



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Transformacja Unii Europejskiej a mandat społeczny

www.batory.org.pl

Transformacja Unii Europejskiej a mandat społeczny



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Opracowanie redakcyjne: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66544-26-0

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2022

Spis treści

Andrzej Rychard, Jaki mandat społeczny dla transformacji Unii Europejskiej?	7
Jerzy Osiatyński, „Pogłębianie” integracji Unii Europejskiej a fundamenty liberalnej demokracji	9
Danuta Hübner, Wyzwania dla równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej	17
Agnieszka Smoleńska, Transformacja Unii Europejskiej a jej legitymizacja	29
Noty biograficzne	39

Andrzej Rychard

Jaki mandat społeczny dla transformacji Unii Europejskiej?

Problem deficytów legitymizacji Unii Europejskiej nie jest nowy: od dawna wskazuje się na niską frekwencję wyborczą czy słabą demokratyczną kontrolę nad ciałami wykonawczymi. Ale też musimy pamiętać, że Unia i jej instytucje wciąż mają potężny zasób legitymizacyjny, widoczny w poparciu społeczeństw dla samej idei integracji europejskiej. W Polsce jest to szczególnie widoczne.

I właśnie z taką złożonością problemu swego mandatu społecznego Unia wkracza w okres zasadniczej transformacji. To transformacja niejako wymuszona przez nowe wyzwania globalne: pandemię COVID-19 czy wyzwania klimatyczne – by wymienić największe z nich. To sytuacja kryzysowa i jak każdy kryzys stanowi moment, kiedy lepiej widać kontury starego porządku, widać zagrożenia, ale też szanse na zmianę.

O tym piszą Autorki i Autor trzech prezentowanych wypowiedzi. Uwypuklają to, że problem deficytu mandatu europejskiego nabrał dodatkowego znaczenia wraz ze wzrostem roli i władzy Unii (co nie pozostaje bez wpływu na pozycje państw narodowych) właśnie w obliczu nowych globalnych wyzwań. Często obserwujemy wzrost roli tych unijnych instytucji, które raczej opierają się na legitymizacji wnoszonej przez państwa (na przykład Rada Europejska) niż na samoistnej

legitymizacji unijnej. To rodzi wyzwania dla demokracji liberalnej na poziomie unijnym. Oczywiście Unia posługuje się licznymi mechanizmami budowy równowagi i utrzymywania niezbędnego poziomu legitymizacji – jak kontrola interinstytucjonalna – ale czy to wystarczy? To niezmiernie ważne głosy. Tym bardziej, że w Polsce rzadko je słyszymy. Silna polaryzacja polityczna redukuje i drastycznie upraszcza w polskim dyskursie niezmiernie skomplikowany problem społecznego mandatu Unii Europejskiej. W istocie sprowadza rzecz całą do wyboru: za Unią czy przeciw niej? To oczywiście wybór fundamentalny, ale pozostaje mieć nadzieję, że gdy już Polska utwierdzi się w zdecydowanym wyborze opcji „za”, wtedy jej elity będą zdolne do podjęcia bardziej skomplikowanej i zniuansowanej debaty na temat kształtu Wspólnoty. Dlatego warto czytać takie głosy.

Trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jeden potencjalny element takiej debaty. Globalne wyzwania dla Unii Europejskiej powodują zdecydowany zwrot w kierunku wartości i celów społecznych. Gospodarka jest zasadniczo ważna, ale nie tylko kryteria ekonomiczne (także w ocenie samej gospodarki zresztą) są istotne. Wartości społeczne, obywatelskie, w tym praworządność i właśnie legitymizacja – trzeba wrócić do fundamentów Unii i odczytać je na nowo. Tego nas uczą i kryzys klimatyczny, i pandemia. Taki „społeczny zwrot” wręcz wymusza konieczność podjęcia kwestii mandatu społecznego Unii i jej instytucji. Z tymi wyzwaniami nie można bowiem uporać się wyłącznie za pomocą „instytucjonalnej inżynierii”. Trzeba wrócić do podstaw.

Jerzy Osiatyński

„Pogłębianie” integracji Unii Europejskiej a fundamenty liberalnej demokracji

Począwszy od wielkiego kryzysu finansowego lat 2007–2010 i będącego jego następstwem kryzysu strefy euro, Unia Europejska przechodzi proces przyspieszonej transformacji. Transformacja ta obejmuje, z jednej strony, zmiany instytucjonalne, a z drugiej – redefinicję celów oraz priorytetów samej integracji. W przedmowie do raportu *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*¹, ogłoszonego przez Fundację im. Stefana Batorego, jej prezes Edwin Bendyk słusznie zwraca uwagę na stojące przed Unią wyzwania wewnętrzne, takie jak gospodarcze i polityczne zjednoczenie kontynentu, wyrównywanie standardów i szans rozwojowych, rozstrzygnięcie naturalnych napięć między krajami członkowskimi w drodze negocjacji i kompromisów, a nie konfliktów. Jednak te wszystkie wyzwania przestały być pierwszoplanowymi zadaniami Unii, a ich miejsce zajęły różne wyzwania zewnętrzne, jak przeciwstawianie się globalnym zmianom klimatycznym czy niekontrolowanej migracji międzykontynentalnej, miejsce UE wobec narastających konfrontacji geopolitycznych czy ostatnio stawianie czoła skutkom i konsekwencjom pandemii COVID-19.

¹ S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Warszawa 2021.

Listę tych wyzwań można ciągnąć, sprawą istotną jest natomiast to, że tym zmianom priorytetów z początków obecnego wieku towarzyszą istotne zmiany instytucjonalne zachodzące w systemie funkcjonowania Wspólnoty i zarządzania nią. Konsensus europejskich społeczeństw dotyczący kolejnych kroków integracji skończył się już u schyłku XX wieku. Symptomem tej zmiany były trudności z ratyfikacją traktatu z Maastricht, potem traktatu z Nicei, następnie niepowodzenia we wprowadzaniu konstytucji europejskich czy problemy z ratyfikacją traktatu z Lizbony. W obliczu tych trudności Unia poszła drogą obchodzenia metody traktatowej poprzez zwiększanie kompetencji Rady Europejskiej. Dla potrzeb przeciwdziałania skutkom pandemii i przywrócenia w miarę normalnego rozwoju krajów członkowskich podjęto – zresztą nie bez wewnętrznych oporów – wcześniej niewyobrażalną decyzję o zwiększeniu własnych zasobów finansowych Unii, m.in. przez istotne (choć nadal niepełne) uwspólnotowienie przyszłych zobowiązań i kredytów zaciąganych na międzynarodowych rynkach finansowych. W ślad za tym poszło dalsze uwspólnotowienie polityki fiskalnej, które wykracza daleko poza rygory trymestru przewidziane paktem stabilności i wzrostu.

Autorzy raportu Fundacji Batorego i inni zwolennicy technokratycznego podejścia do nowych i bez wątpienia autentycznych wyzwań odnoszą się z aprobatą do zmian instytucjonalnych zachodzących w Unii. I tylko zdawkowo zauważają, że przejście od traktatowej do unijnej metody integracji europejskiej jest jednak równoznaczne z przekazaniem kompetencji w kwestiach o kluczowym znaczeniu dla każdego kraju odrębnie – w obszarach polityki gospodarczej, społecznej i innych – na rzecz instytucji UE, przede wszystkim na rzecz Rady Europejskiej. Ale to przejmowanie dotyczy nie tylko Rady, obejmuje także Komisję Europejską i inne instytucje funkcjonujące od początku Unii. Zjawisko to nasiliło się po powstaniu unii monetarnej, przyspieszyło w rezultacie wielkiego kryzysu finansowego i jeszcze bardziej w obliczu

wymogów walki z pandemią COVID-19. Od lat akceptacja krajowych programów rozwoju jest dokonywana na szczeblu ministrów państw członkowskich UE i powiązana z różnymi sankcjami wobec krajów niestosujących się do zaleceń tych gremiów, co daje olbrzymie możliwości nacisku politycznego na poszczególne kraje w zakresie prowadzonej przez nie polityki gospodarczej i społecznej, także w obszarach formalnie pozostających w kompetencjach poszczególnych państw członkowskich.

