

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

**Plädoyer für eine erneuerte
Europäische Union**

Die Ratifikationskrise
als politische Führungskrise



Prof. dr Ludger Kühnhardt

**O odnowie
Unii Europejskiej**

Kryzys ratyfikacji
jako kryzys kierownictwa UE

Nr. 10. Dr. Robert Grzeszczak, *Subsidiäre Demokratie*, 2009

Nr. 9. Stephan Raabe: *Transformation und Zivilgesellschaft in Polen*, 2008

Nr. 8. Stephan Raabe (Hg.): *Amerikanische Raketenabwehr in Europa*, 2008

Nr. 7. Dr. Nils Goldschmidt: *Der Streit um das Soziale in der Marktwirtschaft*, 2008

- *Grundlage der Europäischen Einigung*, 2008

Nr. 6. Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering: *Die Menschenrechte*

Nr. 5. Dr. Kazimierz Wóycicki: *Der Konflikt um die historische Erinnerung in Europa*, 2008

Nr. 4. Ronald Pofalla: *Freiheit für Belarus*, 2007

Nr. 3. Dr. Wolfgang Schäuble: *Deutschland und Polen – gemeinsam in Europa*, 2007

Nr. 2. Dr. Andreas Schockenhoff: *Russland - ein potenzieller Wertepartner?*, 2007

Gemeinsam die Ziele in Europa erreichen, 2007

Nr. 1. Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering: *Europas Werte verteidigen.*

Raporty Fundacji Konrada Adenauera w Polsce:

Nr 1. Prof. dr Hans-Gert Pöttering: *Obrona wartości europejskich.*

Wspólne dążenie do realizacji celów w Europie, 2007

Nr 2. Dr Andreas Schockenhoff: *Rosja - potencjalny partner we wspólnocie wartości?*, 2007

Nr 3. Dr Wolfgang Schäuble: *Polacy i Niemcy wspólnie w Europie*, 2007

Nr 4. Ronald Pofalla: *Wolność dla Białorusi*, 2007

Nr 5. Dr Kazimierz Wóycicki: *Europejski konflikt pamięci*, 2008

Nr 6. Prof. dr Hans-Gert Pöttering: *Prawa człowieka*

– podstawa integracji europejskiej, 2008

Nr 7. Dr Nils Goldschmidt: *Spór o element społeczny gospodarki rynkowej*, 2008

Nr 8. Stephan Raabe (wyd.): *Amerykańska tarcza antyrakietowa w Europie*, 2008

Nr 9. Stephan Raabe: *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, 2008

Nr 10. Dr Robert Grzeszczak: *Subsydiarna demokracja*, 2009

Tytuł oryginału:

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt: *Plädoyer für eine erneuerte Europäische Union*

(Seria: Kirche und Gesellschaft Nr. 352, wyd. Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle Mönchengladbach),

Kolonia, 2008

Dziękujemy prof. dr. Antonowi Rauscherowi SJ za zgodę na przedruk publikacji w Polsce.

Wydawca:

Fundacja Konrada Adenauera, Przedstawicielstwo w Polsce

Stephan Raabe

02-561 Warszawa, ul. J. Dąbrowskiego 56

tel.: +48 22 845 93 30, fax: +48 22 848 54 37

e-mail: kas@kas.pl

www.kas.pl, www.kas.de

Redakcja:

Hanna Dmochowska

Tłumaczenie z języka niemieckiego:

Paul Bomert, Hanna Dmochowska

Projekt graficzny i skład:

Mediakoncept, www.mediakoncept.pl

tel./fax: +48 22 852 24 65

Prof. dr Ludger Kühnhardt

O odnowie Unii Europejskiej

Kryzys ratyfikacji jako kryzys kierownictwa UE



Konrad
Adenauer
Stiftung

Szefowie państw i rządów Unii Europejskiej podpisali na spotkaniu Rady Europejskiej 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie dwa traktaty, aby przyspieszyć proces integracji europejskiej: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktat o Unii Europejskiej. Europejski Traktat Konstytucyjny z 2004 r. miał objętość 500 stron i był uznawany za mało zrozumiały. Nowe traktaty Lizbońskie obejmują ze wszystkimi załącznikami 3000 stron, a jednak mają zapewnić większą przejrzystość, bardziej dojrzałą demokrację i większą skuteczność działania UE.

Traktat z Nicei był europejskim wyrazem lęków i braku decyzji oraz sceptycyzmu europejskiego.

Z punktu widzenia politycznych uczestników UE Traktat Lizboński można było niewątpliwie postrzegać jako postęp w porównaniu do dotychczas obowiązującego Traktatu nicejskiego z 2000 roku. Jednak zanim jeszcze wysechł atrament na podpisach pod nim złożonych, już stał się blokadą dla wewnętrznej struktury zarządzania UE wobec zakładanych skutków rozszerzenia Unii na wschód. Traktat z Nicei był europejskim wyrazem lęków i braku decyzji oraz sceptycyzmu europejskiego. Traktat nicejski będący udoskonaleniem Traktatu o Unii Europejskiej z 1991 r. (Traktat z Maastricht) miał od początku 2009 r. zostać poprawiony w głównych punktach poprzez Lizboński Traktat Reformujący: w głosowaniach Rady Europejskiej miała zostać wprowadzona zasada podwójnej większości, Parlament Europejski miał stać się współustawodawcą w niemal wszystkich istotnych kwestiach europejskich, prezydent Rady Europejskiej miał być wybierany na okres dwóch i pół lat, Komisja Europejska miała zostać zmniejszona, aby stać się bardziej organem politycznym, niż reprezentacją narodową, Unię miał faktycznie reprezentować minister spraw zagranicznych z oficjalnym tytułem „Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa” dysponujący własną służbą dyplomatyczną, UE miała otrzymać status osobowości prawnej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej miała stać się częścią europejskiego prawa pierwotnego, chociaż nie stanowi integralnego elementu traktatu.

