

**Legitymizacja  
systemu instytucjonalnego  
Unii Europejskiej**



NR 3222

Tomasz Kubin

# **Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej**

Redaktor serii: Nauki Polityczne  
Mariusz Kolczyński

Recenzent  
Konstanty Adam Wojtaszczyk

## Spis treści

Wykaz częściej stosowanych skrótów . . . . .	9
Spis schematów, tabel i wykresów . . . . .	11
Wstęp . . . . .	13
Rozdział 1	
<b>Zagadnienie legitymizacji w procesie integracji europejskiej oraz w funkcjonowaniu Unii Europejskiej . . . . .</b>	<b>27</b>
1.1. Pojęcie, klasyfikacje i źródła legitymizacji władzy politycznej . . . . .	27
1.1.1. Pojęcie legitymizacji . . . . .	27
1.1.2. Klasyfikacje legitymizacji . . . . .	38
1.1.3. Źródła legitymizacji . . . . .	45
1.2. Przedmiot legitymizacji. Zagadnienie legitymizacji w odniesieniu do Unii Europejskiej . . . . .	53
1.2.1. Przedmiot legitymizacji. . . . .	53
1.2.2. Unia Europejska a kwestia legitymizacji . . . . .	55
1.2.3. Pojęcia „deficyt demokracji” i „deficyt legitymizacji” w Unii Europejskiej . . . . .	62
1.3. Geneza deficytu legitymizacji jako problemu w procesie integracji europejskiej oraz w funkcjonowaniu Unii Europejskiej . . . . .	70
1.4. Znaczenie legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	82
Rozdział 2	
<b>Ewolucja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) w kontekście jego legitymizacji . . . . .</b>	<b>93</b>
2.1. Synteza rozwoju procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej . . . . .	95
2.2. Pojęcie i zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	99

2.3. System instytucjonalny Wspólnot Europejskich od traktatów założycielskich do Jednolitego Aktu Europejskiego . . . . .	108
2.4. Jednolity Akt Europejski . . . . .	123
2.5. Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) . . . . .	127
2.6. Traktat z Amsterdamu . . . . .	135
2.7. Traktat z Nicei . . . . .	143
2.8. Traktat z Lizbony . . . . .	148
2.9. Ewolucja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) w kontekście jego legitymizacji – próba syntezy . . .	159

### Rozdział 3

<b>Legitymizacja w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej .</b>	<b>165</b>
3.1. Specyfika kompetencji i relacji pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Europejską, Radą i Komisją Europejską. Wybrane aspekty . .	165
3.2. Podział głosów ważonych w Radzie oraz miejsc w Parlamencie Europejskim . . . . .	184
3.3. Zagadnienie „aktywizmu” Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście legitymizacji . . . . .	199
3.4. Legitymizacja Europejskiego Banku Centralnego . . . . .	224
3.5. Trybunał Obrachunkowy . . . . .	251
3.6. System instytucjonalny Unii Europejskiej a instytucje państw członkowskich Unii . . . . .	254
3.7. Przejrzystość funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej . . . . .	261
3.8. Wieloletnie budżety Unii Europejskiej . . . . .	271
3.9. Podsumowanie. Specyfika systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	274

### Rozdział 4

<b>Teoretyczne aspekty zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .</b>	<b>281</b>
4.1. Legitymizacja pośrednia i technokratyczna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	282
4.2. Bezpośrednia legitymizacja demokratyczna systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	307
4.3. Efektywność jako źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	362
4.4. „Wartości” jako źródło legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	368
4.5. Podsumowanie. Specyfika Unii Europejskiej i jej systemu instytucjonalnego w kontekście źródeł jego legitymizacji . . . . .	372

## Rozdział 5

<b>Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w kontekście kryzysu gospodarczego</b> . . . . .	379
5.1. Geneza kryzysu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej . . . . .	380
5.2. Przejawy i następstwa kryzysu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej. Wybrane aspekty . . . . .	389
5.3. Działania Unii Europejskiej w związku z kryzysem gospodarczym . . . . .	393
5.4. Kryzys gospodarczy a zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej . . . . .	410

## Rozdział 6

<b>Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej</b> . . . . .	429
6.1. Ogólny wizerunek Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej . . . . .	431
6.2. Wizerunek instytucji Unii Europejskiej w świetle badań opinii publicznej . . . . .	437
6.3. Specyficzne cechy Unii Europejskiej w opinii mieszkańców jej państw członkowskich . . . . .	446
6.4. Unia Europejska i jej system instytucjonalny w świetle badań opinii publicznej – podsumowanie i wnioski . . . . .	453

<b>Zakończenie. Główne kierunki potencjalnych reform systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w kontekście jego legitymizacji</b> . . . . .	457
--	-----

<b>Wybrana bibliografia</b> . . . . .	479
---------------------------------------	-----

Summary . . . . .	519
-------------------	-----

Zusammenfassung . . . . .	523
---------------------------	-----

## Spis schematów, tabel i wykresów

Schemat 1.1.	Legitymizacja i skuteczność w kontekście ich wpływu na stabilność systemu politycznego . . . . .	87
Wykres 1.1.	Zależność pomiędzy demokratyczną kontrolą a skutecznością systemu politycznego . . . . .	88
Tabela 2.1.	Rozwój procesu integracji w UE (WE) w czasie (1952–2009) w podziale na obszary integracji . . . . .	96
Tabela 2.2.	Syntetyczna ocena charakteru i poziomu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE (WE) czasie (1952–2009) . .	161
Schemat 3.1.	Model reprezentacji w UE jako organizacji międzyrządowej	182
Schemat 3.2.	Model reprezentacji w UE jako organizacji federalnej . .	182
Tabela 3.1.	Legitymacja instytucji UE w międzyrządowym i ponadnarodowym modelu integracji . . . . .	183
Tabela 3.2.	Liczba głosów w Radzie, liczba ludności oraz stosunek liczby ludności do liczby głosów w Radzie po kolejnych rozszerzeniach WE (UE) . . . . .	190
Tabela 3.3.	Liczba miejsc w PE, liczba ludności oraz stosunek liczby ludności do liczby miejsc w PE po kolejnych rozszerzeniach WE (UE) . . . . .	192
Tabela 4.1.	Deklarowane poczucie tożsamości mieszkańców państw UE	361
Wykres 5.1.	Oprocentowanie długoterminowych rządowych papierów dłużnych (jak w kryterium traktatu z Maastricht) w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2013	387
Tabela 5.1.	Deficyt/nadwyżka sektora finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	390
Tabela 5.2.	Dług publiczny w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	390



