

**Profesor dr hab. Danuta Hübner**

**Na marginesie konferencji “Transformacja UE a mandat społeczny: czy deficyt demokratyczny jest prawdziwym czy wyobrażonym problem EU?”**

**Fundacja im. Stefana Batorego**

**Warszawa (online), 2 lipca 2021**

Jeżeli spojrzymy na literaturę dotyczącą problemu deficytu demokratycznego, to warto zauważyć, że na przykład zdaniem Giandomenico Majone deficyt demokratyczny nie powinien być rozpatrywany jako „wada” ustrojowej struktury UE, lecz raczej jako problem związany z powierzaniem istotnych kompetencji decyzyjnych organom osłoniętym przed wpływem bieżącej polityki i zmian rządów. Rozwiązania takie są często przedmiotem krytyki ze względu na zamknięty, nieprzejrzyisty charakter i ograniczone możliwości kontroli. Mimo to przekazywanie szerokich uprawnień nie większościowym instytucjom jest dziś zjawiskiem powszechnym, co Majone nazywa przejściem „od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego”.

Natomiast, jeśli chodzi o dyskurs polityczny, to według mnie deficyt demokratyczny jest, z jednej strony, pojęciem „obłym”, w które każdy może wtłoczyć swoje własne wyobrażenie – i w tym sensie jest to pojęcie wyobrażone. Często mówienie o deficycie demokratycznym jest po prostu wyrazem politycznej frustracji tych, którzy chcieliby strukturalnie europejskim odjąć ich kompetencje na rzecz państw narodowych – często pod kontrolą populistycznych przywódców.

Z drugiej strony, z punktu widzenia członka Parlamentu Europejskiego, widzę na przykład strukturalny „deficyt demokratyczny”, który można zauważyć w nasilającej się nierównowadze instytucjonalnej, wyrażającej się w tym, że Rada stara się, od dłuższego czasu, w pewnym sensie przechwytywać władzę w Unii, kosztem Parlamentu i Komisji. Warto w tym względzie przeczytać ostatnią książkę Luca Van Middleaara, *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, który jest otwartym zwolennikiem opcji integracji, w której Rada jest głównym rozgrywającym w UE.

Moim zdaniem, gdyby tak rzeczywiście się stało, to raczej ten deficyt demokratyczny by wzrósł niż się zmniejszył, a swoista europejska wersja zasady „checks and balances” została by poważnie naruszona na niekorzyść instytucji, które bardziej odzwierciedlają europejskie oczekiwania obywateli.

Byłoby to też radykalnym zakwestionowaniem pewnej ewolucji instytucjonalnej, w wyniku której PE wyewoluował z pozycji zgromadzenia o charakterze doradczym i ostatecznie przyjął rolę współustawodawcy.

Traktat Lizboński był tu szczególnie istotny, bo wzmocnił kompetencje Parlamentu Europejskiego w dziedzinie finansów, ustawodawstwa i działań kontrolnych. PE uzyskał istotny wpływ na wybór składu Komisji i jej przewodniczącego.

Przełomowe było też wykreowanie, obok Unii państw, także Unii obywateli. Utworzono europejską inicjatywę obywatelską, podnosząc rangę dialogu między

społeczeństwem obywatelskim a instytucjami europejskimi, otwierając ścieżkę wpływu obywateli na podejmowanie decyzji w Unii.

I te wszystkie innowacje instytucjonalne były odpowiedzią na ów, częściowo prawdziwy, a częściowo wyobrażony, deficyt demokratyczny.

A teraz przyszedł czas na kolejny krok, aby ten przełom kopernikański w rozumieniu Unii stał się ciałem. Obywatele, w ramach COFE, sami wzięli się do pracy, aby ten deficyt demokratyczny zasypać. Warto przy okazji pamiętać, iż Unia składa się z państw demokratycznych.

Myślę, że kanały legitymizacji Unii, zarówno te, na które składają się efekty działania Unii, jak i elementy przedstawicielskie czy partycypacyjne, nie wykluczają się wzajemnie. Oczywiście nie żyjemy w świecie idealnym. I istnieje w literaturze tendencja do przeciwstawiania sobie tych ścieżek legitymizacyjnych.

Szczególnie dotyczy to Parlamentu Europejskiego jako instytucji, która jest postrzegana czasami jako reprezentująca coś „co nie istnieje”, czyli europejski *demos*. Ale to jest oczywiście duże przekłamanie.

Przebieg wyborów europejskich w 2019 r. dał pozytywny sygnał, że obywatele europejscy coraz bardziej interesują się wydarzeniami na szczelbu UE i uważają, że prawodawstwo UE ma wpływ na ich codzienne życie. W większości debat w kampanii wyborczej obywatele z własnej inicjatywy poruszali te same tematy: kryzys klimatyczny i fundamentalne wartości, na których zbudowaliśmy unię. Dla mnie jest to wyraźny sygnał, iż europejski *demos* powstaje oddolnie.

Przy okazji warto zwrócić uwagę, że ogólna frekwencja w 2019 r. wyniosła 50,6% i była najwyższa od 1994 r. Szczególny przyrost odnotowano w relacji do 2014 r., kiedy frekwencja wyniosła 42,6%. Ta zmiana była szczególnie znacząca wśród młodego pokolenia. Według badania Eurobarometru dotyczącego zaangażowania obywatelskiego z czerwca 2020 r. głosowanie w wyborach europejskich zostało uznane przez 55% respondentów za najskuteczniejszy sposób zapewnienia wysłuchania przez decydentów na szczelbu UE.