Założenia te były dobrą zapowiedzią bardziej wydajnego funkcjonowania instytucji europejskich, nawet jeśli niektóre ze zmian miały wejść w życie dopiero od 2017 roku.

Z punktu widzenia obywateli Wspólnoty trzeba by uznać Traktat z Lizbony za regres w porównaniu do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy podpisanego w 2004 r. przez ówczesnych szefów państw i rządów UE. Odnosi się to również do aspektu zwiększenia przejrzystości procesów wewnętrznie europejskich oraz ponownego przybliżenia ludziom projektu integracyjnego. Europejski Traktat Konstytucyjny został w intensywnym i publicznym procesie opracowany przez Konwent Unii Europejskiej pod przewodnictwem byłego francuskiego prezydenta Valéry'ego Giscarda d'Estainga. Został potem ratyfikowany w 18 z 27 państw członkowskich, następnie jednak w 2005 r. odrzucony przez referenda we Francji oraz Holandii. Negatywne głosowania nie były w gruncie rzeczy skierowane przeciw poszczególnym zapisom Traktatu Konstytucyjnego, ale wynikały z wewnątrzpolitycznych motywów i okoliczności związanych z działaniami podejmowanymi przez politycznych przywódców tych dwóch krajów w skali polityki europejskiej.

Druga szansa dla Traktatu Reformującego?

Szefowie państw i rządów Unii Europejskiej nazwali Traktat z Lizbony Traktatem Reformującym, mimo iż był on traktatem naprawiającym. Tak naprawdę Traktat ten nie mógł pogodzić obywateli Unii z politycznymi instytucjami oraz działającymi w nich urzędnikami. Nie mógł on być nową „umową społeczną” (contrat social), mówiąc językiem teorii polityczno-prawnej. Traktat Lizboński miał ratować politykę i zapobiec jeszcze większemu paraliżowi oraz utracie legitymacji do działania UE. Być może w przyszłości pokaże, że było to nie lada osiągnięcie w czasach daleko rozpowszechnionego przesytu pomysłem wspólnej Europy. Możliwe, iż w ciągu najbliższego dziesięciolecia autentycznie uda się, dzięki pragmatycznemu i politycznemu wysiłkowi, krok po kroku przełamać powszechne obecnie zmęczenie i sceptycyzm wobec spraw europejskich, czego można sobie tylko życzyć. Jednak przez tymczasowe zatrzymanie procesu ratyfikacyjnego Traktatu Lizbońskiego przez referendum w Irlandii nie wykorzystano szansy na nowe utworzenie UE w duchu dzieła konstytucyjnego, które faktycznie zasłużyło na taką nazwę. Los Europejskiego Traktatu Konstytucyjnego czyli Traktatu Reformującego z Lizbony przypomina z historii niemieckiej los konstytucji tworzonej przez Zgromadzenie Naro-

Traktat Lizboński miał ratować politykę i zapobiec jeszcze większemu paraliżowi oraz utracie legitymacji do działania UE.

Chcąc pogodzić skuteczność z demokracją na poziomie Unii Europejskiej trzeba być gotowym do przeprowadzenia referendum ogólnoeuropejskiego w sprawie konstytucji europejskiej.

dowe w kościele św. Pawła we Frankfurcie nad Menem w 1848 r. Wówczas po niepowodzeniu tego zamysłu proces tworzenia niemieckiej konstytucji stanął w miejscu. Widocznie proces prowadzący do pełnej demokracji parlamentarnej zawsze musi swoje trwać. Było tak w przypadku pojedynczych narodów, tak też jest najwyraźniej w przypadku Unii Europejskiej.

Nie można wykluczyć, iż za dwadzieścia, trzydzieści lub nawet pięćdziesiąt lat dojdzie do ponownej próby napisania konstytucji europejskiej, która będzie mogła nosić godną jej treści nazwę. Jeżeli naprawdę w przyszłości do tego dojdzie, to trzeba będzie z tej walki o konstytucyjność integracji europejskiej na początku XXI wieku wyciągnąć i zapamiętać następujący wniosek: kolejny tekst konstytucji UE musi być krótki, zwięzły i precyzyjny. Trzeba go w przejrzysty sposób wynegocjować i w jeszcze bardziej przejrzysty ratyfikować. Chcąc pogodzić skuteczność z demokracją na poziomie Unii Europejskiej trzeba być gotowym do przeprowadzenia referendum ogólnoeuropejskiego w sprawie konstytucji europejskiej. Rozsądnie byłoby też zmierzać do osiągnięcia bezpośrednich wyborów prezydenta UE. Zanim jednak do tego dojdzie wybory do Parlamentu Europejskiego pozostaną działaniem zastępczym dla Europy obywatelskiej. Równocześnie pozostaną elementem kary wynikającej z braku innych, przejrzystych form udziału obywateli w polityce europejskiej. Jedni nie traktują wyborów do Parlamentu Europejskiej poważnie, a inni je wykorzystują, aby wyrazić swoje niezadowolenie z braku możliwości większego udziału w kształtowaniu polityki europejskiej. Jeszcze inni dają się zmanipulować i użyć populistycznym malkontentom, ponieważ nie są w stanie właściwie ocenić związku między przyczynami uzasadnionego niezadowolenia a skutkiem wyborów do PE. Warunkiem uatrakcyjnienia wyborów do Parlamentu Europejskiego i przewyższenia obowiązujących uprzedzeń jest ubieganie się o najwyższe pozycje w PE prawdziwie europejskich partii z europejskimi programami politycznymi i rozpoznawalnymi osobowościami na czele.