Tabela 5.3.	Tempo wzrostu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	391
Tabela 5.4.	Stopa bezrobocia w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	392
Tabela 5.5.	PKB na głowę wg parytetu siły nabywczej w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 . . . . .	393
Tabela 5.6.	Pomoc finansowa udzielona państwom UE w związku z kryzysem gospodarczym . . . . .	397
Tabela 5.7.	Opinie mieszkańców państw UE na temat tego, kto podejmuje najskuteczniejsze działania w walce ze skutkami kryzysu gospodarczego . . . . .	426
Tabela 6.1.	Wrażenie wywoływane przez UE na mieszkańcach państw członkowskich w latach 2008 i 2013 . . . . .	432
Tabela 6.2.	Deklarowane zaufanie do UE mieszkańców państw Unii w latach 2008 i 2013 . . . . .	433
Tabela 6.3.	Zadowolenie mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w Unii . . . . .	435
Tabela 6.4.	Zadowolenie mieszkańców państw UE z funkcjonowania demokracji w ich państwach . . . . .	436
Tabela 6.5.	Zaufanie mieszkańców państw UE do unijnych instytucji w latach 2008 i 2013 . . . . .	438
Tabela 6.6.	Poziom zaufania do instytucji krajowych w państwach UE w latach 2008 i 2013 . . . . .	442
Tabela 6.7.	Frekwencja w wyborach powszechnych do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich UE (WE) w latach 1979–2014 . . . . .	444
Tabela 6.8.	Deklaracje mieszkańców państw UE rozumienia tego, jak działa Unia . . . . .	447
Tabela 6.9.	Poczucie wpływu na funkcjonowanie UE państw członkowskich i ich mieszkańców . . . . .	449
Tabela 6.10.	Opinie mieszkańców państw UE na temat wybranych cech charakteryzujących Unię . . . . .	451
Tabela 7.1.	Opinie mieszkańców państw UE na temat tego, czy europejskie partie polityczne powinny wystawić kandydata na stanowisko przewodniczącego KE w najbliższych wyborach do PE . . . . .	466
Tabela 7.2.	Opinie mieszkańców państw UE na temat rozwoju Unii w kierunku federacji państw narodowych . . . . .	477

## Wstęp

Zagadnienie legitymizacji władzy politycznej jest jednym z najważniejszych problemów teoretycznych i badawczych związanych z refleksją naukową poświęconą władzy jako zjawisku społecznemu oraz bardzo istotnym zagadnieniem praktyki jej sprawowania, funkcjonowania instytucji politycznych, systemów politycznych itp. Kwestia ta dotyczy więc także Unii Europejskiej oraz jej systemu instytucjonalnego.

W początkowym okresie istnienia Wspólnot Europejskich zagadnienie legitymizacji ich funkcjonowania oraz instytucji utworzonych w ich ramach nie było problemem przyciągającym szczególną uwagę badaczy ani też nie stanowiło kwestii podejmowanej przez polityków. Wydaje się, że działo się tak m.in. dlatego, iż znaczenie Wspólnot było stosunkowo ograniczone, ich wpływ na życie mieszkańców ich państw członkowskich, a także na inne państwa, jawił się jako relatywnie nieduży, a większość decyzji zapadających na poziomie wspólnotowym, w tym przede wszystkim te najważniejsze, podejmowały instytucje międzyrządowe zgodnie z zasadą jednomyślności. Jednak wraz z rozwojem procesu integracji, przejawiającym się m.in. przyjmowaniem nowych państw członkowskich, obejmowaniem rozwiązaniami wspólnotowymi kolejnych dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego, pogłębianiem integracji czy też stopniowym odchodzeniem od jednomyślnego podejmowania decyzji na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w kolejnych obszarach integracji, znaczenie legitymizacji funkcjonowania Wspólnot Europejskich (a później Unii Europejskiej) i ich instytucji nabierało coraz większego znaczenia. Wyrazem tego były, mające swój początek mniej więcej u progu dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku i z czasem systematycznie nasilające się, opinie o tym, że demokratyczna legitymacja funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE jest niska, unijne instytucje są

za bardzo „oddalone” od tzw. zwykłych ludzi, za niskie jest poczucie tego, że ludzie mają jakiś rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie UE czy podawanie w wątpliwość tego, że struktura ta działa dla dobra i w interesie mieszkańców jej państw członkowskich. Pisząc jednym zdaniem i w pewnym uproszczeniu, w dyskursie naukowym, a także w debacie publicznej, coraz częściej zaczął być podnoszony problem tzw. deficytu demokracji lub też deficytu legitymizacji w Unii Europejskiej, na które to zjawisko składały się m.in. wymienione uprzednio kwestie. Taki stan rzeczy oddają np. słowa o tym, że „choć UE w retoryce stroi się w szaty demokracji – fundamentalny wymóg dla państw członkowskich – to sama jest przykryta co najwyżej najskromniejszym demokratycznym listkiem figowym”<sup>1</sup> czy też, że chociaż UE ma znaczące instrumenty regulowania relacji pomiędzy ludźmi i państwami członkowskimi, to „jej samej nie udało się przekształcić demokracji w demokrację”<sup>2</sup>.

Do wzmocnienia takich poglądów przyczyniło się kilka wydarzeń w procesie integracji w ostatniej dekadzie XX i pierwszej XXI wieku. W 1992 roku w Danii pierwsze referendum dotyczące ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej zakończyło się niepowodzeniem (traktat ten został przyjęty dopiero po drugim referendum w roku 1993). Ten sam traktat we Francji zaakceptowany został bardzo niewielką większością głosów (51,05%). Wydarzenia po roku 2000 spowodowały, że znaczenie interesującej nas kwestii nie tylko utrzymywało się, ale i rosło. Chodzi tutaj m.in. o odrzucenie przez Irlandczyków w referendum w 2001 roku traktatu z Nicei (dopiero drugie referendum w tej sprawie w 2002 r. zakończyło się powodzeniem), fiasko ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w 2005 roku (po negatywnych wynikach referendów we Francji i w Holandii w 2005 r.) czy wreszcie problemy z ratyfikacją traktatu z Lizbony, ponownie spowodowane negatywnym wynikiem referendum w Irlandii w 2008 roku i jego powtórzeniem (można już w tym miejscu postawić pytanie w rodzaju: Dlaczego nie powtarzano referendów nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy we Francji i w Holandii?).

Celem postawionym w niniejszej pracy jest przedstawienie zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej jako specyficznej, *sui generis*, organizacji międzynarodowej.

Tak sformułowany cel badawczy w polskiej literaturze przedmiotu podejmowany jest relatywnie rzadko. Publikacji poświęconych tej proble-

<sup>1</sup> R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE: *The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit*. In: *Democracy in the European Union*. Eds. E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM. London–New York 2000, s. 65.

<sup>2</sup> D.N. CHRYSOCHOOU: *Democracy in the European Union*. London–New York 1998, s. 4.

matyce nie jest zbyt wiele, a w tych, które są, uwaga autorów koncentruje się raczej na kwestii tzw. deficytu demokracji. Bez wątpienia, jak piszą Oscar Niedermayer i Richard Sinnott, legitymacja demokratyczna jest nierozzerwalnie związana z zagadnieniem instytucji<sup>3</sup>, ale dotyczy to także innych źródeł legitymizacji władzy politycznej. Jak więc zostanie to przedstawione w prezentowanej pracy, tzw. deficyt demokracji w UE jest częścią szerszego problemu, którym jest właśnie zagadnienie legitymizacji instytucji UE.

W takiej perspektywie brak jest w polskiej literaturze przedmiotu publikacji, w której podjęto by szerzej interesujące nas zagadnienie w taki sposób, jak jest to zamiarem autora. Tymczasem np. Konstanty A. Wojtaszczyk pisze, że „realnym problemem UE jest kwestia legitymizacji jej systemu politycznego”<sup>4</sup>. Podobnie np. Fareed Zakaria, który mówi, że „obserwując Europę, widzimy, że przekazuje coraz więcej kompetencji jej organom. Kluczem jest legitymizacja jej instytucji”<sup>5</sup>. Wydaje się więc, że stanowi to poważną lukę w polskich badaniach nad Unią Europejską i integracją europejską, a prezentowana książka ma stanowić próbę, przynajmniej częściowego, jej wypełnienia.

