

Anna Sroka

Rozliczalność w przestrzeni ponadnarodowej: *casus* Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, jakość demokracji, rozliczalność,
rządzenie wielopoziomowe*

STUDIA I ANALIZY

W ostatnich latach mamy do czynienia z głębokimi zmianami w sferze gospodarczej, społecznej, jak również politycznej. Państwa narodowe w coraz większym stopniu nie potrafią odnaleźć odpowiedzi na pojawiające się wyzwania. Brak im odpowiednich środków politycznych, prawnych czy finansowych, aby zmierzyć się z nowymi globalnymi problemami. Nowe zagrożenia, związane chociażby z migracjami, nową technologią, ochroną środowiska czy też redukcją płaszczyzn solidarności, powodują obniżenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państw. Już nie tylko eksperci, ale i zwykli obywatele zdają sobie sprawę z tego, że współczesne państwa w coraz mniejszym stopniu są w stanie odnaleźć się w tej zwiększającej się wielowymiarowej zależności, w której wzmacniają się i pogłębiają różnice społeczne.

Sytuacja ta wywołuje dwojaki rodzaj reakcji. Z jednej strony mamy do czynienia z retoryką powrotu do silnych państw narodowych i do irracjonalnych idei izolacjonizmu, absolutnie nie do zrealizowania w świecie, w którym technologie informacyjne otworzyły nowe formy i przestrzenie komunikacji, a gospodarka i kapitał nabrały globalnego charakteru. Z drugiej strony niektórzy upatrują odpowiedzi na tę sytuację w tworzeniu nowych form organizacyjnych i nowych form rządzenia, bardziej przystosowanych do zmian niż tradycyjne struktury państw narodowych.

Niewątpliwie należy do nich zaliczyć, abstrahując od jej obecnych problemów, Unię Europejską jako strukturę organizacyjną, która może być odpowiedzią na problemy o charakterze transnarodowym. W jej ramach rządzenie wielopoziomowe, jako nowy model rządzenia, może być swego rodzaju alternatywą dla klasycznych modeli rządzenia, szczególnie w dobie globalnych transformacji, pomimo iż ten model rządzenia spotyka się z bardzo ostrą krytyką, przede wszystkim z zarzutem deficytu demokracji czy demokratycznej legitymacji.

Głównym celem niniejszego artykułu jest omówienie specyfiki mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach rządzenia wielopoziomowego. Przedmiotem zainteresowania będzie odpowiedź na następujące pytania: po pierwsze, z czego wynika unikatowość mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej, po drugie zaś, czy ich specyfika pogłębia deficyt rozliczalności czy może przyczynia się do zwiększenia efektywności funkcjonowania całego systemu.

Do zweryfikowania, na ile sprawne są mechanizmy rozliczalności w Unii Europejskiej i jak dalece odbiegają od mechanizmów zastosowanych w państwach narodowych, najlepiej nadaje się – spośród modeli obecnie najpopularniejszych i najczęściej przywoływanych w badaniach naukowych – model rozliczalności, który zaproponował Guillermo O'Donnell¹. Aczkolwiek model ten może prowadzić do swego rodzaju uproszczenia w badaniach nad rozliczalnością w warunkach rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej, to z uwagi na jego przydatność komparatystyczną zostanie wykorzystany w niniejszej analizie.

Rządzenie wielopoziomowe a rozliczalność

Wielopoziomowe rządzenie opiera się na założeniu o pokrywających się kompetencjach na wielu poziomach rządzenia oraz zachodzeniu interakcji pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi. Przy tym zakłada się, że aktorzy polityczni w ramach rządzenia wielopoziomowego są wzajemnie ze sobą powiązani w różnym stopniu i na wielorakich płaszczyznach. Dlatego też w modelu wielopoziomowego rządzenia mamy do czynienia z rozproszeniem władzy. Chociaż rzecznicy rządzenia

¹ G. O'Donnell *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, „Nueva Sociedad” 1997, nr 152, s. 143–167; tenże, *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, Conference on Institutions Accountability and Democratic Governance in Latin America, Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.

wielopoziomowego argumentują, że to właśnie rozproszenie władzy na większą liczbę jurysdykcji zapewnia wyższą skuteczność aniżeli monopol władzy państwa centralnego, niemniej jednak owo rozproszenie władzy niewątpliwie utrudnia egzekwowanie odpowiedzialności i urzeczywistnianie modelu rozliczalności. Wprowadzenie formalnych reguł rządzenia, takich jak m.in. zasady konstytucjonalizmu czy instrumenty prawne, które gwarantują dystrybucję władzy między różne jurysdykcje terytorialne, przy braku sformalizowania rządzenia europejskiego powoduje, że zyski poszczególnych aktorów zależne są przede wszystkim od zdolności wywierania wpływu. Ten proces sprawia, że system rządzenia wielopoziomowego jest asymetrycznym systemem negocjacji, tak w wymiarze wertykalnym, jak i horyzontalnym. Jest to główny powód krytyki tego systemu rządzenia. B.G. Peters i J. Pierre porównują go nawet do „paktu faustowskiego”². Niejako skutkiem ubocznym urzeczywistniania proponowanego modelu rządzenia wielopoziomowego jest brak gwarancji równości dostępu i zredukowanie przejrzystości, w imię skuteczności i efektywności, co w konsekwencji utrudnia proces rozliczalności.

Zanim jednak zostanie przeprowadzona dokładniejsza analiza modelu rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, należy zdefiniować, czym jest sama rozliczalność, ponieważ termin ten stosunkowo niedawno pojawił się w naukach politycznych³. Koncepcja rozliczalności wykorzystywana jest w wielu dyscyplinach naukowych; ekonomiści, prawnicy oraz politolodzy stosują ją w analizach funkcjonowania zarówno struktur ponadnarodowych, jak i państw oraz jednostek subnarodowych. Za jej pomocą tłumaczy się różnice między poszczególnymi systemami politycznymi czy organizacjami, wskazując na zależności między rozliczalnością, wzrostem ekonomicznym, stabilnością demokracji czy jakością elit rządzących. Jednak częsta obecność tej koncepcji w debatach akademickich, jak również w dyskursach politycznych doprowadziła do braku precyzji konceptualnej i nadbudowy normatywnej⁴. Do koncepcji rozliczalności dodawane są modele teoretyczne zaczerpnięte m.in. z teorii PAT (agenta i pryncypała) czy z teorii asymetrii informacji. Bardzo często powoduje to ograniczenie potencjału wyjaśniającego koncepcji rozliczalności, gdyż nierzadko interpretacja rzeczywistości staje się jedy-

² B.G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford–New York 2003, s. 85.

³ Szerzej zob. A. Sroka *Model odpowiedzialności w Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy iluzja?*, Warszawa 2011, s. 11–31.