Zakończyć patologię reform instytucji

Nowa Europa wyrasta z doświadczeń kryzysów, a proces ten nadal napotyka na wiele trudności. Ani Francuzi, Holendrzy ani Irlandczycy, którzy

zagłosowali przeciw Traktatowi, nie są w istocie rzeczy przeciwni Europie. Chcą oni jedynie – i to jest głównym przesłaniem tych trzech referendów – innej Europy, chcą Europy, która jest bliższa dyskusjom i uczuciom, lękom i nadziejom ludzi. Najwyraźniej odrzucają Europę zaproponowaną im przez polityków i biurokratów. Odmówili poparcia dla nowej umowy między obywatelami Unii a instytucjami UE, która sama jest projektem odnoszącym największy sukces we współczesnej historii Europy.

Trudno opisać złożoność motywów lub denerwować się manipulacjami, do których doszło we wszystkich trzech krajach w obozach przeciwnych Traktatowi. Paradoxem jest, iż na wiosnę 2008 w Irlandii prowadzono kampanię wyborczą wokół podstawowych zasad przyszłej UE, która w gruncie rzeczy była kampanią odnoszącą się do podstawowych emocji i poglądów w Europie, a o które tak naprawdę w referendum nie chodziło. Paradoxem jest również to, że walka o wyborców irlandzkich ujawniła grupę obywateli europejskich, która, jak się powszechnie uważa, w ogóle nie istnieje. Każdy, kto był za lub przeciw Traktatowi Lizbońskiemu, mógł w Irlandii publicznie zająć stanowisko w tej sprawie, a to dzięki językowi angielskiemu, który jest praktycznie *lingua franca* Unii Europejskiej. Każdy, kto interesuje się polityką europejską, musiał poczuć się dotknięty wynikiem irlandzkiego referendum. Referendum to dotyczyło wszak całej Europy a nie tylko Irlandii.

Kolejnym paradoksem wynikającym z sytuacji powstałej przez odrzucenie Traktatu Lizbońskiego jest fakt, że niecały milion osób zagłosował w imieniu 495 milionów obywateli Unii, a jednocześnie mając większość w tym głosowaniu wziął w zakład wszystkich pozostałych. Dla europejskich federalistów, i nie tylko dla nich, wynika z tego wiele poważnych pytań na temat teorii demokracji. Zanim doszło do irlandzkiego referendum 18 z 27 parlamentów Unii ratyfikowało Traktat Reformujący z Lizbony. Nawet ten, kto pragnie, aby Europa nie była konstrukcją obywatelską, lecz wspólnotą państw, nie może być zadowolony z konstelacji powstałej w wyniku irlandzkiego „Nie”. Jeżeli wszyscy inni są zgodni co do podstawowych zasad, to czy jedyne państwo, które głosuje na „nie”, nie powinno być konsekwentne i wystąpić z UE?

Referendum to dotyczyło wszak całej Europy a nie tylko Irlandii.

Ale co może się stać, jeżeli wbrew wszelkim życzeniom Traktatu Lizbońskiego nie da się wprowadzić w życie?

Niektórzy rzeczywiście proponowali takie rozwiązanie. Ale nawet tymczasowe wykluczenie Irlandii nie mogłoby być realnym sposobem rozwiązania problemu. Tego typu próby, które i tak trudno by było uzasadnić prawnie, są sprzeczne z modelem dzisiejszej Europy jako tolerancyjnej, demokratycznej i rozwiązującej konflikty wspólnoty. Pragnienie założenia Europy na nowo bez „trudnych” i „przekornych” państw jest pomysłem zarówno ryzykownym jak i dalekim od rzeczywistości.

Również niektóre z innych, wyrażanych bezpośrednio po negatywnym referendum w Irlandii reakcji politycznych można było przewidzieć. Wielu polityków w UE zareagowało podobnie jak po negatywnych referendach z 2005 r. we Francji i Holandii: proces ratyfikacyjny musi być kontynuowany, trzeba wziąć pod uwagę drugie referendum w Irlandii, rząd w Irlandii musi rozwiązać problem, być może da się zaoferować Irlandii określone klauzule *opt-out* wobec wspólnej polityki. Czy takie reakcje po wydarzeniach ostatnich lat (oraz minionej kampanii wyborczej w sprawie referendum w Irlandii) rzeczywiście wyłonią realistyczny, nowy scenariusz, pozostawało jeszcze do jesieni 2008 r. niejasne. Pewne wydaje się tylko, że trakt z Lizbony nie wejdzie w życie od początku 2009 r., jak się tego spodziewano.

