decyzja dotycząca np. wysokich standardów ochrony środowiska lub zmniejszenia funduszy strukturalnych ma Niemczech poparcie 46 mln ludności, natomiast 36 mln jest „przeciw”. Zarazem decyzja ta ma poparcie zarówno w Hiszpanii, jak i Polsce 8 mln osób, natomiast „przeciw” jest odpowiednio 34 mln i 30 mln osób (zob. tabela 2). Liczba osób „za” według kryterium liczby ludności w powyższych trzech państwach wynosi 62 mln (46+8+8), natomiast „przeciw” – 100 mln (36+34+30). Większość w Radzie uzyska jednak stanowisko „za”, ponieważ stoi za nim cała siła głosu Niemiec – 82 mln, podczas gdy łączna siła głosu Polski i Hiszpanii wynosi 80 mln. W systemie tym głos obywatela państwa większego (Niemiec) waży więcej niż głos obywatela państwa mniejszego (Polski lub Hiszpanii)<sup>40</sup>.

Tabela 2. Rozkład głosów a siła głosu w Radzie UE

Państwo	Rozkład głosów		Siła głosu	
	„za”	„przeciw”	„za”	„przeciw”
Niemcy	46	36	82	–
Hiszpania	8	34	–	42
Polska	8	30	–	38
Suma	62	100	82	80

Źródło: opracowanie własne.

Sumując, wprowadzony w traktacie lizbońskim system liczenia głosów może prowadzić do decyzji, których nie akceptuje większość obywateli Unii Europejskiej. Agregacja głosów na poziomie państwa, duże różnice liczby ludności między państwami oraz niepodzielność głosu czynią, że głos obywatela państwa dużego ma większą wagę niż głos obywatela państwa średniego

<sup>40</sup> Wcześniejsze sygnalizowanie tego problemu zob. J. Czaputowicz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej – uwarunkowania instytucjonalne i polityczne*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt Demokracji...*, op. cit., s. 16.

lub małego. System ten narusza podstawową zasadę demokracji, jaka jest równość praw obywateli.

## 4. Konkluzje

Badacze zajmują różne stanowiska wobec deficytu demokracji w Unii Europejskiej. W perspektywie międzyrządowej demokracja realizuje się na poziomie państw członkowskich, a jej deficyt jest wynikiem osłabienia roli rządów. Gdy państwa tracą kontrolę nad instytucjami unijnymi, te ostatnie tracą demokratyczną legitymację. W perspektywie wspólnotowej UE stanowi odrębną wspólnotę polityczną, która powinna być demokratyczna. Zwolennicy tego podejścia twierdzą, że już obecnie źródło władzy znajduje się na poziomie UE, czego przejawem jest nadrzędność prawa europejskiego nad prawem krajowym. Następnym krokiem byłoby przyjęcie europejskiej konstytucji i wprowadzenie demokracji na poziomie unijnym.

Zgodnie z podejściem dualistycznym demokracja jest dwupoziomowa, na każdym poziomie jej podstawą jest *demos* określony na własnych warunkach. Nie jest jednak jasne, czy utrzymanie demokracji na poziomie państwa i wprowadzenie jej na poziomie Unii Europejskiej jest możliwe. Roszczenia do suwerenności ze strony państw członkowskich i samej UE tworzą nadwyżkę suwerenności. Badacze skłaniają się ku opinii, że wynikających z istnienia tej nadwyżki zwiększonych potrzeb instytucjonalnych i kulturowych nie są w stanie zaspokoić istniejące zasoby. Demokracja, tak jak suwerenność, wymaga wyłączności, a więzy i zobowiązania, które ją stanowią, nie mogą być rozdzielone na państwo i UE<sup>41</sup>.