⁴ R. Mulgan, *Accountability: An ever-expanding concept?*, „Public Administration” 2000, nr 78, s. 555.

nie środkiem utwierdzenia zasadności wprowadzonego modelu analitycznego. Kolejny problem przy stosowaniu tej koncepcji to oczekiwania z nią związane. Zamiast postrzegać rozliczalność w kategoriach narzędzia kontroli władzy i zapobiegania przekraczaniu uprawnień przez rządzących, traktuje się ją jako swoiste panaceum zapewniające legitymację rządzącym oraz efektywność biurokracji i jakość demokracji. Melvin J. Dubnick, jeden z największych autorytetów w zakresie tej problematyki, stwierdził nawet, że oczekiwania wobec rozliczalności opierają się na dobrych intencjach, lecz nie mają podstaw empirycznych. Zdaniem autora, gdyby przeprowadzone zostały reformy opierające się na koncepcji rozliczalności, oznaczałoby to: po pierwsze, większą przejrzystość i demokratyzację (obietnica demokracji); po drugie, zaistnienie przestrzeni, w której nadużycie władzy może być zakwestionowane i osądzone (obietnica sprawiedliwości); po trzecie, monitoring, który miałby wpływ na zachowanie funkcjonariuszy publicznych (obietnica etycznego zachowania); po czwarte, lepszą jakość usług świadczonych przez administrację publiczną (obietnica wydajności). W rzeczywistości, jak twierdzi Dubnick, nie istnieją empiryczne podstawy do spełnienia żadnej z powyższych obietnic⁵. Niemniej jednak wyżej wspomniane oczekiwania znajdują odzwierciedlenie w dyskusjach akademickich i praktyce politycznej, a nierzadko obserwowana zbytnia koncentracja na koncepcji rozliczalności może prowadzić do zaniedbania analizy innych wymiarów jakości demokracji.

Jak więc powinna być pojmowana rozliczalność, aby nie zatracala swojego potencjału wyjaśniającego, a równocześnie była czymś więcej aniżeli prostym instrumentem kontroli? Ze względu na przedstawioną powyżej diagnozę słabości conceptualnej rozliczalności wydaje się, że zasadnymi definicjami byłyby te najbardziej uproszczone. Jak uważa Richard Mulgan, w badaniach nad rozliczalnością należy stawiać trzy podstawowe pytania, mianowicie: kto jest rozliczany, przed kim oraz za co. W takim podejściu niewątpliwie mieści się definicja Marka Bovensa, jedna z najbardziej popularnych definicji rozliczalności w kontekście Unii Europejskiej. Zdaniem tego badacza, rozliczalność to związek między aktorem a forum, w którym to aktor jest zobligowany do wytłumaczenia i poświadczenia swojego zachowania, a forum może stawiać pytania i ferować wyroki, przy czym aktor musi przyjąć ich konsekwencje⁶. W podobny sposób

⁵ M.J. Dubnick, *Accountability and the Promise of Performance*, Conference of The European Group of Public Administration (EGPA), 3–6 września 2003, Lizbona, <http://pubpages.unh.edu/dubnick/papers/2003/APSA-EGPA2003.pdf>

⁶ M. Bovens, *New Forms of Accountability and EU-Governance*, „Comparative European Politics” 2007, nr 5, s. 107.

definiują rozliczalność Ruth W. Grant i Robert O. Keohane, twierdząc, że rozliczalność to relacja między dwoma aktorami (X i Y), w której to relacji X ma prawo do monitorowania działalności i aktywności Y, ewaluowania działalności i aktywności Y oraz wprowadzania sankcji wobec Y⁷.

W literaturze przedmiotu można także spotkać się z bardzo skomplikowanymi i rozbudowanymi ujęciami rozliczalności. Cytowany już M. Bovens wyróżnia aż cztery rodzaje typologii rozliczalności. Pierwsza z nich oparta jest na kryterium rodzaju forum (*nature of the forum*) i w jej ramach wymienia się rozliczalność polityczną, prawną, administracyjną, profesjonalną i społeczną. Ze względu na charakter aktora (*nature of the actor*) Bovens wyróżnia rozliczalność korporacyjną, hierarchiczną, zbiorową i indywidualną. Podstawą kolejnej klasyfikacji jest sposób postępowania (*nature of the conduct*); w tym ujęciu autor wyróżnia rozliczalność finansową, proceduralną i produktu. Ostatnia klasyfikacja opiera się na kryterium rodzaju zobowiązania (*nature of the obligation*), w ramach której autor wyróżnia rozliczalność wertykalną, diagonalną oraz horyzontalną⁸. Można przytoczyć wiele innych równie skomplikowanych klasyfikacji rodzajów rozliczalności stosowanych przez badaczy zajmujących się tym zagadnieniem, takich jak Rasma Karklins, Tero Erkkilä czy Susan Rose-Ackerman⁹.

Jednak mając na celu łatwiejsze zoperacjonalizowanie koncepcji rozliczalności, w niniejszym opracowaniu przyjęto podział zaproponowany przez G. O'Donnella, który wyróżnia dwa rodzaje rozliczalności: wertykalną i horyzontalną¹⁰. Rozliczalność wertykalna, inaczej rozliczalność wyborcza, zapewnia obywatelom możliwość wyboru reprezentantów, periodicznie rozliczanych w kolejnych wyborach za działania, które podjęli (lub których zaniechali) w trakcie sprawowania władzy. W tym ujęciu sam akt wyborczy staje się instrumentem rozliczalności. Jeśli wyborcy ponownie wybierają polityków, którzy sprawowali władzę, mamy do czy-

⁷ R.W. Grant, R.O. Keohane, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, „American Political Science Review” vol. 99, 2005, nr 1, s. 29.

⁸ M. Bovens, *Analyzing an Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, styczeń 2006, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/abstract/C-06-01.htm>

⁹ Zob.: R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009; T. Erkkilä, *Governance and Accountability – A shift in Conceptualisation*, <http://gaius.cbpp.uaa.alaska.edu/AFGJP/PADM601%20Fall%202007/Governance%20and%20Accountability.pdf>; S. Rose-Ackerman, *Od wyborów do demokracji. Budowa państwa odpowiedzialnego przed społeczeństwem w Polsce i na Węgrzech*, Warszawa 2008.

¹⁰ G. O'Donnell, *Rendición...*

nienia z nagrodą, zaś brak reelekcji oznacza karę, jest więc swego rodzaju „czerwoną kartką” dla rządzących. Tego rodzaju rozliczalność ma charakter retrospektywny. Rozliczalność horyzontalna natomiast ogranicza się do kontroli głównych władz w danym systemie politycznym, zgodnie z systemem hamulców i równowagi. Bardzo ważną rolę spełniają w niej także instytucje o specjalnym mandacie, które nie do końca wpisują się w klasyczny trójpodział władz. Ten rodzaj rozliczalności bywa także nazywany rozliczalnością administracyjną, choć określenie to ma nieco węższy zakres¹¹. Przyjęcie modelu zaproponowanego przez O'Donnella do badania rozliczalności w warunkach rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej może wydawać się daleko idącym uproszczeniem, jednak model ten pozwala na bardzo przejrzyste ukazanie zalet i braków mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej. Ponadto stosowany jest w badaniach dotyczących systemów politycznych państw, co daje szerokie możliwości ujęć porównawczych.