Wobec tego rodzą się pytania o wymuszoną tymi zmianami ewolucję systemu liberalnej demokracji w poszczególnych krajach UE oraz w Unii jako całości i o wiążący się z tym zarzut o deficyt demokracji. Są to w gruncie rzeczy pytania o polityczną odpowiedzialność Rady Europejskiej i innych decyzyjnych gremiów Unii przed obywatelami krajów, których te decyzje dotyczą. W wyniku wyborów parlamentarnych każdy kraj członkowski w ramach prezydencji może oczywiście zmienić swego przedstawiciela w składzie Rady Europejskiej, ale przecież te decyzje Rada podejmuje jako całość. A przed kim – poza Bogiem i historią – Rada Europejska odpowiada jako całość? Czy obywatele Unii jako całości mają jakąś drogę, aby wyrazić *votum* nieufności wobec Rady jako całości?

Te wątpliwości były przedmiotem moich zastrzeżeń do raportu Fundacji Batorego *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*. Nie mogłem zrozumieć, jak to jest, że w raporcie Fundacji, dla której jednym z filarów działalności są szeroko rozumiane kwestie liberalnej demokracji z powszechną partycypacją, z tak dużym entuzjazmem i poparciem można odnosić się do powstającego w Unii Europejskiej systemu demokracji nieliberalnej? Prawda – systemu demokracji nie oligarchów ani populistów, tylko eurokratów, ale jednak? Gośćmi Fundacji byli Iwan Krastew, Jan Zielonka i inni, którzy bronili i dalej bronią podstaw demokracji liberalnej. Wskazują oni na uwiad partycypacyjny demokracji i na to, że sami tworzymy bazę dla różnych

populizmów. A tutaj raport Fundacji wspiera te zmiany, wprowadzane w imię sprawności, skuteczności, efektywności, tylko poniekąd z nogą w drzwiach Parlamentu Europejskiego, który ma określone kompetencje kontrolne w stosunku do Komisji, ale nie w kwestiach dotyczących zaleceń polityki makroekonomicznej adresowanej do poszczególnych krajów członkowskich ani nie w stosunku do Rady, i który w żaden sposób nie może pociągnąć Rady do politycznej czy innej odpowiedzialności. Powstaje pytanie: w kierunku jakiej demokracji zmierzają te zmiany?

W raporcie autorzy piszą: „Przełomem byłoby znacząco szersze otwarcie na bardziej bezpośrednie formy partycypacji obywatelskiej w procesie kształtowania agendy i polityk, połączone z większym nadzorem ze strony przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i mediów”. Bezpośrednie formy partycypacji obywatelskiej to wybory i referenda. Co do wyborów, to kto i w jakim trybie wybiera w Unii ciało, przed którym odpowiada Rada Europejska, od czasu traktatu z Lizbony będąca zinstytucjonalizowanym organem Unii? Może w takim razie chodzi o referenda unijne? Ale referendum jest rozwiązaniem typu *the winner takes it all*. Sądziłem do tej pory, że demokracja parlamentarna ma służyć zawieraniu politycznych i innych kompromisów, a rozwiązania typu „albo ja, albo ty” mają wąskie i przede wszystkim lokalne zastosowanie, i nie są bynajmniej szczytowym osiągnięciem demokracji liberalnej.

Jeżeli chce się mieć nowy twór geopolityczny – powiedzmy: „Stany Zjednoczone Unii Europejskiej” – to trzeba odpowiedzieć na pytanie, jak pogodzić ten nowy byt polityczny z systemem demokracji parlamentarnej, który obecnie w różnym stopniu praktykuje się w większości krajów członkowskich Unii. Ta kwestia wychodzi poza zmianę w makroekonomii czy w jej rekomendacjach co do polityki gospodarczej.

Pisał o tym Dani Rodrik w wydanej w 2011 roku książce *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*². Opisuje on trylematy, zgodnie z którymi spośród trzech pożądaných celów czy wartości można mieć dowolną parę dwóch, ale nie można mieć ich wszystkich trzech jednocześnie. Jednym z nich jest trylemat gospodarki otwartej, gdzie spośród trzech wartości polityki gospodarczej – suwerennej polityki pieniężnej, swobody przepływów finansowych i stabilności kursu walutowego – w praktyce można realizować tylko dwa. Z punktu widzenia naszej dyskusji ważniejszy jest jednak trylemat trzech innych wartości:

- postępującej globalizacji związanej z przepływem dóbr, ludzi i kapitału,
- suwerenności poszczególnych państw,
- liberalnej demokracji.

Według Rodrika można realizować dowolną parę tych wartości, ale nie wszystkie trzy naraz.

Na uwagę zasługuje jednak to, że co najmniej od wielkiego kryzysu finansowego na poziomie poszczególnych krajów członkowskich obserwowaliśmy coś, co wychodziło poza ten polityczny paradoks autorstwa Rodrika, a mianowicie jednoczesne uszczuplanie gospodarczych kompetencji państw członkowskich (suwerenność), jak i związane z tym podmywanie fundamentów demokracji liberalnej, transparentności, odpowiedzialności, rozliczalności oraz partycypacji obywatelskiej. W imię różnych innych wartości geopolitycznych, gospodarczych i kulturowych można być orędownikiem postępujących w ubiegłych dekadach zmian systemów polityczno-gospodarczych w Unii Europejskiej. Należę do nielicznych w Polsce makroekonomistów, którzy od lat uważają, że paradygmaty polityki gospodarczej w Unii są wątpliwe

2 D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York 2011.

i wymagają rewizji, na co ostatnio zwraca uwagę także coraz więcej ekspertów Unii Europejskiej. Sądzę, że ten paradygmat trzeba zmienić i wraz z nim zmienić kryteria oceny polityki gospodarczej poszczególnych krajów członkowskich. Zgadzam się też z poglądem, że należy szukać możliwie najkorzystniejszych rozwiązań dla Polski w Unii Europejskiej i w strefie euro podczas procesu przechodzenia od Unii jako Europy ojczyzn do swego rodzaju federacji europejskiej – gdyby takie przejście miało się dokonać.

Czy można te cele realizować, gdy pozostaje się poza strefą euro? Moja odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Musimy natomiast jednocześnie szukać odpowiedzi na nie mniej trudne pytanie: czy można zachować system demokracji liberalnej w parlamentach na poziomie krajowym przy kluczowych decyzjach w zakresie polityki socjalnej, fiskalnej, pieniężnej przekazanych na szczebel federacji i podejmowanych przez urzędników nie pochodzących z wyboru na poziomie danego kraju ani nieponoszących politycznej odpowiedzialności przed wyborcami kraju, którego ich decyzje dotyczą? Nie znam odpowiedzi na to pytanie, a po lekturze raportu Fundacji i pierwszej fundacyjnej debacie nad nim nie jestem przekonany, czy to pytanie w ogóle chcemy dostrzegać.

I jeszcze dwie uwagi na koniec.

Po pierwsze. Przyszłość Unii Europejskiej i przyszłość strefy euro to nie są koniecznie tożsame kwestie. Wielu dobrych makroekonomistów uważa, że strefa euro była pomyślana przedwcześnie, a gdyby ten eksperyment się nie powiódł, nie musi to oznaczać rozpadu samej Unii. Zgodnie z prawem unijnym każdy kraj, który aspiruje do członkostwa w UE czy jest jej członkiem, a tym bardziej kiedy już jest członkiem strefy euro, musi być zdolny do zachowania swojej konkurencyjności w warunkach gospodarki rynkowej. Od początku problemem jest wyrównywanie zdolności poszczególnych krajów do sprostania warunkom konkurencji. Niezależnie od pomocy strukturalnej, jaką nowe

kraje członkowskie otrzymywały z Unii, najpierw w postaci pomocy przedakcesyjnej, potem w formie funduszy spójnościowych i w ramach wspólnej polityki rolnej UE, w czasie kryzysu finansowego w lat 2008–2010 wiele z krajów członkowskich UE i ze strefy euro nie było w stanie podolać warunkom konkurencji, niekoniecznie z przyczyn przez siebie zawinionych.