Zagraniczny dorobek badawczy poświęcony interesującemu nas zagadnieniu jest oczywiście znacznie bogatszy, a różnym aspektom dotyczącym podjętego problemu poświęcono wiele różnego rodzaju publikacji. Jednakże autor postawił sobie za cel, po pierwsze, głębokie osadzenie zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w teoretycznym dorobku dotyczącym legitymizacji władzy politycznej z uwzględnieniem i podkreśleniem sygnalizowanej specyfiki UE jako szczególnej organizacji międzynarodowej. Jak bowiem piszą np. Thomas Banchoff i Mitchell P. Smith, „ani teoretycy polityki, ani teoretycy integracji europejskiej nie poświęcili wiele uwagi problemowi legitymizacji w kontekście UE. Klasyczne teorie legitymizacji zostały rozwinięte w kontekście państw-miast, imperiów i państw narodowych, a ich założenia dotyczą środowiska, w których zostały sformułowane”<sup>6</sup>. Zdaniem tych autorów, w teorii neofunkcjona-

<sup>3</sup> O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT: *Democratic legitimacy and the European Parliament*. In: *Public opinion and internationalized governance*. Eds. O. NIEDERMAYER, R. SINNOTT. Oxford 1995, s. 278.

<sup>4</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt? W: Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2012, s. 18.

<sup>5</sup> *Bohaterowie są zmęczeni*, rozmowa z F. Zakarią. „Gazeta Wyborcza” z 29–30.12.2012, s. 20–21.

<sup>6</sup> T. BANCHOFF, M.P. SMITH: *Introduction. Conceptualizing legitimacy in a contested polity*. In: *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. Eds. T. BANCHOFF, M.P. SMITH. London–New York 1999, s. 3.

listycznej podkreśla się znaczenie tego wymiaru legitymizacji, jakim jest uznanie – w tym wypadku uznanie elit politycznych, ale zaniedbuje się znaczenie drugiego wymiaru legitymizacji, jakim jest reprezentacja. Obydwa te aspekty są obecne w międzyrządowej i federacyjnej teorii integracji, ale w nich z kolei dominuje podnoszenie ich w kategoriach państwa<sup>7</sup>.

Po drugie, w pracy zostaną uwzględnione zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania UE wprowadzone na mocy ostatniego traktatu reformującego Unię Europejską, czyli traktatu z Lizbony. W kontekście tematu pracy ich znaczenie dotyczy nie tylko samych instytucji UE, tzn. ich kompetencji i wzajemnych relacji, ale także zasadniczej zmiany charakteru prawnego UE oraz zmian dotyczących poszczególnych polityk Unii. Jak bowiem zwracają uwagę np. David Beetham i Christopher Lord, zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE jest cały czas aktualne (ang. *in play*), gdyż dotyczy ciągłych zmian w UE, która ponadto przejmuje nowe kompetencje, jakie wcześniej wykonywane były przez państwa członkowskie<sup>8</sup>.

Po trzecie, w pracy podjęta została próba przedstawienia zagadnienia legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w okolicznościach szczególnych i wyjątkowych, tzn. w warunkach najgłębszego kryzysu gospodarczego, z jakim mamy do czynienia od początku procesu integracji. Jak to zostanie powiedziane w rozdziale pierwszym, znaczenie tego rodzaju warunków dla legitymizacji każdej władzy politycznej jest szczególne. Z naturalnych względów kwestia ta nie została dotychczas szerzej przedstawiona w literaturze przedmiotu.

Tematyka prezentowanej pracy jest przedmiotem zainteresowania autora i treścią jego badań naukowych od ponad dziesięciu lat. Ich rezultatem jest wiele artykułów dotyczących m.in. systemu instytucjonalnego UE, opublikowanych w fachowych czasopismach naukowych oraz publikacjach zbiorowych. Niniejsza praca stanowi kontynuację, rozwinięcie i pogłębienie treści zawartych zwłaszcza w czterech artykułach opublikowanych w kwartalniku „Studia Europejskie”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>8</sup> D. BEETHAM, Ch. LORD: *Legitimacy and the European Union*. London–New York 1998, s. 125.

<sup>9</sup> T. KUBIN: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. Część 1: *aspekty teoretyczne*. „Studia Europejskie” 2007, nr 1(41), s. 9–30; IDEM: *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. Cz. 2: *Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*. „Studia Europejskie” 2007, nr 2(42), s. 9–32; IDEM: „Deficyt demokracji” w Unii Europejskiej? *Instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej*. „Studia Europejskie” 2009, nr 4(52), s. 59–78; IDEM: *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2010, nr 3(55), s. 9–30.

Prezentowana książka w głównej mierze ma charakter teoretyczny. Zgodnie z tytułem pracy, jej głównym obszarem badawczym jest system instytucjonalny UE, czyli wymienione w art. 13 TUE instytucje Unii (ich charakter, kompetencje, usytuowanie w systemie) oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje (a także, w takim stopniu, w jakim jest to konieczne, ich relacje z instytucjami krajowymi państw członkowskich Unii) w kontekście zagadnienia legitymizacji władzy politycznej. Tak jak to szerzej zostanie wyjaśnione w podrozdziale 2.2., system instytucjonalny UE będzie traktowany jako część systemu politycznego Unii. Legitymizacji systemu instytucjonalnego UE w warunkach kryzysu gospodarczego dotyczy rozdział piąty, a więc w tej części głównym obszarem zainteresowania będą decyzje, działania i efekty funkcjonowania systemu w pewnych okolicznościach. Natomiast społeczny (empiryczny) wymiar legitymizacji będzie przedmiotem zainteresowania w rozdziale szóstym. Jeśli chodzi o ramy czasowe, których dotyczyć będą przeprowadzone rozważania, to w rozdziale drugim, w celu zarysowania odpowiedniego kontekstu i pokazania oraz udowodnienia głównych tendencji w ewolucji charakteru systemu instytucjonalnego UE (WE), badania obejmować będą okres od powstania pierwszej z Wspólnot Europejskich, tzn. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, do wejścia w życie traktatu z Lizbony. Natomiast w rozdziałach trzecim i czwartym uwaga koncentrować się będzie na aktualnym stanie prawnym regulującym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, tzn. obowiązującym po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Okresu po ujawnieniu się kryzysu gospodarczego w Europie (rok 2008 i lata następne) dotyczą przede wszystkim rozdziały piąty i szósty.

W celu dokładniejszego określenia zakresu przedmiotowego pracy warto w tym miejscu także dokonać rozróżnienia legitymizacji sprawujących władzę w danym momencie (konkretnego rządu, parlamentu, partii lub koalicji rządzącej, osoby sprawującej urząd jednoosobowy itp.) oraz legitymizacji określonego porządku (ładu) politycznego, społecznego, ekonomicznego itp. w ogóle, a w jego ramach – systemu politycznego, a w nim z kolei – systemu instytucjonalnego. W takim układzie prezentowana praca dotyczy systemu instytucjonalnego UE „w ogóle”, a nie unijnych instytucji funkcjonujących w danym momencie czy też konkretnych ich decyzji, działań lub zaniechań. Należy więc podkreślić, że nie jest to książka o legitymizacji władzy politycznej „w ogóle”, nie zawiera też ona wyczerpującego ani kompleksowego opisu systemu instytucjonalnego UE. Te kwestie ogólne, a także oczywiście liczne inne dotyczące historii procesu integracji w ramach WE (UE) i aktualnego funkcjonowania Unii, będą poruszane i przywoływane tylko w takim

stopniu, w jakim będzie to – zdaniem autora – konieczne dla przedstawienia zasadniczego tematu pracy.