Rozliczalność wertykalna

Zgodnie z założeniami O'Donnella, aby cały system rozliczalności funkcjonował poprawnie, muszą działać mechanizmy rozliczalności wyborczej. Jak pisze G. Bingham Powell, prosty model rozliczalności wyborczej ma dużą siłę, ponieważ nie tylko skutkuje „wyrzuceniem szubrawców” z polityki, lecz także zmusza urzędujących funkcjonariuszy do prowadzenia polityki zgodnej z oczekiwaniami obywateli w imię zwycięstwa w kolejnych wyborach¹². Zwykle w państwach niedemokratycznych mamy do czynienia z brakiem tego rodzaju rozliczalności. Jakkolwiek w przypadku Unii Europejskiej, i w odróżnieniu od systemów autorytarnych czy totalitarnych, regularnie odbywają się pięcioprzymiotnikowe wybory, to wcale nie oznacza, że ten rodzaj rozliczalności funkcjonuje poprawnie. Jednak niezmiernie trudno jest stwierdzić, na ile głos oddany przez wyborców jest właśnie głosem rozliczającym, a na ile obywatelom przyświecały inne przesłanki w momencie podejmowania decyzji, na kogo będą głosować. Nawet na poziomie wyborów do parlamentów krajowych kwestia ta jest niełatwa do rozstrzygnięcia, mimo zastosowania skomplikowanych modeli liniowych tworzonych przez uczonych, którzy zajmują się

¹¹ Szerzej zob. A. Sroka, *Model odpowiedzialności...*, s. 11–31.

¹² G.B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 18.

zachowaniami wyborczymi. Rozliczalność wyborczą bada się za pomocą tzw. głosu ekonomicznego, którego koncepcję zaczerpnięto z teorii racjonalnego wyboru. Przy czym wyróżnia się dwa rodzaje głosowania ekonomicznego: tzw. portfelowe, związane z osobistą sytuacją ekonomiczną wyborcy, i tzw. zorientowane społecznie, którego podstawą jest ogólny stan gospodarki. Trzeba zaznaczyć, że kiedy analizujemy rozliczalność wyborczą, interesuje nas retrospektywny, a nie prospektywny charakter głosowania, gdyż wyborca niejako rozlicza za przeszłość. Modele głosowania ekonomicznego mają bardzo złożony charakter, a w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, z uwagi na bardzo specyficzną konstrukcję instytucjonalną Unii Europejskiej. Istnieje kilka alternatywnych interpretacji głosowania w wyborach europejskich¹³. Z punktu widzenia rozliczalności i głosowania ekonomicznego przytoczone zostaną dwie formy „idealne” pojmowania wyborów europejskich. Pierwsza z nich to interpretacja, którą można nazwać „proeuropejską”, a druga to interpretacja „narodowa”¹⁴.

W pierwszej interpretacji zakłada się, że kwestie europejskie zawsze były ważne, a z czasem ich wpływ uległ wzmocnieniu, co wpłynęło także na wzrost znaczenia kwestii unijnych w oczach obywateli państw członkowskich¹⁵. W wyniku tych zmian kwestie europejskie urosły do rangi ważnych tematów w kampaniach wyborczych. Aczkolwiek, jak zauważają Federico Ferrara i T. Weishaupt, skorzystały na tym w największym stopniu partie eurosceptyczne, które uzyskują lepsze wyniki wyborcze na arenie unijnej aniżeli w wyborach krajowych¹⁶. Liesbet Hooghe i Gary Marks oraz Paul Taggart uważają, że jedynym sposobem na wytłumaczenie sukcesu partii ekstremistycznych, usytuowanych zarówno na lewicy, jak i na prawicy, które z reguły są partiami antyeuropejskimi, jest zbieżność stanowiska partii politycznych wobec kwestii unijnych z ich usytuowaniem na kontinuum lewica–prawica. Tylko w ten sposób zdaniem

¹³ Szerzej zob. R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 164–235.

¹⁴ Takie rozróżnienie proponuje m.in. J. Fernández-Albertos, *Las elecciones europeas y la economía: ¿son estas elecciones referendos sobre los gobiernos nacionales?*, [w:] M. Rocal, J. Font (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, Madrid 2012, s. 228–231.

¹⁵ H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004. Still Second-Order?*, „West European Politics” 2005, nr 28, s. 650–679; C.H. de Vreese, S. Banducci, H.A. Semetko, H. Boomgaarden, *The News Coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries*, „European Union Politics” 2006, nr 7, s. 477–504.

¹⁶ F. Ferrara, T. Weishaupt, *Get Your Act Together: Party Performance in European Parliamentary Elections*, „European Union Politics” 2004, nr 5, s. 283–306.

autorów można zrozumieć charakter rywalizacji politycznej na poziomie europejskim¹⁷. Abstrahując od tego, kto korzysta w największym stopniu na podejmowaniu kwestii europejskich w kampaniach wyborczych, interpretacja proeuropejska wyborów do Parlamentu Europejskiego zakłada wspólną decyzję obywateli co do przyszłości Unii Europejskiej. Zgodnie z nią, wyborcy głosują w zgodzie ze swoimi preferencjami dotyczącymi zarówno kwestii tempa integracji, jak i polityk, które mają charakter ponadnarodowy. W świetle niniejszej interpretacji wybory do Parlamentu Europejskiego, przynajmniej co do skutku, przypominałyby więc wybory na poziomie krajowym. I w tych pierwszych, i w drugich wybierani zostają politycy reprezentujący preferencje wyborców w najważniejszych kwestiach. Zgodnie natomiast z bogatą literaturą dotyczącą głosu ekonomicznego, wyborcy – a przynajmniej ich część – oddają głos na podstawie wyników gospodarczych, nagradzając lub karząc partie, które trzymały ster władzy. Dlatego też wyniki wyborcze partii politycznych na poziomie europejskim powinny być funkcją sytuacji gospodarczej na kontynencie. Niemniej jednak, jak powszechnie wiadomo, Parlament Europejski nie posiada dużych możliwości wpływu na decyzje gospodarcze ważne z punktu widzenia obywateli, dlatego też nie miałoby sensu nagradzać go lub karać za dobre lub złe wyniki gospodarcze. Ponadto kluczowe zagadnienie dla kwestii rozliczalności, a więc rozróżnienie partii będących u władzy i partii opozycyjnych, nie ma praktycznie zastosowania w przypadku Parlamentu Europejskiego¹⁸. Po pierwsze, Komisja Europejska, mimo pewnych zastrzeżeń najbardziej przypominająca klasyczny rząd wśród instytucji unijnych, składa się z członków pochodzących z różnych rodzin politycznych, bez wyraźnej dominacji żadnej z nich. Po drugie, większość decyzji, jakie zapadają na forum Parlamentu Europejskiego, wymaga powstania dużych koalicji. Jak wykazali Carlos Closa i Sonia Piedrafita, w latach 2004–2009 aż w 70% wszystkich głosowań, socjaliści, ludowcy i liberałowie, a więc największe frakcje w Parlamencie Europejskim, tworzyli koalicje¹⁹. To sprawia, że charakterystyczna dla poziomu krajowego walka o władzę, która w pewnym stopniu budzi zainteresowanie obywateli w trakcie walki wyborczej, w warunkach unijnych nie występuje. Nie wiadomo więc, kogo należałoby nagradzać, a kogo karać.