Jednym z problemów, na które wskazywałem w wielu publikacjach na temat ekonomicznych warunków gotowości Polski do przystąpienia do strefy euro, jest poziom zdolności konkurowania polskich wyrobów na rynkach zagranicznych. W ostatnich kwartałach widzimy, że Polska ma wyraźną nadwyżkę eksportową. Ale kiedy spojrzymy na strukturę polskiego eksportu, to udział wyrobów o najwyższych technologiach 10–12 lat temu wahał się w granicach około 7%, a teraz według różnych szacunków wynosi ledwie o kilka punktów procentowych więcej; to o wiele za mało, aby móc trwale sprostać warunkom konkurencji. Niewątpliwie jednym z czynników, w rezultacie których Polska może uzyskiwać dobre wyniki eksportowe, jest dobrze wykwalifikowana i stosunkowo tania siła robocza w relacji do średniej w UE, ponieważ dzięki temu jednostkowe koszty pracy, a wobec tego jednostkowe koszty produktu są niższe niż u naszych konkurentów. Stąd podejmowane w ostatnich latach wysiłki, aby ograniczyć dostęp niektórych naszych usług, na przykład transportowych czy budowlanych, ale nie tylko, do rynków krajów UE, bo jesteśmy w tym „nazbyt” konkurencyjni. Nie dotyczy to jednak innych rynków, w tym rynków produktów o wysokich i najwyższych technologiach.

Po drugie. Kryteria polityki makroekonomicznej stosowane w UE, a zwłaszcza kryteria z Maastricht, nie mają uzasadnienia w teorii ekonomii. Szybkie dążenie do przywracania stabilności makroekonomicznej, redukcja długu i deficytu doprowadziło do drugiej recesji w krajach strefy euro w 2010 roku. Po tej gorzkiej lekcji dogmatycznego trzymanie się rekomendacji ekonomii głównego nurtu, w obliczu pandemii

COVID-19 większość ekonomistów przestrzega, aby nie rozpoczynać procesu „normalizowania” gospodarki zbyt wcześnie, bo to zabije początkowe ożywienie, którego symptomy zaczynamy obserwować w polskiej i w innych gospodarkach. Jeśli mimo wspomnianych trudności i wyzwań opowiadam się dzisiaj za wejściem do strefy euro, to ze względu na to, że nie sądzę, abyśmy – będąc na zewnątrz obszaru euro – mogli zmieniać dzisiejsze standardy i kryteria oceny polityki makroekonomicznej UE. Te kryteria (nie będziesz miał więcej niż 60% relacji długu do PKB czy 3% relacji deficytu do PKB) są wzajemne ze sobą związane. Wprowadzane w latach dziewięćdziesiątych być może z grubsza odpowiadały ówczesnym warunkom. Jednak wraz z długofalowym obniżeniem dynamiki wzrostu gospodarczego i nadal utrzymującymi się różnicami w sytuacji makroekonomicznej poszczególnych krajów członkowskich kryteria te są dodatkowym ważnym źródłem napięć, tak w samej Unii, jak i w obszarze euro, i zupełnie nie odpowiadają dzisiejszym warunkom. Niewątpliwie jakieś kryteria stabilizacji makroekonomicznej są potrzebne. Ale tu jest to miejsce, gdzie metody numeryczne przestają mieć krytyczne zastosowanie. Co będzie decydowało o tym, od jakich wielkości relacji długu do PKB może nastąpić zagrożenie dla makroekonomicznej stabilizacji, dla finansów państwa? To będzie zależało od stopy wzrostu PKB, od tego, czy jest ona wyższa/nieższa niż stopa oprocentowania papierów wartościowych, i od różnych innych czynników. W tym miejscu teoria ekonomii i doświadczenie w polityce gospodarczej łączą się z intuicją. Tutaj nie ma sztywnych algorytmów. Już w czasie, kiedy Polska przystępowała do Unii Europejskiej, byli ekonomiści, jak chociażby zmarły w 1996 roku prof. Mario Nuti, którzy rekomendowali zróżnicowanie kryteriów dla poszczególnych krajów członkowskich. To są sprawy złożone i na te pytania nie ma jak dotąd jednoznacznych odpowiedzi. Nie bardzo więc wiemy, na czym możemy zawiesić kryteria oceny polityki fiskalnej i makroekonomicznej we współczesnej gospodarce, chociaż mamy świadomość, że muszą one być daleko bardziej elastyczne i zróżnicowane dla poszczególnych krajów.

Danuta Hübner

Wyzwania dla równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej

Kryzysy prowokują dyskusję o kompetencjach Unii Europejskiej i jej instytucji. Zasadniczo instytucje unijne powinny działać zgodnie z kompetencjami opisanymi w traktatach, zapewniającymi równowagę instytucjonalną. Faktem jest jednak, że kryzysy są momentami wywołującymi zmiany, i może dlatego mówimy, iż Unia potrzebuje kryzysu, jeśli chce ruszyć do przodu. Widzieliśmy to ponad 10 lat temu i widzimy to teraz: kryzysy uderzają tam, gdzie nie ma wspólnotowych konsekwencji i gdzie państwa członkowskie nie są skuteczne w poje-
dynkę, a wtedy zdają sobie sprawę, że potrzebują Europy. To *de facto* oznacza, iż najpierw rodzi się potrzeba wejścia w obszar nowej polityki w związku z kryzysem – i dopiero wówczas instytucje próbują określić swoją rolę w tym procesie. Unia reformuje się wtedy przez działanie i role instytucjonalne są identyfikowane poprzez praktykę.

Zarządzanie kryzysem wymaga wspólnej akcji. Czasem prowadzi to do koordynacji działań narodowych, czasem rozwiązanie pojawia się w rezultacie zmiany metodą wspólnotową. Zarządzanie kryzysem może więc uruchomić nową ścieżkę decyzyjną.

W moim przekonaniu w dyskusji o wyzwaniach instytucjonalnych musimy patrzeć na Unię jako na konstrukt głęboko demokratyczny. Dawno temu eurosceptycy sformułowali narrację o tym, że instytucje

Europejskie są ze swej istoty niedemokratyczne. Opierają to przekonanie na wyobrażeniu o braku *demosu* europejskiego. Rozumieją jednak to pojęcie na sposób statyczny, co je w dużej mierze zafałszowuje. *Demos* europejski tworzy się w trakcie działania Unii w wielu obszarach, a także poprzez legitymizację tych działań w opinii publicznej. Kiedy patrzę na wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku, odnoszę wrażenie, że mamy do czynienia z oddolnym procesem, który kreuje *demos* na skalę europejską. Odnotowano w tych wyborach tylko nieco wyższą frekwencję, oczywiście bardzo wysoką w porównaniu z tradycją wyborów w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, ale za to, jak Europa długa i szeroka, po raz pierwszy rozmawialiśmy jako obywatele Unii o tych samych sprawach. Dodam, że działo się to najczęściej z oddolnej inspiracji. Takim wspólnym tematem była potrzeba poważnego potraktowania kryzysu klimatycznego i polityki zapobiegającej zmianom klimatycznym oraz łagodzącej ich skutki.

Ku zdziwieniu wielu drugim problemem postrzeganym jako wspólny okazały się demokracja, praworządność i wartości europejskie. Co ciekawe, obywatele oczekują zajęcia się tymi sprawami od strony Unii. Postrzegam to jak istotny moment w rodzeniu się *demosu* europejskiego.

Kolejnym argumentem mającym świadczyć o deficycie demokracji w Europie jest wynikający rzekomo z badań opinii publicznej brak akceptacji dla Unii. Odnajdywanie w badaniach opinii publicznej dowodu na brak poparcia obywateli dla integracji europejskiej wydaje mi się mało produktywne. Czy uzasadnione jest twierdzenie, że Polacy odrzucają Unię Europejską, jeśli w tym samym czasie poparcie dla rządu wynosi 26%, dla działań w kontekście pandemii 36%, a dla Europy ponad 50%? Jakże często poparcie dla instytucji narodowych, uważanych za demokratyczne, jest dużo mniejsze niż dla instytucji europejskich.

Kwestia demokratycznej legitymizacji instytucji integracji europejskiej oraz ich działań pojawiła się w zasadzie dopiero wraz z utworzeniem

rynku wewnętrznego od 31 grudnia 1992 roku. Potem był rewolucyjny traktat z Maastricht o Unii Europejskiej. Wówczas nastąpiło znaczące przeniesienie kompetencji na poziom europejski.