Ale co może się stać, jeżeli wbrew wszelkim życzeniom Traktatu Lizbońskiego nie da się wprowadzić w życie? Pomimo niejednej retorycznej wypowiedzi nie byłby to koniec instytucjonalnego procesu reformującego. Trzeba by natomiast sprawdzić, w kwestii których zapisów Traktatu Lizbońskiego politycy europejscy są jednego zdania, tak aby można zrealizować je rozporządzeniem Rady Europejskiej lub, w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w formie „wspólnej akcji” w ramach prawa wtórnego Unii Europejskiej.

Istotne jest: referendum w Irlandii wiele nie zmieniło – Unia Europejska nadal jest coraz bardziej złożonym zbiorem różnych państw, który tworzą elementy zarówno przyjazne jak i nieprzyjazne pomysłowi wspólnej Europy, a funkcjonuje w oparciu o coś, co można by określić roboczą wersją konstytucji składającej się z Traktatów Rzymskich i Traktatu z Maastricht oraz z Traktatów z Amsterdamu i Nicei. Z jednej strony wszyscy członkowie UE

są obecnie bardziej niż kiedykolwiek zależni od referendum pojedynczego państwa członkowskiego, a z drugiej strony instytucje wspólnotowe – przede wszystkim europejskie ustawodawstwo – funkcjonują również bez Traktatu Lizbońskiego. I będą one funkcjonowały również teraz, gdy druga próba nowego utworzenia UE za pomocą mechanizmów reformy instytucjonalnej jest tymczasowo zablokowana.

Sytuacja ta zmusza do cofnięcia się o krok i zbadania istoty tej sprawy. Zwolennicy Traktatu Reformującego UE, nad którym Unia pracowała już prawie dekadę, usiłowali od 2001 r. stworzyć w gruncie rzeczy bardziej wydajne, przejrzyste i demokratyczne instytucje poszerzonej UE. Chodziło im i chodzi o optymalizację instrukcji obsługi Europy. Zainteresowaniem cieszą się regulacje UE oczywiście tylko wśród tych, którzy pracują w instytucjach Unii. Tym bardziej powinno zadziwiać, iż cały proces ratyfikacji i związane z nim problemy oraz przeszkody nie zostały przez te osoby potraktowane poważnie. Podwójna porażka procesu ratyfikacyjnego nie była wypadkiem przy pracy, winą mieszkańców jednego z krajów członkowskich, bądź też narodowych przywódców politycznych, ale wspólnym błędem Rady Europejskiej, klasycznym błędem pilota: zawiodła nie maszyna, nie załoga, nie pasażerowie, lecz piloci.

Obywatele Unii nadal nie życzą sobie – co potwierdzają od lat badania opinii publicznej – „mniej Europy”, ale lepszej, silniejszej, bliższej obywatelom i skuteczniejszej Unii Europejskiej. A dotyczy to nie kwestii związanych z regulaminem gremiów UE, ale treści jej polityki: ochrony środowiska, migracji, wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, zwalczania bezrobocia, podstawowych świadczeń socjalnych, oświaty, tożsamości kulturowej w zglobalizowanym świecie.

Proces „europeizacji” musi być kontynuowany

Dlaczego integracja europejska w formie, w jakiej jest praktykowana w strukturach politycznych UE oraz w państwach do niej przynależących jest aktualnie tak mocno krytykowana, mimo iż w zasadzie sprawa zjednoczenia Europy

Podwójna porażka procesu ratyfikacyjnego była wspólnym błędem Rady Europejskiej.

Europeizacja państw narodowych nie została jak dotąd zakończona.

nadal cieszy się szerokim poparciem? Podwójna teza niniejszych rozważań zakłada, że Unia Europejska cierpi z powodu dwóch zasadniczych defektów: po pierwsze europeizacja państw narodowych i ich zdolność do zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa ich obywateli nie została jak dotąd zakończona, a po drugie nie określono jasno *telos*, czyli celów i wartości zjednoczenia Europy. Pojęcie Europy jako wspólnoty wartości pozostanie pustą retoryczną figurą, jeżeli nie przeanalizuje się zróżnicowanych i częściowo sprzecznych wypowiedzi, które kryją się za tą metaforą.

Zagadka tożsamości narodowej

Od chwili wejścia w życie Traktatów Rzymskich przed pięcioma dekadami państwa narodowe w żadnym wypadku nie zanikły. Ale wcale o to nie chodziło, nawet tym najbardziej zagorzałym federalistom. Wszelkie sprzeczne temu twierdzenia są niepoważne, wywołane szczególnym zainteresowaniem zdyskredytowania myśli federalnej. Praktycznie rzecz biorąc zamysł federalizmu przetrwał. Do dzisiaj funkcjonuje stworzony w jej duchu wielopoziomowy system rządzenia w Europie. Jest on niewystarczający, niedokończony i zawiera sprzeczności. Zmęczenie spowodowane zniszczeniami „trzydziestoletniej wojny domowej” w Europie z lat 1914 do 1945 oraz wywołany przez nią początek końca władzy państw kolonialnych zapoczątkowały równocześnie transformację zachodnioeuropejskiego państwa narodowego. Pytania o tożsamość wynikające z pojęcia narodu lub mające za treść homogeniczność narodową zostały złagodzone. Dzisiaj zachodnioeuropejskie państwo narodowe – kraj Basków jest wyjątkiem, który potwierdza regułę – opiera się na lojalności politycznej, której najsilniejszym dążeniem jest jakość ochrony praw podstawowych i rozwój wolności obywateli takiego państwa. Zwyczajne pytania o tożsamość narodową nie zniknęły jednak całkowicie. Często jednak wewnątrz Unii Europejskiej przyjęły charakter problemów mentalnościowych. Dotyczy to przede wszystkim zachodnich państw członkowskich UE z wyjątkiem sytuacji w kraju Basków, Szkocji lub na Korsyce. W większości regionów wewnątrz UE jedność Europy nie jest już kwestią wojny i pokoju, jak jeszcze przed kilkoma laty w Kosowie lub od niedawna znowu na Kaukazie. Wewnątrz społeczeństw unijnych dominujących w Europie Zachodniej