¹⁷ P. Taggart, *A Touchstone of Dissent: Euroskepticism in Contemporary Western European Party Systems*, „European Journal of Political Research” 1998, nr 33, s. 363–388; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European integration*, Lanham, MD, 2001.

¹⁸ H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004...*

¹⁹ C. Closa, S. Piedrafita, *El contexto insituacional de las elecciones de 2009*, [w:] M. Rocal, J. Font (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, s. 50–51.

Druga z interpretacji plasuje wybory do Parlamentu Europejskiego w kategoriach krajowych czy narodowych, lecz bez ponoszenia żadnych konsekwencji politycznych. Oznacza to, że wyniki wyborcze na poziomie unijnym są bez znaczenia w kategoriach podziału władzy, tak na poziomie unijnym, jak i krajowym. W tę interpretację wpisuje się koncepcja „drugorzędności wyborów europejskich”. W związku z niewystępowaniem faktycznego systemu partyjnego na poziomie unijnym i brakiem stabilnych kognitywnych schematów o charakterze ponadnarodowym, wyborcy mogą jedynie opierać się przy wyborze na ocenie realizacji polityk na poziomie państw członkowskich²⁰. W tym ujęciu arena narodowa jest ważniejsza, zarówno dla partii politycznych, jak i dla wyborców, aniżeli arena europejska²¹. Dlatego też wybory do Parlamentu Europejskiego niejako automatycznie stają się wyborami drugorzędnymi, w których jest o wiele mniej do stracenia niż w wyborach na poziomie krajowym. Poziom partycypacji wyborczej w wyborach europejskich jest także dużo niższy w porównaniu z poziomem krajowym, co może być związane z mniejszym nakładem czasu i środków przeznaczanych na kampanie wyborcze przez partie polityczne²². W obliczu braku informacji co do stanowiska partii krajowych wobec kwestii europejskich, wyborcy zmuszeni są oceniać formacje polityczne na podstawie ich działań na arenie krajowej. Niemniej jednak działania partii politycznych, które tworzą rządy na poziomie krajów członkowskich, są dużo bardziej widoczne aniżeli pozostałych formacji, dlatego też często wybory europejskie funkcjonują na zasadzie referendum dotyczącego działań rządu, przy czym zwykle partie rządzące wychodzą z wyborów europejskich pokonane²³. Bardzo ciekawe jest to, że – zgodnie z tą koncepcją – wyborcy w mniejszym stopniu oddają tzw. głos strategiczny. Wynika to stąd, że nie muszą się zastanawiać, czy oddanie głosu na daną partię nie będzie aktem „marnotrawstwa”, ponieważ – jak powszechnie wiadomo – dotychczasowe wybory europejskie

²⁰ T. Kousser, *Retrospective Voting and Strategic Behavior in European Parliament Elections*, „Electoral Studies” 2004, nr 23, s. 1–21; C.H. de Vreese, S. Banducci, H.A. Semetko, H. Boomgaarden, *The News Coverage...*

²¹ K. Reif, H. Schmitt, *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, nr 8, s. 3–45.

²² E. Oppenhuis, C. van der Eijk, M.N. Franklin, *The Party Context: Outcomes*, [w:] C. van der Eijk, M.N. Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor 1996, s. 283–306; H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004...*

²³ C. Lord, *Democracy and Democratization in the European Union*, [w:] S. Bromley (ed.), *Governing the European Union*, Los Angeles 2001.

charakteryzowały się tym, iż nie było w nich ani zwyciężonych, ani zwycięzców. Dlatego też, wyborcy biorący udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego mogą w większym stopniu głosować zgodnie z własnymi preferencjami wyborczymi²⁴. To oczywiście powoduje, że największe partie tracą głosy, natomiast małe partie zyskują w porównaniu z wyborami na poziomie krajowym.

Okazuje się również, że wybory do Parlamentu Europejskiego są bardzo mocno powiązane z cyklem wyborczym na poziomie krajowym²⁵. W sytuacji, w której wybory europejskie mają miejsce na początku krajowego cyklu wyborczego, tzn. zaraz po wyborach lub w pierwszym roku po nich, partie polityczne nie odczuwają jeszcze żadnych strat podczas wyborów europejskich²⁶. Inaczej jest, gdy wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w połowie kadencji krajowej lub później, wtedy zazwyczaj krzywa popularności rządu zaczyna spadać, a opozycja mobilizuje się, wykazując nieudolność działań rządowych. Tym samym wybory europejskie stają się egzaminem dla partii rządzących na poziomie państw członkowskich. Niemniej jednak, gdy wybory europejskie odbywają się zaraz przed wyborami krajowymi, wyborca może być zainteresowany głosowaniem strategicznym, starając się wpłynąć tym samym na planowane wybory na poziomie krajowym. Inaczej mówiąc, moment cyklu wyborczego na poziomie krajowym jest bezpośrednio skorelowany z wynikami do eurowyborów; partie rządzące tracą głosy, ale nie musi tak być, jeśli wybory europejskie odbywają się na początku ich mandatu krajowego lub do połowy kadencji.

Podsumujmy to, co dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego: po pierwsze, charakteryzują się one niższym poziomem partycypacji niż w przypadku wyborów narodowych; po drugie, wyborcy zachowują się w inny sposób aniżeli w wyborach narodowych, niektórzy zmieniają swój głos, aby ukarać partie rządzące, inni głosują w większej zgodzie z własnymi przekonaniem, ponieważ nie muszą głosować strategicznie na partie, które mogłyby zdobyć władzę, tak jak ma to miejsce w wybo-

²⁴ E. Oppenhuis, C. van der Eijk, M.N. Franklin, *The Party Context...*

²⁵ K. Reif, *National Election Cycles and European Elections, 1979 and 1984*, „Electoral Studies” 1984, nr 3, s. 244–255; E. Oppenhuis, C. van der Eijk, M.N. Franklin, *The Party Context...*, M.N. Franklin, C. van der Eijk, E. Oppenhuis, *The Institutional Context: Turnout*, [w:] C. van der Eijk, M.N. Franklin (eds.), *Choosing Europe?...*; M. Marsh, *Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections*, „British Journal of Political Science” 1996, nr 28, s. 591–607.

²⁶ S. Hix, M. Marsh, *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*, „The Journal of Politics” 2007, nr 69, s. 495–510.

rach na poziomie narodowym; po trzecie, partie największe i te, które rządzą w danym momencie, tracą głosy na rzecz partii małych i opozycyjnych, choć jeżeli eurowybory odbywają się do połowy krajowego cyklu wyborczego, zależność ta niekoniecznie musi mieć miejsce. Jednak najbardziej charakterystyczne dla wyborów do Parlamentu Europejskiego według interpretacji „narodowej” jest to, że wyborcy nie głosują w nich na polityków reprezentujących ich preferencje w kwestiach europejskich, lecz na polityków, których chcieliby widzieć w składzie rządów narodowych. Anthony Heath, I. McLean, B. Taylor i John Curtice dowiedli, że nie tylko etap cyklu wyborczego, ale i stopień popularności rządu na poziomie krajowym ma wpływ na wyniki partii rządzących w wyborach europejskich. Stwierdzili oni bowiem, że partie polityczne, nawet te tworzące koalicje rządowe, uzyskują wyniki wyborcze wprost proporcjonalne do poziomu popularności na poziomie krajowym²⁷. Jeśli powyższa interpretacja „narodowa” byłaby interpretacją dominującą, wówczas, zgodnie z koncepcją głosu ekonomicznego, należałoby przyrzeć się rezultatom gospodarczym, które mogłyby przyczynić się do nagrodzenia lub ukarania partii politycznych będących u władzy.