PE staje się coraz bardziej oczywistą ścieżką legitymizacyjną integracji. Utworzenie transnarodowej listy wyborczej może być dodatkowym czynnikiem wzmacniającym ten proces.

Konferencja w sprawie przyszłości Europy może sprawić, iż, równolegle, również parlamenty narodowe, jeżeli się zaangażują w dialog europejski, mogą stać się dodatkową ścieżką legitymizacji Unii.

Myślę, że z punktu widzenia obywateli obie opisane powyżej ścieżki legitymizujące europejską integrację mają znaczenie. Pamiętajmy też, iż obywatele są na ogół mało tolerancyjni wobec nieefektywnych i niekorzystnych dla nich działań.

Z punktu widzenia decydentów i legitymacji demokratycznej poprawa jakości procesu jest opłacalna, szczególnie w przypadku wyzwań politycznych, które wymagają długotrwałych i stopniowych wysiłków dla przekonania obywateli do konkretnych działań. Dlatego musimy dbać o obydwie strony, bo są one równoważne. Dla obywateli liczy się nie tylko efekt działania, ale i podmiotowość ich traktowania w procesie decyzyjnym.

Często pojawia się pytanie, czy istnieje tzw. trade off między legitymizacją a efektywnością. Jak rozumiem, jest to pytanie o to, czy jako źródło legitymizacji wystarcza technokratyczna sprawczość instytucji unijnych. To znaczy, czy możemy zaakceptować, że Unia będzie działać niejako poza obywatelami, w ich imieniu i dla

ich dobra. Otóż jest to pojmowanie błędne. Obywatele coraz bardziej czują się podmiotem decyzyjnym, a nie przedmiotem troski.

Efektywność bez legitymizacji obywatelskiej będzie miała zawsze charakter ułomny i tymczasowy. Jeżeli legitymizacja opierałaby się tylko na efektywności, bez głębszego zakorzenienia w ideach Europy jako wspólnoty, to przy każdym kryzysie trzeba by ustanawiać nowe dyskursywne parametry, bez odniesienia do wspólnie uznawanych. Trochę to widzimy w kryzysie wokół praworządności – co oznacza, że niektóre kraje nie zinternalizowały zasad fundamentalnych na tyle, aby patrzeć na efektywność jako na rezultat wspólnych działań, a nie jako autonomiczny cel.

I to jest ta idąca głębiej podstawa kryzysu wokół praworządności, którą trzeba dobrze zrozumieć, aby ją zmniejszyć czy zneutralizować jako źródło konfliktów w UE.

Jak można przeciwdziałać deficytowi demokracji, jeśli jest on odczuwany przez obywateli. Czy chodzi o wzmocnienie roli i znaczenia Parlamentu Europejskiego jako jedyne go ciała, które jest wybierane bezpośrednio przez obywateli? Wydaje się to opcją oczywistą i dlatego musimy pilnować, aby Rada nie „zawłaszczala” w coraz większym stopniu przestrzeni europejskiej jako swojego terenu ekspansji. Od wielu lat tworzone są zarówno instrumenty podejmowania decyzji europejskiej z udziałem parlamentów narodowych, jak i wyrastają obszary podwójnej legitymizacji.

Jesteśmy już w trakcie Konferencji w sprawie przyszłości Europy i powstaje pytanie, czy będzie ona polem ćwiczebnym nowych form legitymizacji europejskiej integracji poprzez partycypację. Konferencja jest nowatorską formułą połączenia demokracji przedstawicielskiej i partycypacyjnej. Jeżeli ten pomysł wypali, to będzie to godny naśladowania wzór demokracji deliberatywnej. Jeśli pozwolimy jakiejś grupie interesów, czy narodowych polityków przejąć to otwarte forum, to będzie to porażka, po której Unii będzie trudno dojść do siebie.

Wszystkie instytucje europejskie zainwestowały wiele ze swojego prestiżu w organizację tego przedsięwzięcia. Po stronie społeczeństwa obywatelskiego jest wielkie oczekiwanie, że wreszcie traktatowa koncepcja Unii dla obywateli i przez obywateli, zostanie naprawdę wcielona w życie.

Różnorodna formuła funkcjonowania Konferencji, mam nadzieję, da szerokie pole do pojawienia się nowych inicjatyw oddolnych, z samego serca Europy, z regionów, miast, od ludzi młodych.

Kwestią, która może być potencjalnym wąskim gardłem jest implementacja rekomendacji z Konferencji. I tutaj obywatele muszą wykazać czujność i determinację, aby doprowadzić swoje propozycje do stadium finalnego, tak aby stały się częścią unijnego *aquies communautaire* na nowy wiek.

Dlatego uważam, że traktowanie Konferencji jako pola ćwiczebnego jest straszliwie zawężające misję Konferencji.

My nie mamy tylko, na cyfrowej platformie, w ramach paneli obywatelskich, grup roboczych i sesji plenarnych, ćwiczyć naszych odruchów demokratycznych, ale mamy realnie wpływać na proces decyzyjny Unii.

I to jest niezwykle poważne przedsięwzięcie, o długofalowych skutkach dla 450 mln obywateli Europy, nie obóz harcerski, gdzie zdobywamy jakieś sprawności obywatelskie, aby potem się z nimi z dumą obnosić.

COFE nie jest ćwiczeniem, jest realną bitwą o przyszłość naszego kontynentu w globalnym świecie.