To, że państwa tworzące Unię są państwami demokratycznymi, zaczęło się wydawać niewystarczające, stąd poszukiwanie legitymizacji społecznej, jaką muszą uzyskać instytucje europejskie dla decyzji podejmowanych na poziomie europejskim. Pamiętajmy, że Unia Europejska jest organizmem politycznym opartym na fundamentach demokratycznych, gdzie przestrzega się wspólnych wartości i zasad nabywania kompetencji. Wszelkie rozmowy o legitymizacji i o deficycie demokracji muszą brać pod uwagę to, że w traktatach są zawarte fundamenty demokracji i jej zasady. Traktat lizboński utworzył z Rady Europejskiej instytucję europejską, dając jej prawo do konkretnych zachowań, zwiększając prerogatywy Parlamentu Europejskiego i tworząc, obok unii państw, wspólnotę obywateli. Warto też pamiętać, iż gdy chce się wejść do Unii, trzeba spełnić podstawowe kryteria gwarantujące demokrację i stabilność instytucji.

Niestety – i to stanowi widoczny niedostatek Unii – Europa, która opiera się na założeniu lojalności w działaniu, zgodnie z 4 artykułem TUE, jest słabo wyposażona w narzędzia egzekwowania przestrzegania wspólnych wartości i praw. Dobrą wiadomością jest to, że obecnie wzrasta wrażliwość obywateli Unii i rządów na nieprzestrzeganie prawa europejskiego przez niektóre państwa członkowskie, a dzieje się to również pod naciskiem sytuacji w krajach takich jak Polska czy Węgry.

Do istotnych obszarów działania w polityce europejskiej trzeba dodać system współpracy między instytucjami, ale także określone relacje, które do tej pory były przestrzegane – i tym samym nie prowadziły do zachwiania kompetencji instytucji i zmniejszenia widoczności legitymizacji demokratycznej. Wchodzimy w nowe obszary działania polityki europejskiej, a nie w nowe obszary kompetencji, których bez traktatów nie można zmienić. To nie jest tak, że przewodniczący

Komisji budzi się rano i myśli: „Dzisiaj wezmę nowe kompetencje do działania!”. Zmiany kompetencji wymagają zmian traktatowych, a więc jednomyślności między wszystkimi państwami członkowskimi reprezentowanymi przez instytucje demokratyczne, w tym parlamenty narodowe.

Tyle tytułem wstępu o potrzebie uwzględnienia ram, w których się poruszamy, gdy krytykujemy Unię czy mówimy o braku demokracji.

Konsolidowaniu europejskiej demokracji służą rozliczne działania UE, dokonujące się na wszystkich szczeblach jej obecności w życiu obywateli, budujące i umacniające legitymizację Unii jako całości. Trwająca od marca 2021 roku konferencja o przyszłości Europy jest częścią tego procesu. Od dawna – a niektórzy bardziej ortodoksyjni prawnicy powiedzieliby, że od podpisania traktatu z Lizbony – nie było liczącego się transferu odpowiedzialności i kompetencji między instytucjami czy między różnymi szczeblami zarządzania z poziomu narodowego na poziom europejski. Obecnie mamy do czynienia z nasilającą się w tym kierunku presją, a pod wpływem dalekosiężnych zmian ilości i w odpowiedzi na pojawiające się nowe wyzwania słabną argumenty tradycyjnych przeciwników zmian traktatowych.

Pomimo braku zmian traktatowych polityczna agenda Unii objęła nowe obszary polityki i równowaga instytucjonalna została zachwiana. Szczególnie zmieniła się pozycja Rady Europejskiej, której kompetencje są ujęte w traktacie w sposób raczej mało precyzyjny.

Unia jest organizacją podlegającą ewolucji, tak jak inne organizmy polityczne czy społeczne. Ta ewolucja stanowi wypadkową wyzwań i możliwości: ponieważ Unia nie jest państwem, musi działać na zasadzie uzgadniania i kompromisów tam, gdzie to możliwe, ale też obrony wartości podstawowych tam, gdzie to konieczne.

Nawet jeśli interesuje nas głównie stan obecny relacji międzyinstytucjonalnych, to warto popatrzeć na długookresowe tendencje w tym

zakresie. Aktywność Rady Europejskiej w podejmowaniu nowych wyzwań pogłębiła brak jasności w bilansie instytucjonalnym.

Rzeczywistość doprowadziła do akceptacji logiki, iż instytucja najmocniejsza, w wieloznacznym rozumieniu tego słowa, podejmuje działania, a reszta się dostosowuje. Ruchy kompetencyjne między Radą Europejską a Komisją wpłynęły negatywnie na rolę Parlamentu Europejskiego.

Rada Europejska może podejmować swoje działania tylko poprzez koordynację polityk narodowych, co prowadzi często do blokady śmiałych decyzji politycznych. To dramat, że *consensus* jest budowany wokół narodowych priorytetów i interesów. Redukuje to rolę metody wspólnotowej, która opiera się na konkretnej praktyce legislacyjnej i na udziale instytucji europejskich w tym procesie.

Natomiast to, co się dzisiaj dzieje przy udziale Rady Europejskiej, w pewnym sensie jest klęską Parlamentu Europejskiego. Mimo że od wejścia w życie Traktatu lizbońskiego w 2009 roku kompetencje Parlamentu ogromnie wzrosły, to Rada Europejska poprzez swoje działania uzurpuje sobie różne prawa pozatraktatowe, wychodząc poza to, co zapisane w traktacie, i tym samym odcina Parlament Europejski od jego funkcji zasadniczej, jaką jest nadawanie legitymizacji obywatelskiej decyzjom podejmowanym na poziomie europejskim. To jest wielkim grzechem Rady, szczególnie że działa ona incydentalnie, powołując się na brak kompetencji.

Przypadkowość działań dotyczy wielu rzeczy. Na przykład pierwszym przewodniczącym Rady po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego był Herman Van Rompuy; pochodził z państwa członkowskiego strefy euro, i to było jego głównym zainteresowaniem, przy jednoczesnej próbie marginalizacji czy przynajmniej utrudnianiu działania Komisji. Kiedy zmienił się przewodniczący Rady Europejskiej na takiego, który nie pochodził z państwa należącego do strefy wspólnej waluty,

działania Komisji znowu zostały dostosowane do nowej sytuacji. W tej nowej sytuacji mieliśmy poza tym do czynienia z falami międzyrządowości jako metody podejmowania decyzji, a także z sięganiem do porozumień międzynarodowych w ważnych dla integracji obszarach, gdy brak jednomyślności uniemożliwiał wykorzystanie traktatowej podstawy prawnej. Dżin, jakim jest Rada Europejska, uciekł z butelki i nie da się go tam wepchnąć z powrotem bez zmiany traktatu. Tymczasem do zmiany traktatu potrzeba jednomyślności państw członkowskich. Różne środowiska prawników w państwach członkowskich pracują nad nową technologią zmiany traktatu, pojawiają się ciekawe pomysły. Dzisiaj Rada Europejska przyjmuje wymuszone zachowania kosztem innych instytucji i bilans instytucjonalny zostaje zachwiany. Znaleźliśmy się w momencie przejściowym, kiedy pojawiła się podwójna ścieżka integracji: z jednej strony z niezbędną metodą wspólnotową – jej odrzucenie oznaczałoby koniec integracji europejskiej – a z drugiej ze wzrostem koordynacji narodowych priorytetów i interesów przez Radę Europejską, co często objawia się w dość dziwny sposób. To nie jest dobre dla przyszłości UE, bo możemy się liczyć z różnymi przypadkami, kiedy podczas kolejnego kryzysu Rada Europejska będzie stosowała nowe, wymyślone *ad hoc* metody działania. Na przykład zapis artykułu 50 jest bardzo schematyczny i mało w nim konkretów, czego efekt stanowi choćby ujawnione przy okazji brexitu ogromne pole do działania Rady Europejskiej na poziomie prawa pierwotnego.