Choć w obu interpretacjach pojawia się hipoteza odpowiedzialności, to okazuje się, że nawet jeśli faktycznie wyborcy rozliczają partie polityczne na podstawie wyników gospodarczych, mają jedynie możliwość ocenić działania rządu na poziomie państw członkowskich, a nie na poziomie unijnym. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku rzeczywistej rywalizacji politycznej na poziomie unijnym. Aczkolwiek stworzone zostały ramy prawne funkcjonowania partii politycznych w Unii Europejskiej, na mocy Traktatu z Maastricht w 1993 r., jak również na podstawie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 1996 r., to przecież w rzeczywistości rywalizacja polityczna nie została wprowadzona na poziomie unijnym, mimo że to właśnie ona jest swego rodzaju stymulatorem procesów politycznych. Taka sytuacja jest m.in. konsekwencją braku „prawdziwych” europejskich partii politycznych, gdyż istniejące struktury to raczej zrzeszenia partii działających w poszczególnych krajach członkowskich. Jednak główną przeszkodą w urzeczywistnieniu rozliczalności wyborczej jest to, że partie polityczne uzyskujące najwięcej mandatów w Parlamencie Europejskim nie wyłaniają rządu na poziomie unijnym. W takiej sytuacji wyborca *de facto* nie ma możliwości

²⁷ A. Heath, I. McLean, B. Taylor, J. Curtice, *Between First and Second-Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain*, „European Journal of Political Research” 1999, nr 35, s. 389–414.

ukarania czy nagrodzenia rządzących, ponieważ elekcji nie wybierają władzy wykonawczej. Wymóg zatwierdzenia Przewodniczącego Komisji Europejskiej przez najsilniejszą frakcję w Parlamencie Europejskim niewiele zmienia, gdyż ma on jedynie charakter formalnoprawny, a nie polityczny. Zmiana ta nie sprawi, że obywatele Unii Europejskiej będą postrzegać Komisję Europejską jako „swój rząd”. W żadnym stopniu nie przyczyni się to także do zrozumienia przez obywateli skomplikowanego procesu decyzyjnego i – w związku z tym – przyporządkowania odpowiedzialności.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że mamy do czynienia nie tyle z deficytem odpowiedzialności wertykalnej, co z jej niewystępowaniem. Jednakże analizując zagadnienia rozliczalności wyborczej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, można pokusić się o stwierdzenie, że chodzi tu nie tyle o niewystępowanie tego rodzaju rozliczalności, co o przesunięcie go na poziom krajowy, a to byłoby kolejnym dowodem na przenikanie się poziomów i na transnarodowy charakter procesów zachodzących w Unii Europejskiej.

Rozliczalność horyzontalna

W ramach rozliczalności horyzontalnej władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza powinny się wzajemnie kontrolować, przy równoczesnym zachowaniu pełnej niezawisłości władzy sądowniczej. Ponadto powinny istnieć tzw. organy o specjalnym mandacie, które miałyby możliwość sprawowania w niezależny sposób nadzoru nad podstawowymi instytucjami w państwie. Niewątpliwie w przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia z występowaniem tego rodzaju rozliczalności, choć brakuje tu klasycznego systemu hamulców i równowagi (*checks and balance*), gdyż poza władzą sądowniczą żadna inna nie wpisuje się w klasyczny monteskiuszowski trójpodział władz. W przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia raczej z tzw. równowagą instytucjonalną, powstałą w wyniku złożonych procesów podejmowania decyzji. Owe procesy decyzyjne mają na celu zapewnienie równowagi między instytucjami o charakterze międzyrządowym oraz ponadnarodowym. Do instytucji o charakterze międzyrządowym należy zaliczyć Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej, do drugiej kategorii należą m.in. Komisja Europejska i Parlament Europejski. Charakterystyczne dla systemu unijnego jest także zmieniające się przyporządkowanie kompetencji należących do danej instytucji, w zależności od dziedziny współpracy. To wszystko

sprawia, że w Unii Europejskiej mamy do czynienia z mało klarownym systemem rozliczalności, co wiąże się przede wszystkim z trudnościami wynikającymi z przyporządkowania odpowiedzialności. Nie oznacza to jednak, że taki rodzaj rozliczalności nie występuje w systemie politycznym Unii Europejskiej.

W klasycznej koncepcji rozliczalności jednym z najważniejszych jej elementów jest sprawowanie kontroli przez władzę ustawodawczą nad władzą wykonawczą. W przypadku Unii Europejskiej już samo zakwalifikowanie danej instytucji do władzy ustawodawczej czy wykonawczej nastręcza wiele problemów. Niewątpliwie Parlament Europejski można zaliczyć do władzy ustawodawczej, choć także Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej posiadają kompetencje w zakresie stanowienia prawa unijnego. Spośród instytucji unijnych najbliższej pierwowzoru rządu, znanego z systemów politycznych państw narodowych, plasowałaby się Komisja Europejska, choć nie jest ona, jak już wspomniano, wyłaniana przez najsilniejszą frakcję w Parlamencie Europejskim. Mimo tych odstępstw od klasycznej architektury instytucjonalnej, znanej nam z systemów politycznych państw narodowych, Parlament Europejski dysponuje całą paletą instrumentów, za pomocą których może rozliczać Komisję, począwszy od wotum zaufania, tzw. prawa podwójnej inwestytury Parlamentu Europejskiego, przez wotum nieufności, petycje, komisje śledcze, do kontroli procedur komitetowych. Jednym z najmocniejszych instrumentów jest niewątpliwie możliwość odwoływania Komisji wyrażająca się w wotum nieufności. Zgodnie z art. 234 TFUE, do zgłoszenia wniosku w sprawie wotum nieufności wymagane jest co najmniej 2/3 głosów, reprezentujących większość wyborców²⁸. Komisja zobowiązana jest także do sprawozdawczości przed Parlamentem Europejskim, wyrażającej się przede wszystkim w składaniu corocznych sprawozdań ogólnych. Ponadto Komisja składa sprawozdania ze stosowania prawa w Unii Europejskiej oraz przedkłada informacje dotyczące działań poszczególnych organów. Te instrumenty zapewniają Parlamentowi dostęp do informacji, a tym samym zwiększają przejrzystość działań Komisji. Omawiane dokumenty stają się przyczynkiem do debaty na forum Parlamentu Europejskiego i do oceny działań Komisji. Parlament Europejski nadzoruje także kompetencje wykonawcze przysługujące Komisji. W rezolucji przyjętej podczas sesji plenarnej może on zobowiązać Komisję do podjęcia działa-

²⁸ Szerzej zob. T. Kownacki, *Parlament Europejski i jego rola w budowaniu systemu odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 89–106.

nia. Jeśli Komisja jej nie wykona, Parlament Europejski może skierować skargę do Trybunału Sprawiedliwości²⁹.