Szczególnie istotne dla prezentowanej pracy jest traktowanie UE jako struktury specyficznej, niebędącej ani państwem, ani typową międzyrządową organizacją międzynarodową. Brak wyraźnego celu procesu integracji powoduje, że trudno także przyjmować jako pewne, że UE może być traktowana jako coś w rodzaju superpaństwa w trakcie procesu jego tworzenia. Takie podejście, tzn. traktowanie UE jako organizacji *sui generis*, stanowi swoisty punkt wyjścia dla głównej tezy niniejszej pracy, którą autor będzie starał się udowodnić. Jest nią stwierdzenie, zgodnie z którym przyjmowane w literaturze przedmiotu oraz w debacie publicznej założenie o deficycie demokracji w UE jest pewnym uproszczeniem, a charakterystyczne cechy UE i jej instytucji powodujące, że taki pogląd jest wyrażany, powinny być postrzegane w szerszym kontekście, jakim jest problem legitymizacji systemu instytucjonalnego UE i, ewentualnie, deficyt tej legitymizacji. Bezpośrednia legitymacja demokratyczna bowiem jest tylko jednym ze źródeł prawomocności systemu instytucjonalnego UE i w ogóle Unii jako specyficznej organizacji międzynarodowej – źródłem bardzo ważnym, być może najważniejszym, ale nie jedynym i dlatego legitymizacja UE i jej instytucji powinna być analizowana w szerszej perspektywie, uwzględniającej także inne źródła legitymizacji – tak, jak ma to miejsce w przypadku każdej władzy politycznej, która, dążąc do tego, aby jej legitymizacja była jak najsilniejsza, stara się ją wywodzić z jak największej liczby źródeł.

Unia Europejska nie jest bowiem państwem, ale organizacją specyficzną, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, i łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej. Biorąc to pod uwagę, w opinii autora opieranie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE tylko na podstawie bezpośredniej legitymizacji demokratycznej, charakterystycznej dla demokratycznego państwa, byłoby swoistym „stawianiem karety przed koniem”. Oznaczałoby raczej zbyt wysoki stopień zaawansowania integracji w płaszczyźnie „instytucjonalnej” w stosunku do stopnia integracji „materialnej”. Dopóki UE będzie strukturą właśnie *sui generis*, w której wypadku będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny – w którym legitymizacja demokratyczna odgrywa rolę wiodącą, ale jest uzupełniana przez inne źródła, dzięki którym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, i całej UE, będzie mogło być uznawane za prawomocne.

Dla struktury całej pracy szczególne znaczenie ma rozróżnienie legitymizacji (legitymacji) normatywnej (formalnej, prawnej) oraz empirycznej (społecznej, subiektywnej). Legitymizacja (legitymacja) jako atrybut (właściwość) systemu instytucjonalnego UE, zarówno w jej wymiarze normatywnym, jak i empirycznym, ma w kontekście tematu niniejszej pracy charakter zmiennej zależnej. Głównymi zmiennymi niezależnymi będą natomiast przede wszystkim postanowienia traktatów (założycielskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz rewizyjnych) określające charakter systemu instytucjonalnego UE (WE), kompetencje poszczególnych instytucji i relacje pomiędzy nimi, praktyka funkcjonowania tego systemu, decyzje i działania stanowiące o rozwoju (pogłębianiu) procesu integracji w ramach UE (WE), niektóre akty prawa pochodnego, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (WE), niektóre wydarzenia dotyczące funkcjonowania UE (WE), wydarzenia i procesy zachodzące w otoczeniu międzynarodowym UE (WE), osiągnięty w danym momencie poziom szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego, zamożności, stopień zaspokojenia potrzeb materialnych itp. Za zmienne niezależne o charakterze pobocznym można uznać np. wydarzenia na krajowych scenach politycznych państw członkowskich UE (WE).

Oprócz tezy głównej, w poszczególnych rozdziałach pracy stawiane są także inne tezy, które autor będzie starał się udowodnić, oraz hipotezy, które będą weryfikowane/falsyfikowane. Rozdział pierwszy ma charakter teoretycznego wprowadzenia, a jego celem jest stworzenie swoistej bazy dla rozważań podejmowanych w kolejnych częściach pracy. W pierwszym jego podrozdziale, na podstawie literatury przedmiotu (dotyczącej przede wszystkim teorii polityki), syntetycznie przedstawione zostało zagadnienie legitymizacji (legitymacji) władzy politycznej, tzn. pojęcie, klasyfikacje i źródła legitymizacji (legitymacji) władzy politycznej. W następnym fragmencie rozdziału pierwszego m.in. określono, na potrzeby tematu niniejszej pracy, przedmiot legitymizacji, podjęta została próba usytuowania zagadnienia legitymizacji w odniesieniu do UE jako specyficznej organizacji międzynarodowej oraz sformułowania autorskiej definicji deficytu legitymizacji w odniesieniu do systemu instytucjonalnego UE. Biorąc pod uwagę to, że problem deficytu legitymizacji w UE (WE) na szerszą skalę zaczął być formułowany dopiero na pewnym etapie rozwoju procesu integracji, w podrozdziale 1.3. postawione zostały pytania (problemy badawcze) o to, czy w pierwszych kilku dekadach procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej jego legitymacja była wystarczająca, co miałyby stanowić jej podstawę oraz co mogło być przyczyną tego, że w pewnym okresie rozwoju UE (WE) legitymizacja jej systemu instytucjonalnego zaczęła być uważana za niewystarczającą, czego przejawem są poglądy



o deficycie demokracji i deficycie legitymizacji. Rozdział pierwszy jest zakończony fragmentem poświęconym ważności legitymizacji systemu instytucjonalnego UE, a punkt wyjścia i odniesienia stanowi znaczenie legitymizacji dla władzy politycznej i instytucji politycznych w ogóle.

Rozdział drugi (podrozdziały 2.3.–2.8.) zawiera syntezę ewolucji systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji od traktatów założycielskich WE do zmian wprowadzonych na mocy traktatu z Lizbony. Skoncentrowano się tutaj przede wszystkim na kompetencjach poszczególnych instytucji WE (UE) i ich wzajemnych relacjach, co ma pozwolić uchwycić główne tendencje w dynamice zachodzących zmian w tym zakresie oraz pokazać specyfikę i różnice w porównaniu do systemów państw demokratycznych. Na wstępie tego rozdziału postawiona została teza (stanowiąca rozwinięcie próby odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego na pewnym etapie procesu integracji zaczęto mówić o deficycie demokracji/legitymizacji, podjętej w rozdziale pierwszym) o tym, że aby legitymizacja systemu instytucjonalnego UE była wystarczająca, regulacje prawne i praktyka polityczna ich funkcjonowania muszą być zbieżne z poziomem zaawansowania integracji w różnych obszarach życia społecznego; innymi słowy, integracja „instytucjonalna” powinna odpowiadać integracji „materialnej” (czyli unijnym politykom). W celu udowodnienia postawionej tezy podjęta została próba syntetycznego przedstawienia postępu integracji „materialnej” (podrozdział 2.1.), której dopełnieniem jest próba analogicznego, syntetycznego ukazania ewolucji systemu instytucjonalnego UE (WE) w kontekście jego legitymizacji (podrozdział 2.9.). Zgodnie z coraz powszechniejszym podejściem, instytucje UE traktowane są jako system, którego pojęcie i zasady przedstawione zostały w podrozdziale 2.2.

Przedmiotem rozdziału trzeciego jest system instytucjonalny UE w jego aktualnej postaci, czyli po zmianach wprowadzonych na podstawie traktatu z Lizbony. Ukazano tutaj wybrane aspekty dotyczące kompetencji i funkcjonowania poszczególnych instytucji UE oraz relacji pomiędzy nimi w kontekście zagadnienia legitymizacji. Oprócz tego przedstawione zostały także trzy wybrane problemy dotyczące systemu instytucjonalnego UE szczególnie istotne w kontekście jego legitymizacji (relacje systemu instytucjonalnego UE z instytucjami państw członkowskich UE, kwestia przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji UE oraz wieloletnie budżety Unii). Celem tego fragmentu pracy jest przede wszystkim identyfikacja – na podstawie przeprowadzonej analizy – specyficznych cech systemu instytucjonalnego UE istotnych w kontekście jego legitymizacji, koniecznych do udowodnienia głównej tezy niniejszej pracy. Cechy te zostały przedstawione w podrozdziale 3.9.