Demokracji nie można sprowadzać do wyborów; nawet w wyborach demokratycznych czy referendach, które są szczytowym osiągnięciem demokracji, obywatele mogą podejmować złe decyzje. Fundamentem jest funkcjonowanie i stabilność instytucji, które w swoim działaniu są zobowiązane do przestrzegania norm demokracji. Kulturowanie demokracji jest procesem, a wartość dodaną tego procesu widzimy w miarę zaawansowania demokracji w Unii czy w poszczególnych państwach członkowskich.

Nie sposób kwestionować sensu istnienia Rady Europejskiej – to pełnoprawna instytucja utworzona przez Traktat lizboński, gdzie precyzyjnie określono jej rolę. Problem polega na tym, że Rada Europejska przestała być tylko inspiratorem, który pobudza do refleksji i prowadzi debatę na temat spraw związanych z przyszłością. Rada Europejska zaczęła wkraczać w kompetencje Rady Unii Europejskiej. W praktyce coraz częściej widzimy interwencje Rady Europejskiej w trakcie pracy wspólnej z Radą Unii czy Parlamentem Europejskim.

W Unii Europejskiej istnieją dwie instytucje, które mają nakaz i obowiązek stanowić prawo, przede wszystkim w pracy nad inicjatywami Komisji Europejskiej. Po stronie państw członkowskich taką instytucją jest Rada Unii Europejskiej (kiedyś mówiło się „Rada Ministrów”). Natomiast Rada Europejska, gdzie zasiadają głowy państw i rządów, ma wręcz zakazane w traktacie uprawianie działalności legislacyjnej, nie posiada takich kompetencji, a jednak z lubością robi to od kilkunastu lat, co jest nie tylko drażniące formalnie, ale także często opóźnia cały proces i szkodzi mu, uniemożliwiając Parlamentowi Europejskiemu normalne korzystanie ze swoich uprawnień.

Rada Europejska wydaje też instrukcje dla Komisji Europejskiej, co jest nie tyle wykroczeniem poza kompetencje, ile działaniem niezgodnym z traktatem. Rada rozrasta się w swoim apetycie na osiągnięcie supremacji instytucjonalnej w Unii, co znajduje odbicie w długoterminowym trendzie, jakim jest od lat zmierzanie do połączenia funkcji przewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady. Wtedy zniknęłyby różne rozbieżności i byłaby większa sprawność działania, ale byłoby to jednocześnie krok w kierunku integracji niekoniecznie przez wszystkich aprobowanym. Pamiętajmy, że premierzy i prezydenci nie tylko pomagają znaleźć rozwiązanie dla jakiegoś problemu wynikającego z kryzysu – gdzie Rada nie ma kompetencji – ale także szkodzą poprzez działanie pozatraktatowe. Pojawia się tutaj przypadkowość: trudno przewidzieć kierunek działań oraz to, w jakiej sprawie Rada

Europejska zechce zabrać głos. Wzmoczona aktywność Rady – 13 spotkań w 2020 roku – polegająca na koordynacji polityk narodowych, prowadzi do przenoszenia na poziom europejski spraw konfliktowych i relacji politycznych wobec Unii, co destabilizuje i opóźnia ważne działania. To nieuporządkowanie wymaga zmian traktatowych.

Parlament Europejski niepokoi ta ewolucja instytucjonalna, odbywająca się poprzez fakty dokonane, poza ścieżką traktatową, mająca konsekwencje legitymizacyjne i rozliczeniowe. Pojawia się pytanie, czy wykorzystanie kanałów międzyrządowych zapewnia efektywność mechanizmu podejmowania decyzji. Potrzebne jest w tej sytuacji stałe budowanie *consensusu*, a jednocześnie pojawiają się wątpliwości co do europejskości rozwiązań, efektywności instytucjonalnej i europejskiej legitymizacji.

Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego próbowano nawiązać kontakt między Parlamentem Europejskim a Radą, przy czym przekonywano przewodniczącego Rady, że w jego interesie jest stały dialog z Parlamentem.

Do Parlamentu przychodzi przewodniczący Komisji Europejskiej, bo PE ma traktatowe uprawnienia do wykonywania swoich prerogatyw, co wynika z jego odpowiedzialności wobec obywateli. Natomiast takich uprawnień Parlament nie ma wobec przewodniczącego Rady Europejskiej. Do tej pory wszyscy przewodniczący Rady Europejskiej mają świadomość, jak ważna jest ich obecność w Parlamencie Europejskim.

Pamiętajmy, że Unia Europejska jest demokracją przedstawicielską: zgodnie z traktatem posłowie do PE reprezentują nie tyle obywateli swojego kraju, ile w ogóle obywateli UE. To ma swoje konsekwencje w ogromnej liczbie działań i różnych rozwiązań, które funkcjonują w Unii i polegają na wzmacnianiu związku Europy z obywatelami. Trzeba bronić demokracji przedstawicielskiej, bo jest ona wielkim dorobkiem europejskim, jak też polskim, a może zostać wzmocniona i być

lepiej legitymizowana przez obecność obywateli w procesie europejskim, w dyskusjach i konsultacjach. Ta bezpośrednia obecność może prowadzić do nowych, dobrych pomysłów, do zaakceptowania przez większość stałego mechanizmu wpływu obywateli na procesy decyzyjne w UE.

Nasza siła legislacyjna i różne rozwiązania prawne są doceniane w świecie, na przykład w sektorze finansowym. Ale tak zwany efekt brukselski już nie działa z taką efektywnością jak niegdyś. Odkąd nastąpiła normalizacja naszych relacji z USA, po paru latach całkowitej ich dysfunkcyjności, musimy teraz budować współpracę regulacyjną Unii ze Stanami Zjednoczonymi. Kreowanie wspólnych obszarów regulacyjnych jest szansą na zmniejszenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, ma także ważny wymiar geopolityczny.

Nastąpił też taki moment, kiedy warto zacząć dyskutować o naszym podejściu do stanowienia prawa. Nasz proces regulacyjny jest bardzo czasochłonny, nastawiony na szczegółowość rozwiązań i przewidywanie w regulacji wszelkich możliwych ryzyk i potencjalnych zakłóceń. Uproszczenie systemu legislacji mogłoby zwiększyć efektywność decyzji demokratycznych. Lżejsza legislacja musiałaby oznaczać większą przestrzeń dla elastyczności i interpretacji.

Jak się wydaje, problem sięga jednak głębiej. W każdej demokracji istnieje podstawa prawna dla instytucji, umożliwiająca ich bezpośrednie działanie w imieniu obywateli. Instytucje działają dla dobra obywateli, gdy zarówno obywatele, jak i instytucje europejskie mają korzenie w tym samym systemie wartości i podzielają te same wartości. Na przykład w czasie pandemii COVID-19 okazało się, że potrzebne jest działanie instytucji, a obywatele musieli dostrzec, że to działanie wymaga od nich określonych zachowań i przynosi im korzyści. Jako obywatele rozumiemy, że oto pojawia się wyższe dobro publiczne, a my dzielimy te same wartości. Takie zaufanie do instytucji jest fundamentalne i może ułatwiać rozwiązanie dylematu: „efektywność

czy demokracja”. Możemy zachować obie rzeczy, jeśli się okaże, że na tym samym fundamencie rosną i ci, dla których demokracja działa, i ci, którzy mają obowiązek ją uprawiać.

Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż w nadchodzących latach będziemy mieli do czynienia z potrzebą rozwijania nowych polityk. Potrzeba traktatowych podstaw dla nowych kompetencji przy jednoczesnej politycznej niechęci do zmiany traktatów będzie pożywką i otwarciem szeroko drzwi dla międzyrządowości w podejmowaniu decyzji. W moim przekonaniu wynika z tego wniosek, iż potrzebujemy nowej technologii dla tworzenia traktatów.

Trudno dzisiaj przesądzić, czy mamy do czynienia ze zmodyfikowaną metodą integracji, czy też z przejściowym zakłóceniem równowagi międzyinstytucjonalnej. Może ten obecny cykl instytucjonalny, gdzie pojawiła się pewna konfuzja w odniesieniu do równowagi instytucjonalnej, jest okresem przejściowym. Możliwe, że debata o przyszłości Unii Europejskiej pozwoli nam pójść dalej – od reguł do instytucji, od koordynacji do wspólnych decyzji – i spojrzeć raz jeszcze na podwójną legitymizację.