Warto także dodać, że sam Parlament Europejski podlega – na mocy art. 263 TFUE – kontroli sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości, choć jedynie w obszarze legalności stanowienia aktów prawnych, przy czym skarga może być wniesiona przez państwo członkowskie, Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej. Konsekwencją kontroli realizowanej przez Trybunał Sprawiedliwości może być unieważnienie aktu. Niewątpliwie Parlament Europejski posiada mocne instrumenty kontroli, a traktat lizboński przyczynił się jeszcze do jego umocnienia jako kluczowej instytucji w ramach systemu rozliczalności³⁰.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, szczególnie z punktu widzenia analizy paradygmatu wielopoziomowego rządzenia, jest także kontrola parlamentów narodowych nad władzą wykonawczą w systemie politycznym Unii Europejskiej. Jak pisze Robert Grzeszczak, „PE kontroluje działalność na poziomie europejskim podejmowaną przez podmioty działające w ramach UE, a parlamenty lokalne kontrolują wykonywanie władzy przez rządy krajowe w ramach sieci organów wykonawczych i w ramach Rady. Trudnością, na jaką napotyka kontrola w dwupoziomym systemie parlamentarnym wobec zintegrowanych władz wykonawczych jest podział odpowiedzialności w strukturach sieciowych organów wykonawczych”³¹.

Rada Unii Europejskiej oraz Rada Europejska należą do grupy instytucji w Unii Europejskiej posiadających kompetencje prawodawcze, choć mają pośrednią legitymizację, gdyż w ich skład wchodzi przedstawiciele władzy wykonawczej państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nie są wybierani bezpośrednio przez obywateli. Gdybyśmy mieli do czynienia z narodowym porządkiem instytucjonalnym, wówczas organy te podlegałyby najprawdopodobniej kontroli parlamentu narodowego, który by je powoływał.

Rada Europejska, która na mocy art. 13 Traktatu z Lizbony stała się organem Unii Europejskiej, ma obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu przez Przewodniczącego Rady Europejskiej sprawozdań z każdego swego posiedzenia, zgodnie z art. 15 TUE. Oznacza to jedynie obowiązek przedstawienia przez Radę Europejską efektów spotkań

²⁹ Szerzej zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 274–275.

³⁰ Szerzej zob. P. Świeboda, *Polityczne znaczenie Traktatu z Lizbony i jego implementacji*, [w:] J. Barcz (red.) *Traktat z Lizbony: główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 293–294.

³¹ R. Grzeszczak, *Władza...*, s. 279–280.

na szczytach, a nie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności tej instytucji, gdyż jak wiadomo Parlament Europejski nie może odwoływać Rady Europejskiej. Organ ten, składający się z szefów państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, a więc z przedstawicieli władz wykonawczych państw członkowskich, zgodnie z art. 10 TUE jest odpowiedzialny w trybie demokratycznym wobec parlamentów narodowych i przed obywatelami. Tak więc, tutaj – podobnie jak w przypadku rozliczalności wertykalnej – rozliczalność jest uplasowana na poziomie narodowym, a nie unijnym, weryfikacja dokonuje się w akcie wyborczym na poziomie państw członkowskich. Jak pisze jednak A. Wierzchowska, nawet jeżeli w wyniku zastosowania mechanizmów rozliczalności dochodzi do zmiany ekipy rządzącej na poziomie krajowym, co prowadzi do zmiany składu Rady Europejskiej, to nie dzieje się to równolegle w odniesieniu do wszystkich przedstawicieli Rady Europejskiej, dlatego nawet jeśli mamy do czynienia z rozliczalnością, to ma ona charakter fragmentaryczny³². Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe nad działalnością Rady Europejskiej, gdyż nie istnieją ujednoczone mechanizmy kontroli władzy wykonawczej, o czym była już mowa wcześniej. Podobnie w przypadku Rady Unii Europejskiej trudno jest ustalić, przed kim i za co odpowiada ta instytucja. Rada Unii Europejskiej wraz z Parlamentem Europejskim i Komisją tworzą tzw. trójkąt instytucjonalny ustanawiający prawo w UE. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej są zobowiązane do składania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu.

To, co jest istotne z punktu widzenia rozliczalności, to fakt, że zarówno w przypadku Rady Unii Europejskiej, jak i Rady Europejskiej istnieje możliwość zaskarżenia ich decyzji przez Parlament Europejski oraz Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości, który może stwierdzić ich nieważność. Mamy tu jednak do czynienia jedynie z kontrolą legalności aktów prawodawczych. Właściwie na tym się kończą możliwości kontroli tak ze strony Parlamentu Europejskiego, jak i Komisji. Także Rada Europejska nie sprawuje kontroli nad Radą Unii Europejskiej, obie instytucje są raczej współzależne. Przy czym Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska posiadają zarówno kompetencje prawodawcze, jak i wykonawcze, co dodatkowo komplikuje i tak mało przejrzysty system rozliczalności w Unii Europejskiej. Nawet jeżeli zgodnie z paradygmatem wielopoziomowości rządzenia dochodzi do pociągnięcia tych instytucji

³² A. Wierzchowska, *Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska a model odpowiedzialności Unii Europejskiej*. [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 71–72.

do odpowiedzialności na poziomie krajowym, to – jak już wspomniano – mamy do czynienia z procesem fragmentarycznym. Warto jednak podkreślić, że państwa członkowskie mają prawo złożenia skargi na decyzję obydwu organów, choć instrument ten wydaje się mało efektywny ze względu na pokrywanie się składu obu rad ze składem egzekutyw na poziomie krajowym.

Władza sądownicza jest jedyną władzą w Unii Europejskiej, która w pełni wpisuje się klasyczny podział monteskiuszowski. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z ideą trójpodziału władz jest wyłączony spod kontroli politycznej. Obejmuje on Trybunał Sprawiedliwości, Sąd (dawny Sąd Pierwszej Instancji) i sądy wyspecjalizowane (Sąd ds. Służby Publicznej)³³. Jednak to właśnie Trybunał Sprawiedliwości spełnia kluczową rolę w unijnym systemie rozliczalności. Jest on niejako gwarantem przestrzegania granic kompetencyjnych przez instytucje unijne, które są wobec niego odpowiedzialne, w sytuacji gdy przekraczają uprawnienia władcze. Trybunał Sprawiedliwości wykonuje swoje uprawnienia kontrolne na podstawie procedur skargowych, tj. procedury wniosku o unieważnienie i skargi na zaniechanie³⁴. Ważne są też orzeczenia w sprawach o odszkodowanie, jako mechanizm kontroli instytucji, które wiążą się z sankcją w postaci kary. Dodatkowo bardzo ważna z punktu widzenia paradygmatu wielopoziomowego rządzenia jest procedura zapytania prejudycjalnego, które może się kończyć orzeczeniem i wyprowadzeniem nowej zasady, co jest istotne w kontekście m.in. przestrzegania granic kompetencyjnych.