problem polega głównie np. na tym, czy francuski biznesmen ma zaprosić swojego holenderskiego kolegę na syty francuski obiad z winem, aby zrobić dobry interes czy też zadowolić się skromną holenderską kanapką i wodą gazowaną a dopiero później w biurze przejść do rzeczy. Dla politycznych graczy istotne w UE jest zarządzanie interesami definiowanymi ekonomicznie i osiąganie konsensusu wymuszanego przez struktury Unii.

Tożsamość wynika dzisiaj we wszystkich krajach członkowskich UE głównie z siły państwa opiekuńczego i na niej się opiera. Pytania o zabezpieczenie bytu, o świadczenia i opiekę społeczną są często ważniejsze dla obywatelskiej świadomości państwowej niż klasyczne tematy narodowe. Tożsamość narodową często zredukowano do mentalności. Takie postępowanie przyjęło się przede wszystkim w Europie Zachodniej, natomiast w postkomunistycznych krajach członkowskich, funkcjonują jeszcze dawne pojęcia tożsamości narodowej. Jednym ze skutków europejskiej transformacji zachodnioeuropejskiego państwa narodowego jest fakt, że w Europie Zachodniej brakowało i brakuje świadomości, iż w Europie Środkowej, Południowo-Wschodniej a tym bardziej we Wschodniej mentalność nadal może być wyrazem głęboko zakorzenionej tożsamości narodowej. A tożsamości nie da się wynegocjować i dopasować do uzgodnionej formuły.

Europeizacja państwa opiekuńczego

Idea państwa jako ideału porządku zapewniającego wolność nie wszędzie łatwo się przyjmuje. Również w postkomunistycznych państwach członkowskich UE oczekuje się coraz bardziej, że państwo będzie odpowiadało przede wszystkim za bezpieczeństwo socjalne, czyli opiekę i świadczenia społeczne. Europę postrzega się często jako rozbudowaną wersję takiego państwa opiekuńczego. Wiele osób myśli, że Europa jest dobra, bo drzemie w niej nadzieja na postęp socjalny i jest ona dobra tylko w tym stopniu, w jakim jest w stanie spełnić oczekiwania polepszenia bytu socjalnego. Rozczarowania wobec takich oczekiwań można się było spodziewać i wystąpiły one zresztą nieuchronnie. Znaczna część ludzi w społeczeństwach transformacyjnych często nie do końca zrozumiała, że tożsamość i suwerenność

W postkomunistycznych krajach członkowskich, funkcjonują jeszcze dawne pojęcia tożsamości narodowej.

wolnego państwa konstytucyjnego w dzisiejszych czasach wynika przede wszystkim z ochrony praw podstawowych. Socjalne zabezpieczenie społeczeństwa za pomocą tych praw jest niemożliwe, tym bardziej w formie regulacji w skali europejskiej.

Tak więc połączenie tych dwóch niewydolnych płuc Europy nie przyniosło skutku w postaci nowego projektu. Model zachodniego państwa narodowego w dzisiejszych czasach wykorzystuje i krytykuje się przede wszystkim tam, gdzie trzeba rozwiązać kwestie państwa opiekuńczego oraz bytu socjalnego. Model ten nie jest już prawie wcale w stanie podołać stawianym wymogom. Partyjno-polityczne linie frontu wyznaczają zarówno pragnienie możliwych do spełnienia zasad sprawiedliwości społecznej, jak i niemożność zrealizowania ich w drodze konsekwentnego przeprowadzenia reform. W wielu krajach doszło do powstania niepewnych większości parlamentarnych. Postkomunistyczne państwo transformacji stało się punktem odniesienia dla wszelkich oczekiwań i roszczeń zaspokojenia bezpieczeństwa socjalnego. Tej funkcji nie jest jednak w stanie wziąć na siebie w niewielkim nawet stopniu. Jego partyjno-polityczni eksponenci popadali w wir zmian i reform, ale również tu większość rządowa okazywała się często niewystarczająca.

Państwo narodowe uległo europeizacji, natomiast państwo opiekuńcze i socjalne dotychczas jeszcze nie.

Państwo narodowe uległo europeizacji, natomiast państwo opiekuńcze i socjalne dotychczas jeszcze nie. Najwięcej uwagi politycy państw narodowych w Europie poświęcają aktualnie zarządzaniu państwem socjalnym. Polega to w gruncie rzeczy na stałym zapobieganiu kryzysom, czy to w kwestiach emerytalnych, zdrowotnych, czy na rynku pracy. Państwa socjalne wśród krajów członkowskich UE coraz mniej sobie radzą w dzisiejszych czasach z utrzymaniem spójności poszczególnych społeczeństw. Nie wypełniają one zadania narodowego, a jednocześnie blokują prawo do socjalnej spójności w Europie. W europejskiej wspólnocie zbyt często własna korzyść zwycięża z kosztami ponoszonymi przez innych. Podstawowe sprawy socjalne i dotyczące państwa opiekuńczego nie należą do płaszczyzny europejskiej, a mimo to wykorzystuje się ją do wyrażania w dość prosty i szybki sposób niezadowolienia z socjalno-politycznych mankamentów dzisiejszych czasów.

Do europejskiego państwa socjalnego dzisiaj nam jeszcze bardzo daleko i prawdopodobnie zostanie tak jeszcze przez wiele lat. Przeszkodą są społeczne i ekonomiczne asymetrie, różnice regionalne wewnątrz UE oraz różne modele socjalne w różnych regionach UE. Niezależnie od wszelkich twierdzeń, iż istnieje tylko jeden model europejskiego państwa socjalnego, jest takich modeli kilka i są one częściowo sprzeczne. Jedni obawiają się dumpingu socjalnego, inni dążą do nowego, bardziej prospołecznego podziału finansowego w Europie, który byłby przez aparaty państwowe i systemy gospodarcze nie do utrzymania. Mimo to, a może właśnie dlatego, nie da się w przyszłości ominąć transeuropejskiej wersji unijno-obywatelskiego pojęcia solidarności. Nie opowiadam się za zharmonizowanym europejskim państwem socjalnym, ale jestem gotów kruszyć kopie o niezbędną zgodność, o *benchmarking* oraz *Fremdwort* o innowacyjne europejskie modele państwa opiekuńczego. Próby dostosowania modelu w państwach socjalnych, które się odbywają w całej Europie da się jedynie wtedy zadawałajaco przeprowadzić i sfinansować, jeżeli niektóre, wymagające bardzo precyzyjnej definicji świadczenia socjalne i opiekuńcze zostaną poddane europeizacji. W obliczu zmian demograficznych w dzisiejszej Europie musi nastąpić poszerzenie bazy kapitałowej dla finansowego modelu socjalnego i opiekuńczego w UE, które wymaga zrównoważonego podziału przychodów i wydatków. Jednocześnie w ten sposób mogą powstać w budżetach poszczególnych państw oszczędności w wyniku zysków będących skutkiem zwiększonej sprawności wydatkowania środków. Jest to w końcu jedyna możliwość – aby wspólnota europejska zyskała na wartości – dzięki europejskim modelom, tym które zasłużyły faktycznie na taką nazwę, i będzie w stanie wykorzystać tę wewnętrzną przesłankę integracji europejskiej w celu wspomoczenia procesu integracyjnego dla wszystkich biorących w nim udział społeczeństw. Jedynie poprzez wzmocnienie transnarodowego poczucia solidarności europejskie państwo narodowe może znaleźć trwałą akceptację i zachować wewnętrzną legitymację władzy w wielopoziomym systemie integracji europejskiej realizowanej w Unii.

Nie ma dzisiaj jednego europejskiego modelu socjalnego, jest ich wiele. I na pewno nie zmieni się to pod wieloma względami. W końcu trzeba dążyć do tego, aby stworzyć wielopoziomowy europejski system socjalny, który według

Do europejskiego państwa socjalnego dzisiaj nam jeszcze bardzo daleko i prawdopodobnie zostanie tak jeszcze przez wiele lat.

zasady subsydiarności nie zwolni pojedynczych państw z odpowiedzialności, ale rozszerzy ją na całą Europę. Kreatywne modele mogą się do tego przyczynić, np. modele opcjonalne, w których pracownicy migracyjni mogą sami zdecydować, czy będą wpłacać składki do systemów socjalnych kraju rodzimego, czy też do systemów danego kraju, w którym tymczasowo pracują. Kraje wspólnotowe Unii Europejskiej nie unikną na dłuższą metę znacznej podwyżki budżetu UE – nie za cenę podwyżek podatkowych w pojedynczych krajach, ale poprzez przekazanie znacznie więcej niż tylko jednego procentu produktu narodowego brutto na poziom UE, aby mogła ona w odpowiedni sposób podjąć się powierzonych jej zadań. W przeciwnym razie UE nie będzie w stanie odpowiednio wykonać tych zadań i spełnić wymogów, które się jej stawia, i których w przyszłości z pewnością przybędzie. Wzmocnienie budżetu UE oraz utworzenie autentycznego źródła dochodowego UE – podatku europejskiego – musi się wiązać z surową kontrolą budżetu oraz konsekwentnym respektowaniem zasady politycznej odpowiedzialności.

W tym kierunku UE powinna się rozwijać nie zważając na aktualne sprzeczności i zastrzeżenia w odpowiednich dyskusjach, aby uzupełnić europejskie państwo narodowe o wymiar socjalny i rozbudować wyobrażenie obywateli unijnych o solidarności w wymiarze europejskim. Tylko w ten sposób zjednoczenie Europy może się znów stać pozytywnym celem wynikającym z idei wspólnoty obywatelskiej, (który wykracza poza płytką socjalistyczną ideologię interwencjonizmu i redystrybucji i należy do najstarszych cnót europejskiej nauki o państwie). Dotychczas pojęcie obywatelstwa unijnego w Unii Europejskiej pozostawało raczej kategorią formalno-prawną. Często się wręcz z niego pokpiwa. Faktycznie jednak jest ono kluczem do rozwiązania problemu przemian i niepokoju związanego z obecną próbą ponownego utworzenia UE z ducha kryzysu konstytucyjnego poprzez konsekwentną amortyzację i skierowanie tego procesu na konstruktywną i długotrwałe pozytywną drogę. Model kształtowania opiekuńczej Europy lub Europy z socjalnym aspektem redystrybucji nie spełni na stałe zadania, jeżeli będzie on utworzony tylko jako kalkulacja kosztów i korzyści, czyli rozliczenia przychodów i wydatków. Pomysł stworzenia europejskiej przestrzeni socjalnej wymaga unijno-obywatelskiego spojrzenia, obywatelskiego

Pomysł stworzenia europejskiej przestrzeni socjalnej wymaga ducha solidarności, bez którego Unia Europejska na dłuższą metę skazana by była na bycie tworem bez duszy, organizmem bez serca.

ducha solidarności, bez którego Unia Europejska na dłuższą metę skazana by była na bycie tworem bez duszy, organizmem bez serca.

Europa jako wspólnota wartości – sprzeczne stwierdzenia

Drugie pole problematyki napędzającej niepewność co do przyszłości integracji europejskiej wiąże się z niejasnością pojęcia wspólnoty wartości, którego coraz częściej używa się do opisywania Unii Europejskiej. Europa jako wspólnota wartości – brzmi dobrze – ale pozostaje niejasnym lub nawet pustym terminem, jeżeli przykrywa największe sprzeczności bez wcześniejszej uczciwej interpretacji pojęć i celów. To – a nie często zbyt pochopnie przytaczana przepaść między ambicjami a rzeczywistą realizacją wartości w polityce europejskiej, które może wystąpić w każdego rodzaju wspólnocie – jest właśnie głównym powodem braku mobilizacji UE jako wspólnoty wartości. Wspomnę tylko kilka uderzających przykładów:

1. Co ma oznaczać pojęcie Europy jako wspólnoty wartości, jeżeli nawiązuje się w niejasny sposób do modelu państwa socjalnego, który w gruncie rzeczy nie istnieje jako europejski model socjalny? Różnorodność tradycji i rodzajów państwa socjalnego w UE pociąga za sobą różne wnioski w dyskusjach nt. etyki pracy, kwestii wydajności, warunków pracy (podczas gdy niektórzy postrzegają pojęcie kapitału ludzkiego jako nieludzki sposób gospodarowania, dla innych oznacza on postęp i wzrost dobrobytu w dzisiejszym świecie). Odmiennie interpretacje modelu socjalnego mają jednak konsekwencje dla kwestii, czy Unia Europejska musi odpowiedzieć na wyzwanie wynikające z dynamiki globalizacji, czy też może z spocząć na laurach.
2. Co ma oznaczać pojęcie Europy jako wspólnoty wartości, jeżeli definicja małżeństwa i rodziny zawarta w karcie praw podstawowych Unii Europejskiej jest dziś w skrajnie odmienny sposób interpretowana w UE? To samo dotyczy klasycznych, głównych kwestii moralno-etycznych dotyczących początku i końca życia ludzkiego, etycznych warunków postępu medyczno-technicznego oraz znaczenia trwałości małżeństwa złożonego z rodziców o odmiennej płci na psychiczny i etyczny rozwój dzieci.

Europa jako wspólnota wartości – brzmi dobrze – ale pozostaje niejasnym lub nawet pustym terminem, jeżeli przykrywa największe sprzeczności bez wcześniejszej uczciwej interpretacji pojęć i celów.

3. Co ma oznaczać pojęcie Europy jako wspólnoty wartości, jeżeli dyskusja o publicznym znaczeniu religii jest skrajnie kontrowersyjna? Konfrontacja przeciwników odbywa się często tylko powierzchownie między przedstawicielami różnych religii monoteistycznych, głównie jednak kłócą się agnostyczni zwolennicy laicyzmu i zwolennicy publicznej etyki nacechowanej normami wiary. Chodzi tu o poważne kontrowersje na temat prawa do wychowania religijnego lub o obecność symboli religijnych w miejscach publicznych.

4. Co ma oznaczać pojęcie Europy jako wspólnoty wartości, jeżeli problemy ochrony środowiska są interpretowane w bardzo odmienny sposób przez tych, którzy uważają zachowanie świata stworzonego za niemal świętą ludzką powinność i tych, którzy opowiadają się za pragmatyczną odpowiedzialnością prowadzącą do racjonalnego podziału dóbr? Za przykład może służyć dyskusja w UE na temat przyszłości pokojowego wykorzystania energii atomowej.

5. Co w końcu, ale nie ostatecznie, ma oznaczać pojęcie Europy jako wspólnoty wartości wobec problemów imigrantów do UE i presji migracyjnej, która powstała u granic Unii? W rejonach, gdzie funkcjonują instytucje europejskie, a żyje tylko mała ilość „Europejczyków” nie można od imigrantów do UE oczekiwać, iż będą się kierować modelem „idealnego Europejczyka”. Kontrowersyjną kwestią wśród Europejczyków pozostaje pytanie dotyczące presji migracyjnej na UE i znaczenie imigracji do UE – podczas gdy w niektórych państwach członkowskich UE można zaobserwować zjawisko emigracji akurat wśród osób dynamicznych i dobrze wykształconych.

Dopóki Unia Europejska będzie się przedstawiała jako wspólnota wartości tuszując jednocześnie głębokie konflikty wynikające z interpretacji pojęć dotyczących podstawowych wartości, dopóty mało prawdopodobne jest, iż stanie się ona impulsem do dużego nowego projektu europejskiego. Dotyczy to zarówno kwestii społeczno-etycznych wewnętrznego rozwoju UE, jak i unijnego profilu polityki światowej. Politycznie właściwe wyjście z tej sytuacji polegałoby na tym, że partie polityczne przedstawiają obywatelom Unii swój zróżnicowany profil polityczny, własne interpretacje celów, war-

Politycznie właściwe wyjście z tej sytuacji polegałoby na tym, że partie polityczne przedstawiają obywatelom Unii własne interpretacje celów, wartości i interesów europejskich jako własną ofertę.

tości i interesów europejskich jako własną ofertę, aby tym samym zabiegać u wyborców o przekazanie odpowiedzialności politycznej dla swojej partii.

Nowy pakt obywateli z instytucjami

Europejska klasa polityczna zaproponowała pod koniec dekady obywatelom UE nowy, formalny pakt między nią a instytucjami Unii w formie rewizji traktatowych podstaw UE. Dwukrotnie próba ta się nie powiodła. Oznacza to przede wszystkim porażkę strategii klasy politycznej w zakresie publicznej promocji regulacji UE, które dotyczą głównie tej właśnie klasy. Nie oznacza to jednak, iż samo zadanie zostało źle sformułowane. W czasach globalizacji Unia Europejska może tylko wtedy odgrywać istotną rolę globalną, gdy będzie wewnętrznie gotowa i zdecydowana do działania. Zgodnie z doświadczeniem uda to się wówczas, gdy umowa między obywatelami Unii i instytucjami unijnymi zostanie wznowiona i wzmocniona. Trzy wnioski wyciągnięte na przyszłość mogą pomóc przezwyciężyć smutek po dotychczasowych porażkach i jednocześnie przywrócić nadzieję na sens przyszłych trudów:

- Nowy traktat między instytucjami Unii Europejskiej, która działa w chwili obecnej na podstawie nadal obowiązującego Traktatu z Nicei i 495 milionami obywateli unijnych będzie sukcesem tylko wtedy, gdy uda się Europę ponownie zdefiniować merytorycznie; czyli gdy integracja europejska będzie postrzegana jako szansa i zadanie, a nie jako ograniczenie i obawa przed możliwymi skutkami integracji, gdy Europa połączy się wokół problemów, które dotyczą wszystkich, a nie w debatach wokół instytucji emocjonujących tylko tych, którzy w nich, z nimi lub przeciw nim działają.

- Nowy traktat między instytucjami Unii Europejskiej, do których poza bezpośrednimi instytucjami wspólnotowymi należą też coraz częściej narodowe instytucje polityczne zajmujące się sprawami europejskimi, a obywatelami Unii uda się zawrzeć tylko wtedy, gdy w centrum publicznego zainteresowania znajdują się zamiast regulacji UE cele i sprawy Unii. Funkcjonująca Europa stała się żądaniem po niepowodzeniu Europejskiego Traktatu Konstytucyjnego. O to faktycznie chodzi i to nie tylko w tych pojedyn-

W czasach globalizacji Unia Europejska może tylko wtedy odgrywać istotną rolę globalną, gdy będzie wewnętrznie gotowa i zdecydowana do działania.

Unia Europejska potrzebuje pilnie prawdziwie solidnego nowego traktatu między jej instytucjami a ludźmi, którym one służą.

czych przypadkach. Na przestrzeni lat będzie się musiała sprawdzić Europa rezultatów, aby Unia Europejska mogła odzyskać respekt i z perspektywy realnych sukcesów mogła ponownie patrzeć w przyszłość.

- Nowy traktat między instytucjami Unii Europejskiej a obywatelami Unii wymaga natychmiastowej zmiany ordynacji wyborczej Parlamentu Europejskiego, tak aby mogły powstać jednolite partie europejskie z jednolitymi stanowiskami programowymi i wspólnymi kandydatami. Tylko wówczas, gdy obywatele Unii będą wiedzieć, która partia europejska reprezentuje jaką politykę w Unii Europejskiej i jakich ma kandydatów, udział w przyszłorocznych wyborach stanie się ciekawy wraz z rozpoczęciem następnej kadencji Parlamentu Europejskiego.

Unia Europejska potrzebuje pilnie prawdziwie solidnego nowego traktatu między jej instytucjami a ludźmi, którym one służą. Na tę drogę muszą wejść wszyscy, którzy chcą się sprzeciwić pojawiającemu się zmęczeniu Europą i utracie zaufania do europejskiej klasy politycznej. Jest to w obliczu wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. jedyną szansą, którą Europa – a tym samym 495 milionów jej mieszkańców – ma, aby nie zsunąć się na peryferie wydarzeń światowych XXI wieku.

O autorze:

Dr fil. habil. Ludger Kühnhardt, profesor nauk politycznych, dyrektor Centrum Badań nad Integracją Europejską (ZEI) przy Reńskim Uniwersytecie im. Fryderyka Wilhelma w Bonn.