Rozdział czwarty poświęcony został funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE w perspektywie czterech podstawowych źródeł jego legitymizacji, tzn. pośredniej i technokratycznej, bezpośredniej demokratycznej, użytecznej oraz tej, jaką mają stanowić „wartości”. Analogicznie jak to zostało zrobione w rozdziale trzecim, także rozdział czwarty zakończony jest podsumowaniem (podrozdział 4.5.), które ma pozwolić, na podstawie dokonanej w tym rozdziale analizy, zarysować specyfikę UE i jej systemu instytucjonalnego w odniesieniu do źródeł jego legitymizacji, co z kolei ma zasadnicze znaczenie dla udowodnienia głównej tezy całej pracy.

Przedmiotem rozdziału piątego jest analiza funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE w czasie trwającego od mniej więcej lat 2008–2009 kryzysu gospodarczego. Celem jest ukazanie zagadnienia znaczenia i wpływu tego kryzysu na legitymizację instytucji UE w warunkach szczególnych, tzn. najdłuższego i najgłębszego kryzysu gospodarczego od początku procesu integracji. Wydaje się bowiem, że problem legitymizacji funkcjonowania instytucji publicznych, całego systemu politycznego oraz podejmowanych przez władze działań i decyzji nabiera szczególnego znaczenia w okresach różnego rodzaju doniosłych wydarzeń politycznych (jak wojny, rewolucje lub fundamentalne transformacje ustrojowe) czy też kryzysów politycznych i gospodarczych. Warto już w tym miejscu zauważyć, że w wymiarze empirycznym wpływ kryzysu na postrzeganie instytucji UE przez mieszkańców ich państw członkowskich uwzględniony został w rozdziale szóstym, w którym, obok bieżących, zawarto wyniki badań opinii publicznej także z okresu sprzed wybuchu kryzysu. Aby osiągnąć cel tego fragmentu pracy, w kolejnych podrozdziałach zarysowana zostanie geneza kryzysu gospodarczego w państwach UE, tzn. zarówno jego przyczyny o charakterze ogólnym, jak i specyficzne dla państw Unii (podrozdział 5.1.), przedstawione będą wybrane przejawy i skutki kryzysu w państwach UE (podrozdział 5.2.) oraz działania unijnych instytucji podjęte w ramach walki z kryzysem i jego skutkami (podrozdział 5.3.), a także dokonana zostanie analiza funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE w czasie kryzysu w kontekście zagadnienia legitymizacji (podrozdział 5.4.).

Rozdział szósty poświęcony został wspomnianemu tzw. subiektywnemu (empirycznemu, społecznemu) wymiarowi legitymizacji instytucji UE, czyli temu, w jaki sposób problem ten postrzegany jest przez mieszkańców państw UE. Celem w nim postawionym jest ukazanie tego, jak kształtują się poglądy mieszkańców państw UE, które można uznać za najistotniejsze w kontekście kwestii społecznej legitymizacji systemu instytucjonalnego UE. Wydaje się, że wyniki tych badań stanowią jedno z najistotniejszych narzędzi przydatnych w sprawdzeniu funkcjonującego

w literaturze przedmiotu oraz debacie publicznej poglądu o istnieniu „deficytu demokracji” w UE. Aby obraz ten był pełniejszy i aby sprawdzić, jak poglądy mieszkańców państw UE zmieniły się w czasie kryzysu gospodarczego, niektóre wyniki badań zostały pokazane z uwzględnieniem ich dynamiki, tzn. w porównaniu z okresem sprzed wybuchu kryzysu gospodarczego. Pozwoli to zweryfikować/sfalsyfikować hipotezę o tym, że z powodu wybuchu kryzysu oraz jego skutków społeczna legitymacja systemu instytucjonalnego UE osłabła. Rozdział ten został przygotowany na podstawie wyników badań opinii publicznej przeprowadzonych na potrzeby Eurobarometru.

W pierwszej części zakończenia zawarto podsumowanie i najważniejsze z punktu widzenia głównej tezy niniejszej pracy wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań, stanowiące argumenty na rzecz poparcia postawionej tezy. Przedmiotem drugiej części zakończenia jest przedstawienie potencjalnych reform i modyfikacji systemu instytucjonalnego UE, które pozwoliłyby na wzmocnienie jego legitymizacji, przede wszystkim demokratycznej. Bibliografia zawiera wykaz wykorzystanych w pracy, tzn. cytowanych i przywoływanych, źródeł.

W książce uwaga skoncentrowana została na zagadnieniu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE rozumianego jako część (podsystem) systemu politycznego UE. Siłą rzeczy, z racji tego, że nie sposób w istocie precyzyjnie wydzielić poszczególnych jego podsystemów, w takim stopniu, w jakim okaże się to konieczne, rozważania dotyczyć będą także innych części systemu politycznego UE, tj. np. normatywnego (unijne i krajowe regulacje prawne) czy relacjonalnego (unijne procesy decyzyjne)<sup>10</sup>. Podobnie jak całe studia europejskie, tak również niniejsza praca ma charakter interdyscyplinarny, tzn. z racji swojego tematu i celu w książce podjęto kwestie dotyczące różnych subdyscyplin politologii, a także innych nauk. Oprócz oczywiście historii integracji europejskiej (nauka o stosunkach międzynarodowych), prawa UE (nauki prawne) czy ekonomiki integracji europejskiej (nauki ekonomiczne) chodzi tutaj m.in. o teorię polityki, zagadnienia dotyczące systemów politycznych, nauki o zarządzaniu czy socjologii.

Korzystając w pracy z dorobku wielu dyscyplin naukowych, także w odniesieniu do sformułowanych i rozwijanych podejść teoretycznych wyjaśniających sam proces integracji europejskiej i funkcjonowanie UE (WE), czerpano również z wielu paradygmatów teoretycznych z zakresu stosunków międzynarodowych i studiów nad integracją europejską. Żad-

---

<sup>10</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Wstęp*. W: *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2006, s. 7.

na z tych teorii samodzielnie nie byłaby wystarczająca do zrealizowania postawionego w pracy celu. Dlatego też w pracy przydatne okazały się założenia takich podejść teoretycznych, jak federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm (z kluczową dla tego podejścia koncepcją *spill-over*), międzyrządowa teoria integracji, ponadnarodowa teoria integracji, realizm, liberalizm, instytucjonalizm, liberalizm międzyrządowy<sup>11</sup>.

Tak skonstruowana – jak to zostało uprzednio zarysowane – praca ma więc układ przede wszystkim problemowy (przedmiotowy), a w ramach niektórych zagadnień (przede wszystkim w rozdziale drugim oraz niektórych fragmentach rozdziału trzeciego) – chronologiczny. Z wykorzystanymi założeniami składającymi się na podejścia teoretyczne związane są zastosowane metody badawcze. Metoda deskryptywna została ograniczona do koniecznego minimum (jest ona wykorzystywana w takim zakresie, w jakim jest to zdaniem autora konieczne do udowodnienia stawianych tez, weryfikacji lub falsyfikacji hipotez czy też ukazania pewnych tendencji w rozwoju określonych zjawisk i procesów). Skoncentrowano się przede wszystkim na analizie poszczególnych, podejmowanych zagadnień, oraz na syntezie w ujmowaniu dynamiki zmian i kierunków ewolucji poruszanych kwestii, istotnych z punktu widzenia podjętego tematu całej pracy. W tych częściach pracy, w których uwaga skupia się na analizie danych kwestii, prezentowane jest zarówno podejście pozytywne, tzn. „jak jest”, jak i normatywne, czyli „jak powinno być”, aby było zgodnie z tym, co zostało powiedziane na temat legitymizacji władzy politycznej w rozdziale pierwszym.