Zarysowany powyżej system rozliczalności sprowadza się do tego, że w praktyce Parlament Europejski posiada najsilniejsze instrumenty kontroli, choć pociąganie do odpowiedzialności Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej ma dość ograniczony charakter, podobnie jak monitorowanie Komisji Europejskiej, co skutkuje deficytem rozliczalności w warunkach unijnych. Także przeniesienie rozliczalności na poziom państw członkowskich okazuje się rozwiązaniem połowicznym, gdyż mamy do czynienia z bardzo fragmentaryczną rozliczalnością. Jedynie władza sądownicza wpisuje się klasyczny system rozliczalności, aczkolwiek nie do końca wpisuje się w paradygmat wielopoziomowego rządzenia.

³³ Szerzej zob. R. Mieñkowska-Norkiene, *Sąd do spraw Służby Publicznej i kwestia odpowiedzialności urzędników Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 131–152.

³⁴ Szerzej zob. M. Poboży, *Trybunał Sprawiedliwości w systemie odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 107–130.

Deficyt rozliczalności równoważony jest jednak w pewnym stopniu występowaniem instytucji o specjalnym mandacie; w przypadku Unii Europejskiej są to przede wszystkim Trybunał Obrachunkowy, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Instytucje te funkcjonują w podobny sposób jak analogiczne organy w państwach narodowych. Tak więc, Trybunał Obrachunkowy (nazywany także Trybunałem Rewidentów Księgowych) wspomaga Parlament Europejski w sprawowaniu kontroli politycznej nad Komisją w procesie udzielania absolutorium z wykonywania budżetu, poprzez potwierdzenie wiarygodności danych przedstawianych przez Komisję. Ponadto to właśnie Trybunał Obrachunkowy jest odpowiedzialny za audyt w systemie politycznym Unii Europejskiej, będąc organem zewnętrznej kontroli finansowej z prawem zawiadamiania organów wymiaru sprawiedliwości o nieprawidłowościach. Nie posiadając kompetencji sądowych, Trybunał nie ma prawa wydawania decyzji czy nakładania sankcji, posiada jedynie kompetencje o charakterze administracyjnym³⁵.

Również OLAF pełni bardzo ważną funkcję w systemie rozliczalności Unii Europejskiej. Głównym zadaniem tego organu jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej. Do jego kompetencji należą działania na rzecz wykrywania korupcji i defraudacji oraz innej działalności, która uderza w interesy Unii Europejskiej. Zajmuje się on też wykrywaniem złego rządzenia w ramach unijnych organów i instytucji, a także asystowaniem krajowym organom państw członkowskich w ich walce z nadużyciami oraz w działaniach na rzecz prewencji. Tym samym OLAF władny jest prowadzić dochodzenia administracyjne, tak o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, gdy w grę wchodzi środki pochodzące z budżetu unijnego.

Także Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, będący organem kontroli pozasądowej, wpisuje się w system rozliczalności unijnej. Mimo że nie posiada możliwości nakładania sankcji, to jest władny dokonywać ocen, może też prowadzić mediacje i wystawiać opinie. Brak możliwości nakładania sankcji w żadnym stopniu nie osłabia pozycji Rzecznika, gdyż – jak już wspomniano – instytucje czy organy o specjalnym mandacie mają charakter uzupełniający w systemie rozliczalności. Kompetencje Rzecznika są dwojakiego rodzaju: z jednej strony ma on możliwość doraźnego interweniowania w przypadku złego administrowania (*fire-fighting*),

³⁵ Szerzej zob. L. Graniszewski *Trybunał Obrachunkowy w systemie odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka, *Odpowiedzialność...*, s. 205–221.

z drugiej zaś – w sposób ciągły monitoruje administrację unijną w celu zapobiegania nieprawidłowościom (*fire-watching*)³⁶. W myśl artykułu 228 TFUE skargi do Rzecznika mogą być składane przez obywateli Unii oraz osoby zamieszkujące UE w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem petycji do deputowanego Parlamentu Europejskiego.

Tym, co odróżnia te trzy organy od ich odpowiedników na poziomie państw narodowych, jest sieciowość ich działania. W przypadku wizytacji przeprowadzanych przez Trybunał Obrachunkowy trybunały narodowe wspierają go logistycznie. Trybunałom narodowym udostępniany jest program wizyt i spotkań, gdyż funkcjonują jako łącznik między administracją, w której ma zostać przeprowadzona kontrola, a Trybunałem Obrachunkowym, tym samym umożliwiana jest wymiana informacji. Istnieją również struktury koordynujące, raz do roku odbywa się także spotkanie komitetu, w którego skład wchodzi najwyżsi zwierzchnicy trybunałów narodowych i członkowie Trybunału Obrachunkowego. Dwa razy w roku spotykają się oficerowie łącznikowi tych instytucji. Dyskutuje się kwestie praktyczne związane z pracą Trybunału Obrachunkowego i dokonuje się wymiany informacji, omawia się procedury kontroli etc. Istnieją także grupy robocze, które spotykają się okresowo w celu pogłębienia wymiany informacji na temat konkretnych kwestii. Niemniej jednak przekazywanie informacji ma charakter jednokierunkowy, bowiem Trybunał Obrachunkowy informuje w większym stopniu trybunały narodowe. Także w przypadku OLAF możemy stwierdzić sieciowość powiązań, która jest wpisana w jego działalność. OLAF ściśle współpracuje nie tylko z organami krajowymi państw członkowskich, lecz także z Europejskim Urzędem Policji, Europejską Siecią Sądową czy z Europejskim Zespołem Współpracy Sądowej. Dodatkowo, w celu zwiększenia efektywności wyżej wymienionej współpracy, stworzony został komputerowy System Informacyjny ds. Zwalczania Oszustw (AFIS) oraz System Informacji Celnej (CIS). Sieciowość działania charakteryzuje także Rzecznika, czego dowodem jest powołanie do życia w 1996 r. Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, składającej się z rzeczników praw obywatelskich państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który występuje w niej jako *primus inter pares*. Współpraca w ramach sieci sprowadza się do wzajemnego transferu skarg obywatelskich.

³⁶ Szerzej zob. J. Szymańska, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka, *Odpowiedzialność...*, s. 177–202.

Podsumowanie

Niewątpliwie w Unii Europejskiej mamy do czynienia z innymi mechanizmami rozliczalności niż w państwach narodowych. Rozliczalność wertykalna (inaczej wyborcza), nawet jeżeli występuje, to przesunięta jest na poziom krajowy. Innymi słowy, wyborcy rozliczają swoich polityków w trakcie wyborów europejskich za ich działania na poziomie państw członkowskich. Rozliczalność horyzontalna (nazywana administracyjną), właściwie funkcjonuje, choć z wieloma zastrzeżeniami. Wystarczy wspomnieć, że dwie spośród pięciu najważniejszych instytucji unijnych, tj. Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska, właściwie w niewielkim stopniu podlegają kontroli. Szeroko zakrojona współpraca niemalże wszystkich instytucji i organów Unii Europejskiej z ich odpowiednikami na poziomie państw członkowskich jest cechą charakterystyczną unijnych mechanizmów rozliczalności, choć trudno do końca stwierdzić, w jakim stopniu przyczynia się to do efektywności systemu. Ten stan rzeczy wynika przede wszystkim z rozwiązań opartych na założeniu, że najistotniejszym zadaniem instytucji europejskich jest osiągnięcie równowagi, bez konieczności zachowania klasycznej zasady trójpodziału władz. Wydaje się, że właśnie odejście od klasycznego podziału monteskiuszowskiego rodzi pytania zarówno o demokratyczność systemu, jak i przyporządkowanie odpowiedzialności.