Przeciwko możliwości wprowadzenia demokracji na poziomie państwa i Unii Europejskiej wysuwane są argumenty o charakterze strukturalnym, kulturowym i praktycznym. Argument strukturalny głosi, że choć jest możliwy taki system łączący wiele wspólnot jak państwo federalne, to jednak wspólna tożsamość powstawała w nim w ramach jednej suwerenności. Nie ma danych empirycznych potwierdzających, że jest to również możliwe w systemie, w którym występuje wiele suwerenności. Argument kulturowy dotyczy braku zasobów dla podwójnej lojalności i podwójnej legitymacji, koniecznej dla zaspokojenia potrzeb demokracji na poziomie państwa i UE. Argument o charakterze praktycznym dotyczy braku szans na osiągnięcie jednomyślnej zgody na wprowadzenie mechanizmów demokratycznych na poziomie UE<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> N. Walker, *Surface and Depth...*, *op. cit.*, s. 99-104.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 104-107.

Przyczyny deficytu demokracji w Unii Europejskiej leżą w relacjach między instytucjami na poziomie państwa i UE, niewystarczających uprawnień Parlamentu Europejskiego oraz systemie podejmowania decyzji w Radzie. Spada znaczenie narodowych parlamentów na rzecz władz wykonawczych, które współpracując w Radzie UE stanowią prawo. Wybierany w wyborach demokratycznych PE ma ograniczony wpływ na stanowienie prawa i wybór władz wykonawczych. Wprowadzony w traktacie lizbońskim system głosowania w Radzie podwójną większością – 55% liczby państw i 65% liczby ludności – uprzywilejowuje obywateli państw dużych, co jest sprzeczne z podstawową zasadą demokracji, jaką jest równość praw obywateli.

## Bibliografia

- Bäcker R., Marszałek-Kawa J., Modrzyńska J. (red.), *Globalizacja – integracja – transformacja: główne problemy globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Bellamy R., *Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic „Outputs” Be Separated from the Democratic „Inputs” Provided by Competitive Parties and Majority Rule?*, „Journal of European Public Policy” 2010, XVII (1), s. 2-19.
- Bellamy R., *The Inevitability of a Democratic Deficit*, [w:] H. Zimmermann, A. Dür (red.), *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan, London-New York 2012, s. 64-67.
- Bohman J., *Democracy across Borders. From Demos to Demoi*, MIT Press, Cambridge 2007.
- Chambers S., *Deliberative Democratic Theory*, „Annual Review of Political Science” 2003, 6, s. 307-326.
- Chrysochoou D.N., *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt*, [w:] M. Cini (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007.
- Cini M. (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007.
- Czaputowicz J., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej – uwarunkowania instytucjonalne i polityczne*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt Demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013.
- Dahl R., *O demokracji*, Znak, Kraków 2000.
- Egeberg M., Laegreid P. (red.), *Organising Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo 1999.
- Eriksen E.O., *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Eriksen E.O., Fossum J.E., *Europe in Transformation. How to Reconstitute Democracy?*, „RECON Online Working Paper” 2007, 1.
- Fabbrini S., *The Democratic Governance of the Euro. Comments*, [w:] M. Poiares Maduro, B. de Witte, M. Kumm (org.), *The Democratic Governance of the Euro*, „RSCAS Policy Papers” 2012, 8, s. 27-31.
- 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, XLIV (3), s. 533-562.