Przy tak określonym celu pracy, jak to zostało sformułowane już wcześniej, oraz sposobie jego realizacji autor stosował analizę porównawczą i analizę dokumentów – przede wszystkim aktów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE (prawo pierwotne i pochodne UE i WE, regulaminy instytucji, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE) oraz dokonywał syntezy zmian w tym systemie, jakie miały miejsce w trakcie procesu integracji pod kątem jego legitymizacji. Wykorzystane zostały: metoda historyczna, metoda systemowa oraz metoda decyzyjna; zidentyfikowane, przeanalizowane i zsyntetyzowane zostały decyzje oraz działania (i zaniechania), a także wydarzenia dotyczące funkcjonowania instytucji UE, oraz UE (WE) w ogóle, znaczące w kontekście tematu i celu pracy. Zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego

---

<sup>11</sup> Na temat teoretycznych i metodologicznych aspektów studiów europejskich zob. np. *Metodologiczne problemy studiów europejskich*. Red. K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2012; K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI: *Teoretyczny wymiar studiów europejskich*. W: *Europeistyka. Podręcznik akademicki*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI. Warszawa 2012, s. 9–25.

UE w okresie kryzysu gospodarczego, będące przedmiotem zainteresowania w rozdziałach piątym i po części w szóstym, stanowi swoiste studium przypadku. Wykorzystana literatura przedmiotu została poddana selekcji i krytycznej analizie. W miarę potrzeby posługiwano się wynikami badań opinii publicznej przeprowadzonych w państwach członkowskich UE na potrzeby Eurobarometru oraz danymi statystycznymi (metoda statystyczna; tutaj podstawowym źródłem był Eurostat) dotyczącymi przede wszystkim zagadnień gospodarczych. Autor wykorzystał również literaturę dotyczącą wybranych aspektów historii integracji europejskiej oraz wiele innych dokumentów, należących nie tylko do dziedziny prawa UE (WE), a także publikacje o charakterze encyklopedycznym, przemówienia, komunikaty prasowe oraz artykuły i wywiady prasowe.

Jeśli chodzi o stan piśmiennictwa dotyczącego tematu niniejszej pracy, to można zauważyć, że najczęściej poruszano i akcentowano kwestie deficytu demokracji w UE. Chociaż zagadnienia legitymizacji władzy politycznej oraz funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) są tematem bardzo wielu różnego rodzaju opracowań, to autorowi nie jest znana publikacja dotycząca problemu legitymizacji systemu instytucjonalnego UE ujętego w taki sposób, jak to zostało przedstawione w niniejszej pracy. Wśród prac wydanych w Polsce szczególnie istotnych w kontekście tematu całości niniejszego opracowania należy i warto w tym miejscu wspomnieć o trzech publikacjach zbiorowych: pod redakcją K.A. Wojtaszczyka (*Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, Warszawa 2006), pod redakcją K.A. Wojtaszczyka i J. Szymańskiej (*Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012) oraz o polskim wydaniu pracy *Odpowiedzialność i legitymizacja w Unii Europejskiej* (red. A. Arnall, D. Wincott, Warszawa 2007). Z kolei publikacje anglojęzyczne poruszające obszerniej zagadnienia dotyczące tematu niniejszej pracy i wykorzystane w niej to przede wszystkim takie prace, jak: H. Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity* (New York–Oxford 1998), D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union* (London–New York 1998), D.N. Chryssochoou, *Democracy in the European Union* (London–New York 1998), V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and national polities* (Oxford 2006), P.C. Schmitter, *How to democratize the European Union... and why bother?* (Lanham 2000), L. Siedentop, *Democracy in Europe* (New York 2001), A. Warleigh, *Democracy and the European Union* (London–Thousand Oaks 2003) oraz prace zbiorowe: *The European Union: How democratic is it?* (eds. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, London–Thousand Oaks–New Delhi 1996), *Legitimacy and the European Union. The contested polity* (eds. T. Banchoff, M.P. Smith, London–New York 1999), *Democracy in*

*the European Union* (eds. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London–New York 2000), *Democracy and the European Union* (eds. A. Føllesdal, P. Kosłowski, Berlin–Heidelberg 1998). Natomiast w odniesieniu do różnych kwestii bardziej szczegółowych dotyczących podjętego zagadnienia warto w tym miejscu wspomnieć o pracach następujących autorów: K. Alter, F. Amtenbrink, S.S. Andersen, J. Barcz, D. Beetham, T. Biernat, A. Cukierman, S.C.W. Eijffinger, K.A. Eliassen, J. de Haan, A. Føllesdal, S. Hix, P.H. Loedel, G. Majone, G. Marks, M.A. Pollack, H. Rasmussen, J. Ruzkowski, F.W. Scharpf, W. Sokół, S. Waller, J.H.H. Weiler, J.J. Węc.

W takiej postaci książka nie wyczerpuje naturalnie podjętego tematu i poruszanych w jego ramach problemów, ale ma stanowić przyczynek do dyskusji dotyczącej legitymizacji w UE po wejściu w życie TL oraz w warunkach kryzysu jako wyjątkowego i szczególnie ważnego wydarzenia, będącego swoistym „testem” dla legitymizacji UE i jej instytucji.

Autor chciałby w tym miejscu podziękować Recenzentowi niniejszej pracy – Dyrektorowi Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego Panu prof. dr. hab. Konstantemu A. Wojtaszczykowi. Jego recenzja wydawnicza i zawarte w niej bardzo cenne uwagi pozwoliły podnieść poziom książki. Za wsparcie oraz rady i sugestie autor składa podziękowania także Kierownikowi Zakładu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Panu prof. dr. hab. Mieczysławowi Stolarczykowi, który zapoznał się z pierwotną wersją pracy. Autor dziękuje również Dyrektorowi Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Panu dr. hab. prof. UŚ Mariuszowi Kolczyńskiemu za wsparcie podczas powstawania tej książki. Za pracę redakcyjną autor dziękuje Pani Redaktor mgr Barbarze Konopce z Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego.

Jest oczywiste, że za wszelkie niedoskonałości i braki niniejszej książki odpowiedzialność ponosi tylko jej autor.

Tomasz Kubin

### **Legitimization of the European Union Institutional System**

#### **S u m m a r y**

The book contains a thorough analysis of the European Union institutional system as a specific, *sui generis* international organisation, in the context of its legitimization (its validity and legitimacy). The book is mainly theoretical. Primarily, the author aims at presenting a reliable depiction of the EU institutional system legitimization through the prism of the theoretical output concerning legitimization of the political power, including and accentuating the indicated specificity of the EU as a distinct international organisation. Secondly, he took into consideration the changes introduced into the legal foundations of the EU functioning, pursuant to the Lisbon Treaty – the latest treaty reforming the structures of the Union. In the context of the main theme of the present study, these changes are important not only in terms of the EU institutions themselves, i.e. their competences and reciprocal relations, but also with regard to the fundamental change of the legal character of the EU, and the alterations introduced into the individual Union politics. Thirdly, the author attempts to present the problem of the EU institutional system legitimization in the special circumstances, i.e. in the situation of the most profound economic crisis that the EU members have faced since the beginning of the integration process.