Podsumowując, należy także podkreślić, że założenia paradygmatu wielopoziomowego rządzenia nie do końca sprawdzają się w warunkach unijnych w odniesieniu do rozliczalności. Biorąc pod uwagę rozliczalność wertykalną, trzeba przecież zauważyć, że pociąganie do odpowiedzialności polityków krajowych w eurowyborach nie dowodzi przenikania się poziomów i kompetencji, lecz braku faktycznej rozliczalności przedstawicieli na poziomie ponadnarodowym. Paradygmat wielopoziomowego rządzenia lepiej broni się w przypadku rozliczalności horyzontalnej, aczkolwiek i tutaj mamy do czynienia z brakiem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na poziomie narodowym.

Kiedy analizuje się kwestię rozliczalności w Unii Europejskiej, może pojawić się także wątpliwość, czy na pewno zastosowanie takich mechanizmów wynika z realizowania rozliczalności w warunkach istnienia wielopłaszczyznowości struktury sprawowania władzy. Nasuwa się też pytanie, czy wielopoziomowy charakter Unii Europejskiej, wyrażający się m.in. w generowaniu zjawiska powiązanych kompetencji i problemie przyporządkowania odpowiedzialności, nie jest swego rodzaju usprawiedliwieniem, wobec nieukończonego projektu integracji. Być może mamy

do czynienia ze swego rodzaju hipokryzją polityków, w którą wpadają badacze, powtarzający jak mantrę tezę o unikatowości systemu unijnego, choć tak naprawdę istniejące mechanizmy rozliczalności nie pozwalają na pociąganie do odpowiedzialności, a cały system Unii Europejskiej, nazywany eufemistycznie *sui generis*, w gruncie rzeczy prowadzi do sytuacji, w której to nie obywatel decyduje o tym, kto ma legitymację do podejmowania decyzji w jego imieniu na arenie unijnej, lecz politycy wybrani w najsilniejszych państwach europejskich, a w jeszcze bardziej pesymistycznej opcji – rynki międzynarodowe, korporacje i banki. Niewątpliwie architektura instytucjonalna Unii Europejskiej będzie nadal ewoluowała i tak naprawdę trudno teraz rozstrzygnąć, kto okaże się zwycięzcą a kto pokonanym w walce o przejrzystość, rozliczalność, odpowiedzialność i sprawiedliwość.

STRESZCZENIE

Zagadnienie rozliczalności jest niezwykle istotne ze względu na wysiłki na rzecz mierzenia stopnia sprawności funkcjonowania systemów politycznych. W ostatnich latach także badania dotyczące rozliczalności prowadzone są na poziomie ponadnarodowym, w tym w badaniach nad systemem Unii Europejskiej. Dlatego też głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte mechanizmy rozliczalności w Unii Europejskiej sprzyjają sprawnemu rządzeniu w wymiarze transnarodowym czy też są jedynie kolejną kalką rozwiązań przyjętych w państwach narodowych, które nie mają zastosowania na poziomie ponadnarodowym. W tym celu poddano analizie funkcjonowanie najważniejszych instytucji i organów Unii Europejskiej kluczowych z punktu widzenia rozliczalności. Do sprawdzenia, w jakim stopniu wydolny jest system rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, wykorzystano model rozliczalności, który zaproponował Guillermo O'Donnella.

Anna Sroka

ACCOUNTABILITY IN TRANSNATIONAL SPACE: CASUS EUROPEAN UNION

The issue of accountability is extremely important due to the efforts to measure the degree of efficiency of political systems. Recently, the researches on accountability are conducted at the supranational level, including research on the European Union system. Therefore, this article will try to answer the question whether or

not the mechanisms of accountability promote efficient governance in transnational dimension in the European Union and also whether these are just another carbon copy of the solutions adopted in national States, which are not applicable at transnational level. Consequently, we will investigate the functioning of the key institutions and bodies of the European Union in terms of accountability. To examine how efficient is the system of accountability in the European Union in terms of multi-level governance we will be using model of accountability proposed by Guillermo O'Donnell.

KEY WORDS: *European union, quality of democracy, accountability, multi-level governance*

Bibliografia

- G. O'Donnell, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, „Nueva Sociedad” 1997, nr 152.
- J. Fernández-Albertos, *Las elecciones europeas y la economía: ¿son estas elecciones referendos sobre los gobiernos nacionales?*, [w:] M. Rocal, J. Font (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, Madrid 2012.
- F. Ferrara, T. Weishaupt, *Get Your Act Together: Party Performance in European Parliamentary Elections*, „European Union Politics” 2004, nr 5.
- C. Lord, *Democracy and Democratization in the European Union*, [w:] S. Bromley (ed.), *Governing the European Union*, Los Angeles 2001.
- B.G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford–New York 2003.
- G.B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.
- K. Reif, *National Election Cycles and European Elections, 1979 and 1984*, „Electoral Studies” 1984, nr 3.
- H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004. Still Second-Order?*, „West European Politics” 2005, nr 28.
- A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy iluzja?*, Warszawa 2011.
- P. Taggart, *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems*, „European Journal of Political Research” 1998, nr 33.
- R. Wiszniowski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008.

Adam Szymański

Zarządzanie wielopoziomowe – analiza przypadku polityki rozszerzania Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

Unia Europejska, wielopoziomowe zarządzanie, polityka rozszerzenia, państwo członkowskie, instytucja ponadnarodowa

Wstęp

Pojęcie *governance*, czyli „zarządzania”, bardzo często odnoszone jest do Unii Europejskiej i jej systemu politycznego. Nie można go jednak rozumieć w odniesieniu do tej struktury w wąski sposób, jako samą czynność zarządzania. W bardzo ogólnych kategoriach jest ono definiowane przez Markusa Jachtenfuchsa i Beatę Kohler-Koch jako „ciągły proces polityczny wyznaczania celów dla społeczeństwa i wkraczanie w nie, aby osiągnąć te cele”¹. Jest to jednak zbyt ogólna definicja, aby mogła stanowić punkt odniesienia dla jakiegokolwiek analizy. Należy ją uszczegółowić, wskazując, co konkretnie oznacza to „wkraczanie w społeczeństwo”, czyli co mieści się w szerokiej definicji zarządzania, niezbędnej dla analizy przypadku UE. Trafnie uczynił to Janusz Ruszkowski, który stwierdził, że „termin *governance* dotyczy niehierarchicznego systemu negocjacji politycznych, regulacji i administracji, który jest ulokowany poza tradycyjnym rozumieniem hierarchicznego i suwerennego państwa jako podstawowej areny dla procesu podejmowania decyzji i rozwiązywania

¹ M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004, s. 99.