Pytanie, czy stać nas na utrzymywanie podwójnej ścieżki integracji: opartej na prawie – będącej domeną Komisji i Parlamentu – oraz opartej na koordynacji zdecentralizowanych narodowych zasobów materialnych oraz prawnych po to, by zmierzać razem do osiągnięcia celów europejskich – będącej domeną Rady Europejskiej. Oczywiście staje się potrzeba jasności, w którą stronę chcemy iść. Wydaje się również oczywiste, iż będziemy świadkami wielkiego pluralizmu poglądów w tej sprawie. Nie ulega jednak wątpliwości, iż oparcie decyzji na woluntarystycznych zobowiązaniach państw członkowskich, spontanicznych decyzjach politycznych podejmowanych pod presją dramatycznych zdarzeń, zawieszaniu aktów prawnych oraz integracji zmierzającej w nowych kierunkach bez procesów legislacyjnych ma swe konsekwencje. Niestety działania niektórych państw członkowskich, takich

jak Polska i Węgry, nie pozwalają na optymizm w ocenie działania Rady Europejskiej z punktu widzenia odpowiedzialności i skuteczności.

Warto jednak mieć świadomość i tego, że w ostatnich latach, głównie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, w sposób znaczący rozwinęła się współpraca między instytucjami, co wzmocniło demokratyczność Unii oraz przyniosło postęp w skuteczności i przejrzystości działania. Mamy dowody na zdolność instytucji do wspólnej i bezprecedensowo szybkiej akcji.

Agnieszka Smoleńska

Transformacja Unii Europejskiej a jej legitymizacja

Jakie są źródła legitymizacji Unii Europejskiej, skąd bierze się autorytet tworzony wspólnie przez unijne stolicę i Parlament Europejski, jak kontrolować to, czy unijne instytucje wywiązują się z powierzonych im zadań? To fundamentalne pytania nie tylko z perspektywy badaczy integracji, ale też obywateli chcących zrozumieć, w jaki sposób Unia ich dotyczy. W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę na trzy elementy toczącej się na ten temat dyskusji. Po pierwsze, są różne metody legitymizacji unijnej władzy. Po drugie, Unia ma wbudowane mechanizmy kontroli ewoluujących instytucji. Po trzecie wreszcie, podejmowane są kolejne eksperymenty mające przybliżyć proces integracji obywatelom.

Ścieżki legitymizacji demokratycznej

Rozważania o legitymizacji Unii warto zacząć od refleksji nad tym, na ile problem deficytu demokratycznego – który miałby wynikać z niskiej frekwencji w wyborach czy braku odpowiedniej kontroli egzekutywy przez demokratycznie wybranych przedstawicieli – jest problemem wyłącznie Unii Europejskiej, w odróżnieniu od jej państw członkowskich. Mam wrażenie, że w tym zakresie państwem narodowym jesteśmy w stanie wybaczyć więcej. Natomiast „problem” legitymizacji

demokratycznej Unii – wobec coraz większych przyznawanych jej kompetencji – leży u źródła licznych i pogłębionych rozważań dotyczących natury władzy w dzisiejszym połączonym wieloma zależnościami i złożonym świecie. W mojej ocenie przez wiele lat problemem Unii był nie tyle deficyt demokratyczny, ile deficyt upolitycznienia¹. Chodzi nie tylko o *demos*, czyli poczucie przynależności do jednej grupy przez obywateli państw członkowskich, ale też o dyskusję o Unii, toczącą się w przestrzeni publicznej, a dotyczącą tematów, które są blisko życia codziennego. W ostatnim czasie ta sytuacja ulega zmianie. Unia coraz częściej dotyka rdzenia władzy państwowej (ang. *core state powers*)², czyli takich spraw, jak waluta czy kontrola granic, a wkrótce być może i podatki nakładane na cyfrowe giganty.

Jak wskazujemy w raporcie *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*³, nowością są też regulacje społeczne i propracownicze, które nie tylko mają ułatwiać przemieszczanie się pracowników, ale też zapewniać im odpowiednie warunki zatrudnienia, nawet jeśli ludzie ci pozostają we własnym kraju. Z rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO) ma styczność każdy, kto – otwierając witrynę internetową – jest pytany o preferencje w zakresie „ciasteczek”. W rezultacie obserwujemy większe zainteresowanie Unią. Mobilizacja wokół kwestii europejskich ma miejsce zwłaszcza wśród młodych Europejczyków, którzy – jak wynika z badań – nie traktują wyborów do Parlamentu Europejskiego jako drugorzędnych⁴. Stopniowe upolitycznienie zadaje kłam krytyce Unii za brak odpowiedniej legitymizacji „wkładu” (ang. *input legitimacy*). Badacze wskazują natomiast na dwa

1 D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, Ch. Joerges, *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*, Cambridge 2016.

2 Ph. Genschel, M. Jachtenfuchs, *More Integration, Less Federation: The European Integration of Core State Powers*, „Journal of European Public Policy” 2016, nr 42.

3 S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Warszawa 2021.

4 J. Schulte-Cloos, *The effect of European Parliament elections on political socialization*, „Journal of European Public Policy” 2019, nr 7.

inne sposoby legitymizacji Unii: poprzez rezultaty (ang. *output legitimacy*) oraz wynikające z procesu podejmowania decyzji (ang. *throughput legitimacy*)⁵.

Pozytywne rezultaty wynikające z integracji przez wiele lat były uznawane za wystarczające źródło legitymizacji Unii. Rosnący dobrobyt i utrzymanie pokojowych stosunków między państwami służyły za dowody na sukces integracji. Dziś te argumenty nie straciły na ważności, a wręcz są wzmacniane przez szereg innych osiągnięć: od tych bardziej spektakularnych (otwarte granice) po prozaiczne, ale ułatwiające życie (roaming).

Argumenty wskazujące przede wszystkim na efektywność Unii okazały się jednak kijem o dwóch końcach: jak bowiem odróżnić to, co się dzieje za sprawą Brukseli, od tego, co wynika z działań poszczególnych rządów krajowych? Dobrym przykładem jest dyskusja o konsekwencjach przyjęcia wspólnej waluty przez Włochy. Pojawiają się argumenty, że to członkostwo w strefie euro i brak możliwości dewaluacji leży u źródeł problemów tego kraju, w tym tamtejszej stagnacji gospodarczej. Z drugiej strony natomiast padają argumenty dotyczące problemów strukturalnych kraju czy wysokiej inflacji, które – gdyby Włochy pozostały poza Unią Walutową i Gospodarczą (UGW) – zubożyłyby to państwo. Winne złym wynikiom są rządy, które zawczasu nie wdrożyły odpowiednich reform, a nie Unia.

Nie jest to miejsce na rozważania o mechanizmie integracji walutowej, chciałabym natomiast zwrócić uwagę na fakt, że ocenianie Unii wyłącznie z punktu widzenia rezultatów i jej efektywności czyni z nas więźniów alternatywnych scenariuszy i narzędzi, które często nie są oczywiste ani łatwo przystępne dla obywateli.

5 V.A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and „Throughput”*, „Political Studies” 2013, nr 2.

W konsekwencji instytucje unijne i ich badacze szczególnie uwagę poświęcają trzeciej drodze – legitymizacji wynikającej z procesu. Choć Bruksela jest często przedstawiana jako „czarna skrzynka” lub nawet jako dyktat „niewybranych technokratów”, to okazuje się, że nic bardziej mylnego. W porównaniu do często chaotycznych procesów tworzenia prawa w danym kraju, ten unijny jest transparentny i – wbrew popularnej opinii – dostępny dla (zainteresowanych) obywateli. Od momentu zaanonsowania pomysłów Komisji Europejskiej, przez propozycje legislacyjne, po prace w Parlamencie Europejskim i w Radzie trwają liczne etapy, w których możemy wziąć udział jako obywatele. Przez cały proces przysługuje nam dostęp do informacji, a szczegółowe analizy przeprowadzane przez instytucje pozwalają zrozumieć cel danej legislacji, jej możliwe konsekwencje, ale też spory polityczne i różne punkty widzenia instytucji, stolic czy europosłów z różnych frakcji politycznych. Proces tworzenia prawa jest inkluzywny wobec obywateli czy interesariuszy. Oczywiście w zbiorowej wyobraźni dominują tu korporacje i ich lobby, lecz choć te mają rzeczywiście przewagę pod względem zasobów, to w Unii wpływowe są też organizacje zrzeszające konkretne grupy (pacjentów czy konsumentów), inne organizacje pozarządowe lub samorządy. Wszystkie informacje są dostępne w Internecie: można zobaczyć stanowiska i Rady, i Parlamentu Europejskiego, można porównać, która instytucja czego chce, jaki jest ostatecznie rezultat i kto jak głosował. Skupiając się wyłącznie na momencie wyborów jako źródle legitymizacji, tracimy z pola widzenia wszystkie kwestie związane z codziennością demokracji: tworzenia prawa europejskiego, demokracji partycypacyjnej i responsywnej.