The EU is regarded as a specific structure, being neither a state nor a typical international organisation. Such an approach was the starting point for the main premise of the present book – the idea that the thesis about the deficiency of democracy in the EU, formulated in the literature on the subject and in the public debate, is a certain simplification, and the characteristic features of the EU and its institutions, which provoked the formulation of such a thesis, should be considered in a broader context, such as the problem of the EU institutional system legitimization and, alternatively, the deficiency of that legitimization. For the direct democratic legitimization is only one of many sources of legitimacy of the EU institutional system and of the Union as a specific international organisation in general – an extremely important source, perhaps the most important, yet not the only one. Thus, the legitimization of the EU and its institutions should be analysed in a broader perspective, which also includes other sources of legitimization – as it is done in case of every political power which, striving for its legitimization to be as strong as possible, attempts to derive it from the largest number of sources. According to the author of the book, to base the EU institutional system legitimization only on the grounds of the direct democratic legitimization characteristic of a democratic state,

would be tantamount to a certain disruption of the right order. It would rather be a symptom of too advanced an integration on the “institutional” level in comparison to the extent of the “material” integration. Until the EU is a structure *sui generis*, in which case it is a combination of features characteristic of an intergovernmental, international organisation, a supranational organisation or a state, the nature of legitimization of this structure should also be specific. The most important role should be played by the democratic legitimization, which should be completed with other sources, owing to which the functioning of the EU institutional system, and the whole EU, could be recognised as legally valid.

Apart from the main thesis also other theses and hypotheses are posed in the book. The first chapter is a certain theoretical introduction and a basis to the deliberations presented in the further parts of this study. In the first subsection, with reference to the literature on the subject, the problem of legitimization (legitimacy) of the political power, i.e. the concept, classifications and sources of legitimization (legitimacy) of the political power, have been synthetically depicted. In another part of chapter one, the author attempts to relate the problem of legitimization to the EU as a specific international organisation and to formulate his own definition of legitimization deficiency with regard to EU institutional system. Bearing in mind that the problem of legitimization deficiency in the EU (EC) has not been discussed on a larger scale until certain stage of development of integration process was reached, in 1.3. subsection, the author raises some questions concerning: the sufficiency of legitimization of the integration process during the first few decades after the Second World War, the grounds for that legitimization and the reasons why, at a certain stage of the EU (EC) development the legitimization of the Union’s institutional system started to be considered insufficient, which was manifested in the opinions acknowledging the democracy and legitimization deficiency. The first chapter ends with a passage devoted to the importance of the EU institutional system legitimization, whereas the significance of legitimization to the political power and political institutions in general, constitutes its reference point.

The second chapter (subsections 2.3.–2.8.) presents a synthesis of the evolution of the EU (EC) institutional system in the context of its legitimization, from the moment of the EC founding treaties ratification, till the time the changes pursuant to the Lisbon Treaty were introduced. The author focused here mainly on the competences of the particular EC (EU) institutions and their reciprocal relations, which should make it possible to observe two main tendencies in the dynamics of changes taking place in this field, and present its specificity and distinctiveness in comparison to the systems of democratic states. At the beginning of this chapter, a thesis has been formulated (simultaneously, becoming an extension of the attempt to determine why, at a certain stage of the integration process, the issue of democracy/legitimization deficiency started to be discussed – a question that was raised in the first chapter), which states that the legitimization of the EU institutional system will be sufficient, if the law regulations and political practice of their functioning are convergent with the level of advancement of the integration process in various spheres of social life; in other words, the “institutional” integration should correspond with the “material” integration (that is the Union politics). To that end, the author made an attempt to present, in a synthesized form, the development of the “material” integration (subsection 2.1.), which he completed with an analogical endeavour to illustrate the evolution of the EU (EC) institutional system in the context of its legitimization (subsection 2.9). For in accordance with the increasingly common approach, the EU institutions are treated as a system, the concept and principles of which have been presented in 2.2. subsection.



In the third chapter, the author presents the EU institutional system in its current form, that is with the changes introduced under the Lisbon Treaty. Here, the selected aspects regarding competences and functioning of the particular EU institutions have been depicted, as well as the relations between them in the context of legitimization. Additionally, three selected problems regarding the EU institutional system have been raised, which are especially important in the context of its legitimization (the relation between the EU institutional system and the institutions of the EU member states, the question of transparency in the functioning of the EU institutions, as well as the Union budgets in the consecutive years). In the last subsection (3.9.) the specific features of the EU institutional system, significant in the context of its legitimization, have been identified.

The fourth chapter is devoted to the functioning of the EU institutional system in the perspective of four basic sources of its legitimization, i.e. indirect and technocratic, direct and democratic, utilitarian, and one consisting of “values”. The chapter ends with a conclusion outlining the specificity of the EU and its institutional system with regard to the sources of its legitimization, which is especially important in the context of the book’s main thesis.

The fifth chapter concerns the problem of legitimization of the EU institutions in the context of the economic crisis, which the EU member states struggle with since around the year 2008. The sixth chapter, in turn, regards the so called subjective (empirical, social) dimension of the EU institutions’ legitimization, that is, the way this problem is perceived by the citizens of the EU member states. It has been based on the results of opinion polls conducted for the use of Eurobarometer, from among which these questions and answers were selected, which could be applied to illustrate the way the EU citizens perceive the Union institutions in the context of their legitimization.

The closing remarks include the most important conclusions drawn from the conducted analyses and the potential reforms and modifications of the EU institutional system, which may allow for the reinforcement of its legitimization, primarily in its democratic aspect. The bibliography contains a list of sources which were cited and referred to in the book.

Tomasz Kubin

## **Die Legitimierung des institutionellen Systems der Europäischen Union**

### Zusammenfassung

Das Buch enthält eine vertiefte Analyse des institutionellen Systems der Europäischen Union als einer spezifischen, sui generis, internationalen Organisation hinsichtlich dessen Legitimierung (Rechtskraft, Rechtmäßigkeit). Es hat in hohem Maße einen theoretischen Charakter. Der Verfasser hat sich zum einen zum Ziel gesetzt, die die Legitimierung des institutionellen EU-Systems betreffenden Fragen mit den theoretischen Werken sorgfältig zu belegen und dabei die ganze Spezifität der besonderen internationalen Organisation in Rücksicht zu nehmen. Zum anderen wurden in dem Buch die kraft des letzten die EU zu reformierenden Lissabonner Vertrags eingeführten Änderungen der EU-Rechtsgrundlagen beachtet. Die Wichtigkeit der Änderungen betrifft hier nicht nur die EU-Institutionen selbst, d.h. deren Kompetenzen und Wechselwirkung, sondern die grundlegende Änderung der Rechtsnatur der EU und der von der Union betriebenen Politik. Außerdem hat sich der Verfasser bemüht, die Legitimierung des institutionellen Systems der EU unter besonderen Umständen darzustellen, d.h. in der Situation der tiefsten Wirtschaftskrise seit dem Anfang der europäischen Integration.