- Greven M.T., Pauly L.W. (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman and Littlefield, Lanham 2000.
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwyciężenia*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt Demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Hix S., Lord Ch., *Political Parties in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1997.
- Höreth M., *No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance*, „Journal of European Public Policy” 1999, 6.
- Hurrelmann A., DeBardeleben J., *Democratic Dilemmas in EU Multilevel Governance: Untangling the Gordian Knot*, „European Political Science Review” 2009, I (2), s. 229-247.
- Joerges Ch., Mény Y., Weiler J.H.H., *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 2001, 6, Firenze-New York.
- Keating M., *Plurinational Democracy: Stateless Nations in Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Kubin T., *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2007, I, s. 9-30.
- Kurczewska U. (red.), *Deficyt Demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Lipset S.M., *Homo politicus*, PWN, Warszawa 1995.
- Lord Ch., *A Democratic Achievement, not Just a Democratic Deficit*, [w:] H. Zimmermann, A. Dür (red.), *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan, London-New York 2012, s. 71-78.
- Ławniczak K., *Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymacji Unii Europejskiej*, „e-Politicon” 2012, III (3), s. 107-128.
- Mair P., Thomassen J., *Political Representation and Government in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2010, XVII (1), s. 20-35.
- Majone G., *Regulatory Legitimacy*, [w:] G. Majone (red.), *Regulating Europe*, Routledge, London 1996, s. 284-301.
- Majone G., *Europe’s „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, IV (1), s. 5-28.
- Marks G., Steenbergen M.R. (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Monnet J., *Memoirs*, Doubleday, Garden City NY 1978.
- Moravcsik A., *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, XL (4).
- Moravcsik A., *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa” 2005, I (1).
- Müller J.-W., *The Promise of „Demoi-Cracy”: Democracy, Diversity and Domination in the European Public Order*, [w:] J. Neyer, A. Wiener (red.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 187-204.
- Newman M., *Democracy, Sovereignty and the European Union*, Hurst, London 1996.
- Neyer J., Wiener A. (red.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Neyer J., *Europe’s Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union*, [w:] J. Neyer, A. Wiener (red.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011.

- Offe C., *The Democratic Welfare in an Integrating Europe*, [w:] M.T. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Rowman and Littlefield, Lanham 2000, s. 63-89.
- Papadopoulos Y., *Accountability and Multi-Level Governance*, „West European Politics” 2010, XXXIII (5), s. 1030-1049.
- Poiars Maduro M., Witte B. De, Kumm M. (org.), *The Democratic Governance of the Euro*, „RSCAS Policy Papers” 2012, 8.
- Ruszkowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Scharpf F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Scharpf F., *Legitimacy in the Multi-Actor European Polity*, [w:] M. Egeberg, P. Laegreid (red.), *Organising Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo 1999, s. 261-288.
- Schmitter Ph.C., *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Rowman and Littlefield, Lanham 2000.
- Steenbergen M.R., Marks G., *Introduction. Models of Political Conflict in the European Union*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Strzyczkowski F., *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, PWN, Warszawa 2012.
- 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*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, przeł. M. Łukasiewicz, PWN, Warszawa 1988.
- Tyushka A., *Legitimacy In and Of the European Union. A Complex Legitimation Analysis of Sui Generis Actor in Communitarian and International Law*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken 2010.
- Walker N., *Surface and Depth: The EU's Resilient Sovereignty Question*, [w:] J. Neyer, A. Wiener (red.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Walker N., *The White Paper in Constitutional Context*, [w:] Ch. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler, *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 2001, 6, Firenze-New York, s. 33-66.
- Weale A., *Democracy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.
- Weiler J.H.H., *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1999.
- Weiler J.H.H., *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, [w:] J.H.H. Weiler, A. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Weiler J.H.H., Haltern U.R., Mayer F., *European Democracy and its Critique*, „West European Politics” 1995, XVIII (3), s. 4-39.
- Weiler J.H.H., Wind A. (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Wojtaszczyk K.A., *Czy w Unii Europejskiej istnieje deficyt demokratyczny?*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.

Zimmermann H., Dür A. (red.), *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan, London-New York 2012.

## **Abstract**

### **Democracy and sovereignty in the European Union**

The theme of this chapter is the relationship between democracy and sovereignty in the European Union. Sovereignty is based on the logic of exclusivity. If it depended too on the bonds and obligations that constitute democracy, the preservation of democracy at the level of the state and the EU would be impossible. In the European Union the democratic deficit relates to the relationship between national and EU institutions, the weakness of the European Parliament and the joint exercise of sovereignty in the Council. The vote-counting system introduced by the Lisbon Treaty can lead to decisions that are not accepted by the majority of EU citizens. Aggregation of votes at state level, significant differences in population size between Member States and the indivisibility of the vote mean that the vote of a citizen of a large country outweighs the vote of a citizen of a smaller state. This system violates the basic principle of democracy: the equality of rights of citizens.