Warto podkreślić, że instytucje unijne są pewnego rodzaju innowatorami, jeżeli chodzi o szukanie nowych metod legitymizacji. Badacze Unii zwracają tu uwagę na mechanizmy legitymizacji interinstytucjonalnej, czyli wzajemnej kontroli instytucji i agencji. Często jest tak, że podejmowanie decyzji przez poszczególne agencje wymaga

porozumienia między różnymi organami, dyskusji czy odpowiednich konsultacji. Te procedury pozwalają uwzględnić różne interesy i rozmaite horyzonty czasowe, w ramach których instytucje realizują swoje mandaty, a jednocześnie wymusić wzajemną kontrolę. Ten sposób wymuszania rozliczalności instytucji (ang. *accountability*) zdaje się szczególnie wartościowy w obszarach technicznych i trudnych do zrozumienia dla obywateli.

Jakość legislacji unijnej będąca rezultatem tego złożonego procesu ma daleko idące konsekwencje. Tak zwany efekt brukselski – czyli globalne oddziaływanie unijnych regulacji, na przykład poprzez dobrowolne przyjmowanie unijnych rozwiązań przez inne państwa na świecie – jest ważnym źródłem przewagi konkurencyjnej europejskich firm. Unijna legislacja przyciąga, bo ma wysoką jakość, a to dzięki procesowi służącemu budowaniu konsensusu między różnymi interesami⁶. W mojej ocenie to poszukiwanie równowagi stanowi sedno procesów demokratycznych. Unijny proces ma tu olbrzymią przewagę nad chociażby praktykami stosowanymi podczas tworzenia prawa w Polsce obecnie.

Trzy wskazane przeze mnie drogi myślenia o źródle autorytetu i legitymizacji Unii nie wykluczają się nawzajem. Wręcz przeciwnie: warto myśleć o nich wspólnie, również jako o podstawach do rozliczania Unii i jej decyzji: legitymizacja nie jest przecież dana raz na zawsze. Tym bardziej że ani zakres działań Unii, ani sposoby jej kontroli i legitymizacji jej instytucji nie są statyczne, lecz ewoluują. Inne są chociażby cele, jakie stawiamy przed integracją: dziś służy ona nie tylko „dobrym i pokojowi”, ale również wdrażaniu społeczno-gospodarczej transformacji związanej z walką ze zmianami klimatycznymi.

6 A. Bradford, *The Brussels Effect*, Oxford 2020.

Kontrola Unii a transformacja instytucjonalna

Jak wskazujemy w raporcie *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, wraz z wkraczaniem integracji na kolejne pola rola poszczególnych instytucji ulega zmianie. Chciałabym się odnieść w tym kontekście do dwóch kwestii. Po pierwsze, do znaczenia traktatów w ograniczaniu tej transformacji, na przykładzie Rady Europejskiej. Po drugie, do znaczenia zmian, jakie zachodzą w samych instytucjach, jeśli chodzi o ich demokratyczne umocowanie, gdzie za przykład posłuży mi Europejski Bank Centralny (EBC).

Rada Europejska, czyli format spotkań państw członkowskich na poziomie liderów, może wydawać się najbardziej oczywistą z instytucji dla Unii Europejskiej, która powstała przecież z woli stolic. Jednak w obecnej formie – ze stałym przewodniczącym i z konkretnymi kompetencjami – Rada jest tworem stosunkowo nowym. Jej traktatowe umocowanie zbiegło się też z serią kryzysów w Unii, kiedy to Rada Europejska okazała się najefektywniejszym forum decyzyjnym⁷. Jej rosnące znaczenie prowokuje krytykę wskazującą na deficyt demokratycznej kontroli. Oczywistym argumentem odpierającym ten zarzut jest podkreślenie pośredniej legitymizacji Rady: reprezentuje ona przecież szefów rządów, a większość decyzji jest tam podejmowana w sposób konsensualny. Część liderów przed wybraniem się na szczyt musi uzyskać specjalne autoryzacje od własnych parlamentów, a po spotkaniu tłumaczyć się przed nimi z podjętych decyzji. Jeśli zatem chodzi o legitymizację Rady Europejskiej, to wiele zależy od tego, jak poważnie krajowi posłowie podchodzą do kontroli ze strony własnej egzekutywy.

7 L. Van Middelaar, *The Passage to Europe: How a Continent Became a Union*, London 2014.

Ponadto należy podkreślić, że jeśli chodzi o decyzje podejmowane przez Radę Europejską, to nie ma mowy o rozwiązaniach pozatraktatowych, chociaż oczywiście traktaty pozostawiają jakąś przestrzeń dla ewolucji instytucjonalnej. Dobrym przykładem takiej przemiany jest proces występowania Wielkiej Brytanii z Unii. Artykuł 50 TUE pozostawia duży margines dla roli odgrywanej przez Radę Europejską, jednak sposób jego wykorzystania (na przykład w kwestii ustalania okresu przejściowego po brexicie) zależy od woli politycznej. Natomiast pole manewru tej instytucji pozostaje ograniczone przez traktaty, a także Parlament Europejski, szczególnie wtedy, kiedy liderzy starają się wejść w buty ustawodawcy. Tak było podczas szczytu liderów w grudniu 2020 roku, kiedy – chcąc oddalić wizję weta całego pakietu budżetowego przez Polskę i Węgry – w konkluzjach spotkania wprowadzono zapisy opóźniające wejście w życie rozporządzenia, według którego warunkiem dostępu do unijnych funduszy miało być przestrzeganie praworządności. Dziś, prawie rok później, europosłowie wciąż kwestionują ówczesne konkluzje Rady, naciskając na Komisję Europejską, aby ta stosowała prawo unijne niezależnie od zapisów szczytu, które nie mają przecież mocy prawnej.

Inny przykład ewolucji podejścia do legitymizacji unijnych działań stanowi ewolucja instytucjonalnego umocowania Europejskiego Banku Centralnego, który tak długo, jak Polska pozostaje poza strefą euro, cieszy się w kraju mniejszym zainteresowaniem. Od kryzysu finansowego, kiedy EBC okazał się najbardziej efektywną z unijnych instytucji, rośnie zainteresowanie nim, a co za tym idzie, nasilają się głosy, że należy zwiększyć kontrolę nad tą formalnie niezależną instytucją. Oczywiście polityka monetarna pozostaje wyłączną kompetencją EBC, natomiast Parlament Europejski regularnie prowadzi dialog z prezesami banku, którzy tłumaczą się z podejmowanych decyzji przed demokratycznie wybranymi europosłami. W rezultacie widzimy też większe zainteresowanie banku kwestiami społecznymi, które

są bliskie obywatelom, jak chociażby zagadnienie nierówności. Obok głównego mandatu EBC, jakim pozostaje stabilność euro, zyskuje znaczenie mandat pomocniczy, czyli wspieranie polityk gospodarczych państw członkowskich. Trwa żywa dyskusja na temat tego, jak prowadzić politykę monetarną, aby był to sposób zgodny z celami innych unijnych polityk – na przykład Zielonego Ładu. Pojawiają się nowe propozycje, aby to Parlament Europejski odgrywał większą rolę w przygotowywaniu wytycznych dla EBC w tym zakresie⁸.

Unijne eksperymenty

Dynamiczna transformacja Unii, ale też lekcje wyciągane z wahającego się poparcia dla integracji w dużych państwach członkowskich sprawiają, że instytucje szukają sposobu na większe zaangażowanie obywateli w sprawy unijne. Widoczna jest potrzeba mocniejszego zaangażowania społeczeństwa w procesy przemian czy nowych unijnych projektów. Zielony Ład i wiążące się z nim wybory w zakresie (krótkoterminowego) wpływu na ceny energii, a także (długofalowych) działań na rzecz ochrony klimatu muszą być publicznie przedyskutowane i zrozumiane lub zmienione, zwłaszcza jeśli decyzje podejmowane w Brukseli wspólnie przez państwa i europosłów rodzą poczucie niesprawiedliwości. Nie wystarcza tutaj sama możliwość bycia częścią procesu legislacyjnego, stąd próby pobudzenia rozmowy w ramach konferencji o przyszłości Europy.

Na ten swoisty eksperyment, który będzie trwał do połowy 2022 roku, składają się trzy filary. Pierwszy z nich to strona internetowa, gdzie oddolnie zbiera się organizowane wydarzenia i pomysły obywateli, jak zmienić unijne polityki. Drugi filar to sesja plenarna, w ramach której dyskusje prowadzą przedstawiciele parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i rządów. Wreszcie trzeci filar to panele

⁸ G. Claeys et al., *The ECB needs political guidance on secondary objectives*, „Euractiv”, 22 kwietnia 2021.

obywatelskie, podczas których losowo wybrani przedstawiciele zróżnicowani etnicznie, płciowo i wiekowo w poszczególnych krajach mają dyskutować na unijne tematy. W ten sposób konferencja ma zapewnić, że debatę toczą nie tylko osoby zainteresowane Unią na co dzień, te mające już wyrobioną opinię (za integracją lub przeciw niej), lecz również ci obywatele, którzy zwykle nie są zainteresowani kwestiami UE, ale których polityki unijne dotyczą. Wciąż trudno ocenić, czy eksperyment się powiedzie. Niestety wygląda na to, że w Polsce nie będzie poświęconych temu programowi paneli obywatelskich (jeden w ramach sesji planarnej ma odbyć się w Natolinie zimą 2022 roku). Warto jednak przyglądać się konferencji jako nowatorskiej próbie pobudzenia demokratycznych dyskusji przy wykorzystaniu technologii.

Noty biograficzne

Danuta Hübner – prof. dr hab., ekonomistka i polityk, profesor nauk ekonomicznych w Katedrze Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej SGH, posłanka do Parlamentu Europejskiego VII, VIII i IX kadencji. W latach 1997–1998 była szefową Kancelarii Prezydenta RP, w latach 2001–2003 kierowała Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, w latach 2003–2004 minister ds. europejskich w rządzie Leszka Millera, pierwsza polska komisarz w Unii Europejskiej (ds. polityki regionalnej).

Jerzy Osiatyński – prof. dr hab., ekonomista i polityk, profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk. Zajmuje się zagadnieniami finansów publicznych i polityki ekonomicznej, również w kontekście procesów integracji europejskiej, a także historią myśli ekonomicznej. Od 1989 do 2001 roku poseł na Sejm RP. W latach 1989–1991 kierował Centralnym Urzędem Planowania, a w latach 1992–1993 był ministrem finansów. Od 2013 do 2019 roku członek Rady Polityki Pieniężnej. Obecnie jest konsultantem Programu Rozwoju ONZ. Redaktor dzieł Michała Kaleckiego, autor książek i kilkudziesięciu rozpraw naukowych.

Andrzej Rychard – prof. dr hab., socjolog, dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, przewodniczący Rady Fundacji im. Stefana Batorego, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego. W latach 1995–2006 wykładowca w Central European University. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego i Komitetu Socjologii PAN. Autor i współautor licznych publikacji naukowych na tematy związane z socjologią, polityką i ekonomią.

Agnieszka Smoleńska – dr, adiunktka w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Była starszą analityczką w „Polityce Insight”, gdzie kierowała działem spraw europejskich. W latach 2010–2014 pracowała w Komisji

Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Doktorat z prawa obroniła w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim, zajmuje się polityką europejską, a w szczególności unijnym sektorem finansowym i strefą euro.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Szymon Ananicz, Piotr Buras, Agnieszka Smoleńska, ***Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*** (2021); raport na temat głębokiej transformacji, jaką przechodzi Unia Europejska. Zmianie ulegają jej mechanizmy polityczne i instytucjonalne, funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz strategia na arenie globalnej. Oznacza to także otwarcie nowego rozdziału członkostwa Polski w UE.

Piotr Bogdanowicz, Piotr Buras, ***„Wielka korupcja” za unijne pieniądze? Jak ograniczyć ryzyko dla Polski i UE*** (2021); analiza szuka odpowiedzi na pytanie o to, jak ograniczyć ryzyko, że olbrzymie środki z unijnego Funduszu Odbudowy posłużą umocnieniu praktyk i systemów niedemokratycznych.

Szymon Ananicz, ***Po eskalacji w Donbasie: wnioski na następny kryzys*** (2021); analiza poświęcona eskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w kwietniu 2021 roku i wnioskowi, jakie z tego kryzysu powinien wyciągnąć Zachód, a w szczególności Unia Europejska.

Marek Madej, ***Zamykające się okno możliwości: Polska i nowa koncepcja strategiczna NATO*** (2020); komentarz na temat nowej koncepcji strategicznej NATO. Autor pokazuje, że kończy się okres, w którym kontekst geopolityczny służył kluczowemu dla Polski wzmocnieniu wschodniej flanki, i szuka odpowiedzi na pytania o to, czego powinniśmy się spodziewać, a o co starać.

Szymon Ananicz, ***Unia sprzecznych modeli*** (2019); analiza nowego modelu rozwojowego wspieranego przez polityki UE. Zdaniem autora model ten zasadniczo odbiega od wizji polskiego rządu, dla którego UE to wspólnota gospodarcza mająca wyrównywać różnice rozwojowe, bez kompetencji politycznych.

Joanna Konieczna-Salamatin, *Unia europejskich wartości?* (2018); analiza opierająca się o Europejski Sondaż Wartości i inne badania poszukuje odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu przychylność Polek i Polaków dla przynależności do Unii Europejskiej wiąże się z uznawaniem wspólnych „europejskich” wartości, jakie to są wartości i czy łączą się z określonym światopoglądem.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

W latach 2020 i 2021 w odpowiedzi na kolejne kryzysy, z których najwyraźniejszym była pandemia COVID-19, doszło do znaczącego pogłębienia integracji europejskiej. Jednocześnie z inauguracją Europejskiego Zielonego Ładu, powołaniem Funduszu Odbudowy czy powierzeniem Unii zadania zabezpieczenia szczepionki przeciwko COVID-19 dla europejskich społeczeństw Unia Europejska wkroczyła w obszary kompetencji, które dotąd były zastrzeżone dla państw członkowskich. Te kluczowe przeobrażenia dokonują się głównie z inicjatywy Rady Europejskiej, która jest najmniej transparentnym ogniwem systemu podejmowania decyzji w UE. Rodzi to pytanie: czy poszerzenie prerogatyw Unii idzie w parze ze wzmocnieniem jej demokratycznej legitymizacji?

Krytyczna dyskusja wokół zarządzania przez Komisję Europejską programem zakupu szczepionek czy też społeczna debata wokół projektu Krajowego Planu Odbudowy pokazują, że polityki europejskie stają się coraz ważniejszym przedmiotem zarówno krajowych dyskusji, jak i kontestacji. Spór o KPO pokazuje też narastającą wolę podmiotowego uczestnictwa społeczeństwa w polityce rozgrywającej się na styku domen krajowej i unijnej. Jak rysuje się dotychczasowy bilans legitymizacji działań Unii w odpowiedzi na kryzysy? Jak demokratyzować unijny system polityczny i wzmocnić społeczny mandat Wspólnoty? Jak sprawić, aby pogłębienie integracji nie odbywało się kosztem pogłębienia deficytu demokratycznego?

Teksty zawarte w tym zbiorze powstały w ramach dyskusji nad тезami raportu *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska* ogłoszonego przez Fundację Batorego w kwietniu 2021 roku.

ISBN: 978-83-66544-26-0