Die Europäische Union gilt als eine spezifische Struktur, die weder ein Staat noch eine typische regierungsübergreifende internationale Organisation ist. Solche Betrachtungsweise bildet den Ausgangspunkt für die Hauptthese der vorliegenden Arbeit. Der Verfasser vertritt zwar die Meinung, dass die in einschlägiger Fachliteratur und in öffentlicher Debatte formulierte These über mangelnde Demokratie in EU eine gewisse Vereinfachung ist und die für die EU und deren Institutionen charakteristischen Merkmale, die diese These begründen in einem weiteren Kontext, d.h. hinsichtlich der Legitimierung des institutionellen EU-Systems oder deren Mangels, betrachtet werden sollten. Eine direkte demokratische Legitimierung ist nämlich nur eine von den Rechtskraftquellen des institutionellen EU-Systems und der Europäischen Union als einer spezifischen internationalen Organisation – eine zwar bedeutende aber nicht einzige Quelle. Bei der Beurteilung des Legitimierungsprozesses muss man also auch andere Legitimierungsquellen untersuchen, so wie es bei jeder anderen politischen Macht der Fall ist. Die Gründung der Legitimierung des institutionellen EU-Systems lediglich auf die für demokratische Staaten charakteristische direkte demokratische Legitimierung – so der Verfasser – würde heißen: „eine Kutsche vor das Pferd stellen“. So würde die „institutionelle“ Integration viel fortgeschrittener als die „wirkliche“ Integration sein. Solange die Europäische Union eine sui generis –Struktur ist, die sich durch die sowohl

für eine regierungsübergreifende internationale Organisation wie auch für eine übernationale Organisation und einen Staat typischen Merkmale auszeichnet, sollte auch ihre Legitimierung einen besonderen Charakter haben – also eine demokratische Legitimierung, die mit anderen Rechtskraftquellen ergänzt ist.

Neben der Hauptthese werden in der Arbeit auch andere Thesen und Hypothesen aufgestellt. Das 1. Kapitel ist eine theoretische Einleitung und eine gewisse Basis für die in weiteren Kapiteln behandelten Themen. In dem ersten Unterkapitel, anhand der einschlägigen Fachliteratur wird die Legitimierung der politischen Macht, d.h. Begriff, Bewertung und Quellen erörtert. Danach versucht der Verfasser u.a. die Legitimierung in Bezug auf die Europäische Union als eine spezifische internationale Organisation zu platzieren und seine eigene Definition des Legitimierungsmangels im institutionellen EU-System zu prägen. In Anbetracht dessen, dass das Problem des Legitimierungsmangels in Europäischer Union und in Europäischer Gemeinschaft (EG) in größerem Umfang erst im bestimmten Integrationsstadium formuliert wurde, fragt sich der Verfasser in dem Unterkapitel 1.3., ob die in den ersten Dekaden der europäischen Integration nach dem zweiten Weltkrieg stattgefunden Legitimierung ausreichend war. Das konnte die Ursache dafür sein, dass die Legitimierung des institutionellen Systems im bestimmten Stadium der EU (EG)-Entwicklung für unzureichend gehalten wurde, was in den Ansichten von dem Mangel an Demokratie und an Legitimierung zum Ausdruck kommt. Der letzte Teil des ersten Kapitels ist der Bedeutung von der Legitimierung des institutionellen EU-Systems gewidmet; zum Ausgangs- und Bezugspunkt wird dabei die Rolle der Legitimierung für politische Macht und für politische Institutionen im allgemeinen.

Das 2. Kapitel (Unterkapitel: 2.3. – 2.8.) enthält die Synthese der Weiterentwicklung des institutionellen Systems der EU (EG) im Zusammenhang mit dessen Legitimierung seit den Gründungsverträgen der EG bis zu den kraft des Lissabonner Vertrags eingeführten Änderungen. Der Verfasser konzentriert sich hier vor allem auf die Kompetenzen von den einzelnen EU (EG)- Institutionen und deren Wechselbeziehungen, was ihm erlauben sollte, die Haupttendenzen in der Dynamik der damals stattfindenden Änderungen zu erfassen und deren spezifischen Charakter im Vergleich zu den in demokratischen Staaten geltenden Systemen zu zeigen. Als eine Entwicklung der im ersten Kapitel gestellten Frage nach dem Demokratie-/Legitimierungsmangel in einem bestimmten Integrationsstadium wurde am Anfang des Kapitels folgende These aufgestellt: die Legitimierung des institutionellen EU-Systems wird ausreichend, wenn die rechtliche Regelung und die politische Praxis mit der Integrationsentwicklungsstufe auf verschiedenen Gebieten des Gesellschaftslebens übereinstimmen werden. Mit anderen Worten: die „institutionelle“ Integration soll der „wirklichen“ Integration (d.i. den Unionspolitikern) entsprechen. Zu diesem Zweck versuchte man, den Fortschritt von der „wirklichen“ Integration (Unterkapitel 2.1.) und die Weiterentwicklung des institutionellen EU (EG)-Systems im Zusammenhang mit dessen Legitimierung (Unterkapitel 2.9.) synthetisch darzustellen. Laut der immer häufiger geltenden Betrachtungsweise werden die EU-Organisationen für ein System gehalten, dessen Begriffe und Prinzipien in dem Unterkapitel 2.2. erläutert wurden.

Im 3. Kapitel wird das gültige institutionelle System der Europäischen Union nach den kraft des Lissabonner Vertrags eingeführten Änderungen geschildert. Erörtert werden hier ausgewählte Aspekte der Kompetenzen und des Fungierens von den einzelnen EU-Institutionen und deren Wechselwirkung in Bezug auf die Legitimierung. Außerdem werden drei ausgewählte, das institutionelle System der Europäischen Union betreffende Probleme in Angriff genommen: das Verhältnis des institutionellen EU-Systems zu den Institutionen der EU-Mitgliedstaaten, die Transparenz von der Tätigkeit der EU-Organi-

sationen und mehrjährige Etats der Europäischen Union. In dem letzten Unterkapitel (3.9.) werden spezifische Merkmale des institutionellen Systems der EU hinsichtlich dessen Legitimierung angeführt.

Das 4. Kapitel ist den Funktionen des institutionellen Systems der Europäischen Union hinsichtlich der vier grundlegenden Quellen dessen Legitimierung gewidmet, d.h.: der indirekten und technokratischen Legitimierung, der direkten demokratischen Legitimierung, der utilitären und der durch „Werte“ bestimmten Legitimierung. Es endet mit einem Resümee, in dem die Spezifität der EU und deren institutionellen Systems in Bezug auf Quellen seiner Legitimierung geschildert wurde, was für die Hauptthese der vorliegenden Arbeit von Bedeutung ist.

Das 5. Kapitel betrifft das Problem der Legitimierung von den EU-Institutionen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise, mit der die EU-Mitgliedstaaten seit etwa 2008 ringen. Im 6. Kapitel dagegen wird der sog. subjektive (empirische, soziale) Ausmaß der Legitimierung von EU-Institutionen, also die Beurteilung des Problems von den Einwohnern der Europäischen Union dargestellt. Der Verfasser stützte sich dabei auf die Ergebnisse der für Eurobarometer durchgeführten Meinungsforschung, aus der die für die Schilderung des Problems nützlichen Fragen und Antworten ausgewählt wurden.

Am Ende der Arbeit sind wichtigste Schlussfolgerungen aus den durchgeführten Forschungen und potentielle Reformen und Modifikationen des institutionellen Systems der Europäischen Union enthalten, die eine stärkere (besonders: demokratische) Legitimierung möglich machen würden. In der Bibliografie findet man das Verzeichnis von allen in der Arbeit angeführten Belegen.

Redakcja  
Barbara Konopka

Redakcja techniczna  
Małgorzata Pleśniar

Korekta  
Luiza Przełożny

Łamanie  
Edward Wilk

Copyright © 2014 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336  
ISBN 978-83-8012-247-5  
(wersja drukowana)

ISBN 978-83-8012-248-2  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Ark. druk. 33,0. Ark. wyd. 41,5.  
Papier offset, kl. III, 90 g  
Cena 66 zł (+ VAT)

---

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.  
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław