

Pytania o Europę

Opinie ekspertów



Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce

*Niniejszy dokument jest kopią elektroniczną
drukowanej wersji publikacji.
Treść jest objęta prawami autorskimi wydawcy.
Nie zezwala się na komercyjne używanie,
kopiowanie, modyfikowanie i odpłatne dystrybuowanie
części lub całości materiału bez uzyskania uprzednio
pisemnej zgody wydawcy i autorów.*

Pytania o Europę

Opinie ekspertów



Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce

we współpracy:



Konrad
Adenauer
Stiftung

Warszawa 2010

Spis treści

Pytania o Europę. Opinie ekspertów

Artykuły zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają poglądy ich autorów, a nie oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej lub instytucji, z którymi są związani.

Publikacja powstała we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, w ramach projektu „Opinie ekspertów” realizowanego przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.

Redakcja:

Irena Agata Szyszko, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce

Współpraca:

Hanna Dmochowska, Fundacja Konrada Adenauera w Polsce

Ilustracje:

Mirosław Gryń

e-mail: m.gryn@polityka.com.pl

Projekt graficzny i skład:

Amelia Florczak, Julita Grosser

e-mail: mediakoncept@mediakoncept.pl

www.mediakoncept.pl

Opracowanie:

Komisja Europejska – Przedstawicielstwo w Polsce

00-041 Warszawa, ul. Jasna 14/16A

tel.: +48 22 556 89 89, fax: +48 22 556 89 98

e-mail: comm-rep-poland@ec.europa.eu

www: <http://ec.europa.eu/polska>

Fundacja Konrada Adenauera – Przedstawicielstwo w Polsce

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: www.kas.pl, www.kas.de

©Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Wszystkie prawa zastrzeżone.

ISBN 978-83-86771-37-0

Printed in Poland

I. Polska w Unii Europejskiej – pięć lat członkostwa

Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – perspektywa niemieckiego obserwatora

Stephan Raabe **str. 9**

4 czerwca, mur berliński, pokojowe rewolucje – symbolika i znaczenie dla Europy

Krzysztof Ruchniewicz **str. 14**

Cztery lata członkostwa – stosunek Polaków do UE

Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz **str. 18**

Polacy pięć lat po wejściu do UE – zadowolenie i oczekiwania

Jacek Kucharczyk **str. 23**

Gospodarcze korzyści Polski z członkostwa w UE – bilans po pięciu latach

Wojciech Paczyński **str. 28**

Do pełni integracji brakuje euro

Andrzej Arendarski **str. 33**

II. Wybory do Parlamentu Europejskiego – demokracja w unijnym wymiarze

Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego 2009

Bartłomiej Michalak **str. 39**

Czy Parlament ma możliwości?

Jacek Safuta **str. 46**

Poradnik wyborczy, czyli czego oczekiwać od eurodeputowanego?

Marta Witkowska **str. 53**

Parlamenty narodowe a Parlament Europejski – komunikacja i współpraca

Justyna Miecznikowska **str. 57**

Demokracja i legitymizacja władzy w UE

Zbigniew Czachór **str. 61**

III. Traktat lizboński – nowe oblicze Unii Europejskiej

Nowa „konstytucja” Europy i świata

Lech Wałęsa **str. 69**

Traktat lizboński – wpływ na UE i życie obywateli

Agnieszka Łada **str. 72**

<i>Parlament w traktacie z Lizbony</i> Jan Barcz	str. 76
<i>Tryb głosowania w Radzie, skład i powoływanie Komisji w systemie nicejskim i lizbońskim</i> Krystyna Michałowska-Gorywoda	str. 82
<i>Na czym polega przywództwo w Unii Europejskiej?</i> Piotr Maciej Kaczyński	str. 90
<i>Przewodniczący Rady Europejskiej – polityk czy urzędnik?</i> Paweł Świeboda	str. 95
IV. Europa obywateli – prawa, wartości, tożsamość	
<i>Traktat lizboński a wartości etyczne</i> Bogusław Trzeciak SJ	str. 103
<i>Unia Europejska i Europejska konwencja praw człowieka</i> Anna Wyrozumska	str. 108
<i>Jednostka coraz silniejsza, czyli o prywatyzacji procesu wykonawczego w UE</i> Radosław Potorski	str. 113
<i>Unijna polityka równości płci – założenia i kontrowersje</i> Agnieszka Graff	str. 118
<i>Tożsamość europejska – dzieło ewolucji czy konstrukt polityczny?</i> Zdzisław Mach	str. 124
V. Europejskie wyzwania – dziś i jutro	
<i>Wspólna polityka energetyczna UE – ramy i działania</i> Jerzy Buzek	str. 133
<i>Wspólna polityka klimatyczna UE – cele i perspektywy</i> Agata Hinc	str. 136
<i>Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE – strategie i wyzwania</i> Ryszard Zięba	str. 142
<i>Elastyczna polityka społeczna, czyli flexicurity po europejsku</i> Marek Rymśza	str. 154
<i>Kryzys finansowo-gospodarczy a przyspieszenie integracji walutowej</i> Bogumiła Mucha-Leszko	str. 158
<i>Polska droga do euro – warunki i perspektywy</i> Witold Grostal	str. 164

Polska w Unii Europejskiej

– pięć lat członkostwa



Stephan Raabe

Dyrektor Fundacji Konrada Adenauera w Polsce



Pięć lat Polski w Unii Europejskiej

– perspektywa niemieckiego obserwatora

Pokojowa rewolucja z 1989 r., zjednoczenie Niemiec oraz – będący konsekwencją tych wydarzeń – rozpad ZSRR były koniecznymi warunkami przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. W Niemczech powszechnie uważa się, że polski ruch solidarnościowy był jednym z najważniejszych czynników, które wpłynęły na taki rozwój sytuacji. Mniej znany w Niemczech jest natomiast fakt, iż znakomita część polskich opozycjonistów stosunkowo wcześniej zrozumiała, że zjednoczenie Niemiec będzie bezwzględnym warunkiem odzyskania przez Polskę wolności i – co się z tym wiąże – zjednoczenia całej Europy. Podstawą takiego myślenia było słuszne zresztą przekonanie o tym, że dopiero wyswobodzenie się Polski z „żelaznego uścisku” Związku Radzieckiego, z jednej, i satelickiego państwa „NRD”, z drugiej strony, pozwoli Polsce na ponowne zajęcie należnego jej miejsca w wolnej Europie. O tym należy szczególnie pamiętać w jubileuszowym roku 2009.

Toteż po sfinalizowaniu procesu zjednoczenia popularne było wśród niemieckiej ludności poczucie wdzięczności wobec Polaków. Wdzięczność ta, obok strategicznych celów politycznych, stała się ważnym czynnikiem motywującym Niemcy do udzielenia zdecydowanego poparcia członkostwu Polski w NATO i UE. Początki po-

litycznego wyzwolenia miały miejsce właśnie w Polsce, a zatem konieczna transformacja w Europie Środkowo-Wschodniej mogła odnieść sukces tylko w drodze militarnej, politycznej i ekonomicznej integracji Polski, największego kraju w tym regionie. Niemcy zawsze pokładali i do dziś pokładają nadzieję w swoim wschodnim sąsiedzie jako silnym sprzymierzeńcu w Unii Europejskiej.

Obok powyższych opinii i nastrojów po 1989 r. panowało w Niemczech przekonanie, że wstąpienie Polski do struktur europejskich pomoże również w przyszłości łagodzić obciążenia historyczne i konflikty międzysąsiedzkie, a może nawet przyczyni się do ich całkowitego zażegnania w ramach procesu wzajemnego pojednania. Za wzór miały posłużyć doświadczenia Niemiec i Francji w Unii Europejskiej – oto z odwiecznej wrogości w ciągu ostatnich dziesięcioleci zrodziło się bliskie partnerstwo łączące oba kraje.

Od złożenia przez Polskę wniosku o członkostwo w UE w 1994 r. do momentu oficjalnego włączenia jej w struktury europejskie w 2004 r. minęło 10 długich lat. Z procesem przystępowania do UE wiązały się daleko idące zmiany i istotne obciążenia, ale również perspektywa lepszej przyszłości, tj. awansowania Polski do statusu ważnego członka wolnej Europy, którego cechować będą praworządność, demokracja i społeczna gospodarka rynkowa.

Polska osiągnęła już wiele z tych celów. Szczęśliwie w decydujących, historycznych momentach politycy i naród polski podjęli właściwe decyzje. W ten sposób Polska już po pięciu latach członkostwa w UE, pod rządami Donalda Tuska, zdobyła poważane miejsce w Europie. Kraj ten należy dziś do rosnących w siłę narodów europejskich, które przechodzą niezwykle dynamiczny rozwój. Niemniej jednak wyrównanie standardów życia pod kątem produktu narodowego brutto i poziomu dobrobytu w stosunku do zachodnich sąsiadów zajmie jeszcze przynajmniej 10 kolejnych lat konsekwentnej pracy nad reformami. Członkostwo Polski w UE również Niemcom przyniosło strategiczne, polityczne i ekonomiczne profity. Obie strony odczuły z tego tytułu korzyści. Waga i punkt ciężkości Unii Europejskiej przesunęły się dalej na wschód, a Polska i Niemcy stały się silnymi partnerami gospodarczymi.

Początkowa faza członkostwa Polski w UE miała jednak dość wyboisty i konfliktowy przebieg. Powodem tego były zmiany polityczne w Polsce na jesieni 2005 r. – najpierw pod rządami narodowych konserwatystów, później w towarzystwie populistycznych koalicjantów, zachowujących głęboko sceptyczną postawę wobec po-

litycznej Unii w Europie, a także wobec zachodniego sąsiada, Niemiec. Punkt kulminacyjny sporów przypadł na okres prezydencji RFN w UE, w pierwszej połowie 2007 r., podczas debaty nad ważeniem głosów w Radzie, która poprzedziła podpisanie traktatu konstytucyjnego, a później traktatu reformującego z Lizbony.

Wraz z objęciem rządu na jesieni 2007 r. przez koalicję PO i PSL, dwóch członków najsilniejszej w Europie rodziny partyjnej – Europejskiej Partii Ludowej, sytuacja ta uległa gruntownej zmianie. Polska nie jest już problematycznym partnerem, krytycznym wobec Europy, działającym bojaźliwie, a zarazem walecznie nastawionym na obronę swojego *status quo*, lecz świadomym i konstruktywnym współtwórcą polityki europejskiej. Państwo polskie jest na dobrej drodze do pełnienia swojej roli jako jeden z sześciu największych członków Unii i zdecydowanie największy kraj UE na wschodzie.

Zainicjowane przez Polskę i Szwecję partnerstwo Unii Europejskiej z krajami Europy Wschodniej jest dobrym przykładem nowej, konstruktywnej polskiej polityki zagranicznej. Działania te przysporzyły Rzeczypospolitej międzynarodowego prestiżu. Widoczne było to również podczas kongresu Europejskiej Partii Ludowej pod koniec kwietnia 2009 r. w Warszawie, w której wzięło udział 15 szefów państw, w tym z Niemiec, Francji i Włoch, jak również około 3000 delegatów i gości z całej Europy.

Po stronie pozytywów należy odnotować również wysokie wskaźniki poparcia Polaków dla Unii Europejskiej i instytucji unijnych w raportach Eurobarometru. Społeczeństwo polskie jawi się w nich jako bardziej proeuropejskie niż np. społeczeństwo niemieckie. Z drugiej jednak strony udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. sięgnął tylko 20%, i – jak się okazało – również w ostatnich wyborach w 2009 r. był niewiele większy (23,5%). Wygląda na to, że poczucie zadowolenia z członkostwa w UE idzie w parze z obojętnością. Niska frekwencja może okazać się niebezpieczna, gdy „negatywni wyborcy” z czasem zaczną przyczyniać się do znacznych sukcesów ugrupowań krytycznych wobec Europy. W tej chwili niewiele jednak na to wskazuje, ponieważ Unia Europejska jako projekt polityczny była i jest bezkonkurencyjna, również w obliczu kryzysu gospodarczego.

Dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, znajdujących się w okresie transformacji, unijne środki wsparcia finansowego są czymś na kształt ich własnego programu koniunkturalnego, który w dużym stopniu przyczynia się do rozwoju infrastruktury. Obawy i agitacja polityczna, szerzone w przededniu wstąpienia do UE w 2004 r.,

rozpłynęły się wobec realiów. Strach jest, jak powszechnie wiadomo, złym doradcą, mianowicie przeszkadza w świadomym stawianiu czoła wyzwaniom, jak i odkrywaniu i wykorzystywaniu szans, które pojawiają się nawet w kryzysie.

Tymczasem również stosunki polsko-niemieckie uległy zdecydowanej poprawie, tak na płaszczyźnie społecznej, jak i politycznej, nawet jeśli niewykluczony jest w tym względzie pewien tymczasowy regres, jak pokazały lata IV Rzeczypospolitej. Cały szereg powiązań, m.in. ok. 650 partnerstw miast, stanowi jednak gwarancję troski o kontakty i dialog. Niemiecki rynek pracy jest już w dużym stopniu udostępniony dla Polaków, a w 2011 r. otworzy się całkowicie. Jak pokazują najnowsze badania, wzajemna akceptacja i sympatia, pomimo obciążeń historycznych przy okazji różnych konfliktów, utrzymują się na wysokim poziomie. I tak np. prawie połowa badanych w Niemczech pozytywnie ocenia stosunki z Polską. 57% respondentów zaakceptowałoby polskiego szefa, polską synową lub zięcia z Polski, a prawie dwie trzecie wyraża potencjalną chęć zawarcia przyjaźni z Polakiem lub Polką. Dane te pochodzą z raportu Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie (2009 r.).

Moja konkluzja jest więc następująca: Polskie członkostwo w Unii Europejskiej rozwinęło się pozytywnie. Jest ono korzystne dla Polski, tak samo jak dla całej Wspólnoty, w tym dla Niemiec. W rozszerzonej do 27 państw Unii Polska mogłaby się stać, wspólnie z niemieckim i francuskim partnerem, czymś na kształt motoru integracji, który nadawałby rozpęd działaniom UE. Również stosunki polsko-niemieckie po okresie konfrontacji, która zostawiła po sobie ślady, wykazują stałą poprawę. Fundacja Konrada Adenauera jako organizacja chrześcijańsko-demokratyczna, która już od 20 lat prowadzi biuro regionalne w Polsce, chciałaby wraz ze swoimi licznymi polskimi partnerami przyczynić się do wspierania i podtrzymywania tego pozytywnego rozwoju. Także te działania są formą wdzięczności za rewolucyjne przemiany, które polska „Solidarność” wniosła do Europy.

W świetle ludzkich doświadczeń XX wieku, w krajach, gdzie panowały reżimy komunizmu i narodowego socjalizmu, nie powinniśmy nigdy zapomnieć o tym, że Unia Europejska jest darem, który przekazali nam w dorobku nasi ojcowie-założyciele projektu integracyjnego, wśród nich znaczący chadeccy mężowie stanu jak Robert Schuman z Francji, Alcide De Gasperi z Włoch i Konrad Adenauer z Niemiec. Później drogą tą entuzjastycznie kroczyli również polscy chrześcijańscy demokraci, jak Tadeusz Mazowiecki czy Jerzy Buzek. Wszyscy mamy obowiązek dbania o ten dar i jego dalszy rozwój, odpowiednio do bieżących wyzwań. Bowiem to właśnie ta

Unia obdarzyła nas pokojem i wolnością, a także – w mniejszym lub większym stopniu – dobrobytem.

Dlatego też potrzebny nam jest rozsądek polityczny i jasne zasady etyczne, zrozumienie człowieka i ludzkiej społeczności. Orientację w tym względzie możemy czerpać od polskiego papieża Jana Pawła II. Z chrześcijańskiej nauki o wolności i odpowiedzialności człowieka przed Bogiem oraz z głównych zasad solidarności, subsidiarności i kierowania się dobrem wspólnym. W ten sposób, a także poprzez aktywne wsparcie chrześcijan wraz ze wszystkimi ludźmi dobrej woli, Unia Europejska pozostanie trwałym sukcesem. Dla dobra tej sprawy warto prowadzić spory polityczne.

Artykuł opracowany w maju 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Przekład z języka niemieckiego: Irena Agata Szyszko

Stephan Raabe – od 2004 r. dyrektor Fundacji Konrada Adenauera w Polsce (www.kas.pl), do 2007 r. zajmował się również Białorusią. Po studiach historii, teologii, filozofii i politologii w Bonn i Monachium pracował w Collegium Chrześcijańskich Nauk Społecznych przy Uniwersytecie w Bonn. W kolejnych latach pełnił funkcję kierownika działu edukacji politycznej Archidiecezji Berlińskiej. Od 2002 do 2004 r. był dyrektorem zarządzającym Związku Rodzin Katolickich w Niemczech. Współpracował z pismami: „Tagespost“, „Rheinischer Merkur“, „Neue Ordnung“ i „Politische Meinung“. Jest autorem wielu artykułów na tematy społeczno-polityczne oraz publikacji dotyczących problematyki polskiej. W Polsce ukazały się ostatnio jego książki: *Nowy porządek wolności. Etyka społeczna Jana Pawła II – wizja dla zjednoczonej Europy* (Kraków 2007); *Od traktatów rzymskich do traktatu konstytucyjnego. Rola kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej* (Warszawa 2008).



Krzysztof Ruchniewicz

Dyrektor Centrum Studiów Niemieckich
i Europejskich im. Willy Brandta

4 czerwca, mur berliński, pokojuowe rewolucje – symbolika i znaczenie dla Europy

Rok 2009 obfitował – jak chyba żaden inny rok – w wielką ilość rocznic i obchodów. Nie ma chyba w Europie państwa, które na swój sposób nie obchodziłoby różnych historycznych wydarzeń z przeszłości. Dla Polski będzie to bez wątpienia i 70. rocznica wybuchu II wojny światowej, i 20. rocznica odzyskania niepodległości. Z drugiej strony można zauważyć odejście w cień innych rocznic, które były ważne dla losów Starego Kontynentu. Do nich z pewnością można zaliczyć i rocznicę wybuchu rewolucji francuskiej, i rocznicę podpisania traktatu pokojowego w Wersalu.

W tym kontekście można sobie zadać pytanie, czy w takim razie pamięć europejska uległa znacznej erozji? Wydaje się, iż jest raczej sprawą naturalną, że współcześni ludzie przypominają sobie te rzeczy, w których albo sami uczestniczyli, albo uczestniczyli w nich ich ojcowie lub dziadowie. Pamięć o odległych epokach i wydarzeniach – by użyć określenia jednego z badaczy niemieckich, Jana Assmanna – jest częścią pamięci kulturowej i współcześni nie mają właściwie już na nią wpływu. Albo ona istnieje, albo nie. Natomiast współcześni mogą wywierać wpływ na pamięć komunikacyjną, modelować ją.

Na przykładzie obchodów rocznicowych można jak w soczewce zobaczyć, o jakich wydarzeniach chcemy w Europie pamiętać, a jakie wyprzeć z pamięci. Na przykładzie polskim i niemieckim można te problemy świetnie zilustrować. Chcielibyśmy, by w pamięci Europy zapisały się obrady „Okrągłego Stołu” i zwycięstwo „Solidarności”, wybór pierwszego niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego oraz – co jest ważne z punktu widzenia nowych stosunków z Niemcami – Msza Pojednania w Krzyżowej, w której uczestniczył wspomniany Tadeusz Mazowiecki oraz kanclerz RFN, Helmut Kohl.

Swoją długo przygotowywaną podróż do Polski musiał on przerwać, by na kilka godzin wrócić do Berlina. W tym czasie na oczach całego świata rozgrywały się bowiem sceny zburzenia muru, symbolu powojennego podziału Niemiec i Europy. Wkrótce dla tych wydarzeń zaczęto używać określenia „pokojuowa rewolucja”, która miała podkreślić bezkrwawe zwycięstwo obywateli NRD, którzy – podobnie jak to się już działo w innych krajach bloku wschodniego – wylegli na ulice i demonstrowali przeciwko swym władzom.

Zburzenie muru berlińskiego było – tak należy ocenić – aktem spektakularnym, przyćmiło bardziej „zwyczajne” wydarzenia w Polsce, którym brakowało owego dramatyzmu. W ostatnich latach można nawet zauważyć bezkrwawą wojnę na symbole roku 1989. Specjaliści od marketingu w Polsce postanowili w końcu zwrócić uwagę swym niemieckim sąsiadom, że ich jesienne wydarzenia były efektem wcześniejszych polskich wypadków. Na głównej ulicy Berlina – Unter den Linden, na dawnym budynku polskiej ambasady zawieszono ogromnych rozmiarów baner z plakatem wyborczym z 1989 r., przedstawiającym aktora Gary’ego Coopera z filmu „W samo południe”. W kłapie kamizelki aktora można było dostrzec odznakę „Solidarności”. Baner opatrzone sloganem „Zaczęło się w Polsce”. Przykład polsko-niemieckiej rywalizacji o palmę pierwszeństwa nie jest odosobniony, podobna rywalizacja istnieje także w innych państwach europejskich. Rywalizacja ta wpisuje się świetnie w polifonię pamięci, tak charakterystyczną dla zjednoczonej Europy, choć przez niektórych przyjmowaną z rozgoryczeniem lub rozczarowaniem.

Jakie były efekty wydarzeń 1989 r. dla Europy, a dla integracji w szczególności? W ich wyniku upadł nie tylko system państw bloku wschodniego, które od 1945 r. znajdowały się pod ścisłą kuratelą ZSRR. Niejako zwieńczeniem tego procesu był bowiem upadek samego ZSRR. Idea rewolucji październikowej, która w Europie miała zaprowadzić rządy robotników i chłopów, straciła ostatecznie na atrakcyjności, nie tylko w oczach państw ujarzmionych, ale i samych komunistów. Za przemianami politycznymi poszły głębokie zmiany gospodarcze i społeczne.

Upadek systemu państw komunistycznych unaoczniał ogromne zapóźnienie gospodarcze wschodu Europy. Zmianom musiała też ulec mentalność ludzi, którzy do niedawna byli zniewoleni przez reżym komunistyczny. W szybkim czasie do już istniejących miejsc pamięci XX w. w tej części Europy, przede wszystkim dotyczących walki z nazizmem, doszły nowe, które były związane z próbami wyzwolenia się spod komunistycznego jarzma. Pamięć Europy Środkowo-Wschodniej w przypadku „krótkiego wieku XX” nie ograniczała się jedynie do doświadczeń wyniesionych z życia pod dyktando nazistowską. Doświadczeniem tej części Europy była dyktatura komunistyczna, w warunkach której egzystować musiały całe pokolenia. Rok 1989 oznaczał więc także przywrócenie pamięci o osobach i wydarzeniach, które komuniści chcieli skrzętnie schować, skazać na zapomnienie.

Dla wielu mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej szybka integracja z Europą Zachodnią była pożądanym panaceum na problemy okresu transformacji, która dla państw postkomunistycznych była niejednokrotnie bardzo bolesna. W niektórych państwach proces ten trwa jeszcze i dzisiaj. Ale i dla Europy Zachodniej rok 1989 oznaczał ogromny przełom. Ta część Starego Kontynentu była zmuszona odpowiedzieć na dążenia nowo wyzwolonych narodów. Nie było to sprawą łatwą. U bram zjednoczonej Europy Zachodniej stanęły państwa, które po 1945 r. zostały wyłączone z procesu integracji, nie stały się beneficjentami sprawnie działającej demokracji parlamentarnej, wzrostu gospodarczego czy poszanowania praw człowieka, o co zabiegali ojcowie-założyciele Wspólnot Europejskich.

Musiały minąć kolejne lata, by obywatele Europy Zachodniej zaczęli akceptować Europę Środkowo-Wschodnią jako partnera, sojusznika i współuczestnika dalszej integracji europejskiej. Rok 1989 oznaczał więc także początek zmian mentalnościowych w Europie Zachodniej. Zaczęła wzrastać wiedza o trudnościach krajów postkomunistycznych w pokonywaniu zapóźnień gospodarczych. Wydaje się, że to właśnie w tym roku zaczęto włączać do historii ogólnoeuropejskiej także doświadczenia Europy Środkowo-Wschodniej, choć ciągle uważa się efekty tego za niewystarczające. Przykładem są tu bez wątpienia ogólnoeuropejskie obchody rocznicy paktu Ribbentrop-Mołotow, który dla wielu krajów tego regionu oznaczał początek zniewolenia ze strony ZSRR.

Patrząc z perspektywy przełomowych zmian, jakie na całym kontynencie wywołał rok 1989, obawy Europejczyków z centralnej i wschodniej części kontynentu, że ich doświadczenie i wkład w uzyskanie wolności zostaną zapomniane, wydają się przedwcze-

sne. Sama głębokość zmian nie pozwoli bowiem zapomnieć o ich przyczynach i sprawcach. Nikt w Europie nie przeczy roli „Solidarności” w obaleniu komunizmu, ani nie podważa udziału obywateli NRD w „pokojowej rewolucji” i obaleniu muru dzielącego dwie części kontynentu. Nie ma jednak szans, by przekaz jednego narodu zdominował pamięć o 1989 roku.

Pytanie, które się rodzi w kontekście polskim, dotyczy raczej czego innego: Czy potrafiliśmy przekazać Europie z pomocą naszych symbolicznych wyobrażeń 1989 roku jakieś pozytywne i uniwersalne przesłanie? Nic jeszcze straconego, choć rok „rocznicowy” minął. Jak twierdził przywołany tu Jan Assmann, zanim pamięć komunikacyjna zamieni się w pamięć kulturową, upływa około 20 lat. Warto więc, w kontekście dalszej integracji europejskiej, zastanowić się, jaki przekaz chcemy dać zagranicy, co z naszych wydarzeń 1989 roku chcemy uznać za ważne i warte przypominania z punktu widzenia wartości ogólnoludzkich.

Artykuł opracowany w listopadzie 2009 r.

Prof. dr hab. Krzysztof Ruchniewicz – historyk, dyrektor Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Katedry Historii Najnowszej w tym Centrum. Koordynator naukowy podręcznika polsko-niemieckiego, członek Rady Naukowej Niemieckiego Instytutu Historycznego, Fundacji im. Willy Brandta, Instytutu im. Hannah Arendt w Dreźnie oraz prezydium Wspólnej Polsko-Niemieckiej Komisji Podręcznikowej. Zainteresowania badawcze: historia Niemiec i stosunków polsko-niemieckich w XX w., dzieje integracji europejskiej, międzynarodowe badania podręcznikowe. Autor licznych publikacji. Ostatnio ukazały się: *Zögernde Annäherung. Studien zur Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen im 20. Jahrhundert* (Dresden 2005); „*Noch ist Polen nicht verloren*”. *Das historische Denken der Polen, in: Mittel- und Osteuropastudien* (Münster 2007); wraz z M. Ruchniewicz, T. Wegerem, K. Wóycickim, *Geschichte verstehen – Zukunft gestalten. Die deutsch-polnischen Beziehungen in den Jahren 1933-1949*, red. K. Hartmann (Dresden – Wrocław 2007); współred. z D. Bingenem, *Länderbericht Polen. Geschichte – Politik – Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur* (Bonn 2009); współred. z M. Austem, S. Troebstem, *Verflochtene Erinnerungen. Polen und seine Nachbarn im 19. und 20. Jahrhundert* (Köln 2009).



Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz

Wiceprezes Fundacji „Polska w Europie”

Cztery lata członkostwa

– stosunek Polaków do UE

1 maja 2008 roku minęła czwarta rocznica uzyskania przez Polskę statusu państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Pozytywną ocenę tej decyzji sprzed czterech lat sformułowało w kwietniu 2008 roku 84% biorących udział w badaniu. W następstwie czteroletniej praktyki funkcjonowania w ramach Unii zwiększył się odsetek obywateli przekonanych o słuszności decyzji przystąpienia do Unii o przeszło 30 punktów procentowych. W przededniu akcesji zaledwie 55% ogółu badanych wyrażało akceptację dla członkostwa, a wśród nich zdecydowana większość oceniała, że jej pozytywne następstwa odczują dopiero przyszłe generacje Polaków.

Rzeczywistość okazała się znacznie bardziej korzystna, niż oczekiwano. Z badań i analiz na 2008 r. wynikało, że zadowolenie z „bycia w Unii” deklarowało około 80% badanych i podobny odsetek wyrażał przekonanie, że w najbliższych 10-20 latach Polska zdecydowanie więcej zyska niż straci na członkostwie (dane za: *Bilans czterech lat integracji Polski z Unią Europejską*, BS/66/208; *Monitoring postaw społecznych wobec członkostwa Polski w UE*, DA/UKIE/PBS, kwiecień 2008).

W kontekście utrzymującej się akceptacji Polaków dla obecności w Unii Europejskiej pojawia się pytanie, czy jest ona następstwem niesłabnącego entuzjazmu i emocji towarzyszących powrotowi do europejskiej wspólnoty, czy też wynikiem opartego o racjonalne przesłanki bilansu korzyści i kosztów, które związane są z członkostwem.

Cztery lata obecności w Unii dały Polakom poczucie uwolnienia indywidualnych inicjatyw i skonfrontowania własnych możliwości z europejskim otoczeniem. Konfrontacja ta generalnie wypadła pozytywnie, przyczyniając się do wzmocnienia, a nie – jak się obawiano – osłabienia poczucia własnej wartości. Stopa bezrobocia w Polsce w omawianym czasie obniżyła się z 18 do 10%, zarobki w 2007 roku wzrosły średnio o 12,8%, przy przeciętnej wzroście w pozostałych krajach regionu między 2 a 5%. W koszyku wydatków polskich rodzin zmniejszył się odsetek sztywnych wydatków na żywność czy opłaty mieszkaniowe, a tym samym wzrastał odsetek uwalnianych kwot, które mogły być przeznaczone na zindywidualizowane potrzeby. Ta indywidualizacja zachowań konsumenckich dawała poczucie wzrostu dobrobytu i w następstwie współkształtowała odnotowane wyżej optymistyczne nastroje.

Mimo zdecydowanego wzrostu akceptacji dla nowej administracji kraju po jesiennych wyborach 2007 roku, polska opinia społeczna nadal niechętnie wiązała własne sukcesy z działaniami nowej administracji kraju. Toteż może częściej przypisywano poprawę warunków życia własnej zaradności i uwolnionym rozszerzonym możliwościom działania dzięki obecności w Unii niż zmianom wynikającym z dokonującej się głębokiej transformacji systemowej kraju.

W świetle wyników licznych badań krajowych i międzynarodowych przeprowadzonych w 2008 r. Polacy jawią się jako społeczeństwo o wysokich wskaźnikach optymizmu, mimo wahliwości ocen sytuacji politycznej czy gospodarczej w kraju i niezależnie od zmian czy wydarzeń politycznych.

Funkcjonowanie we wspólnocie krajów członkowskich przyczyniło się do wzmocnienia zarówno identyfikacji z Unią Europejską, jak i wzmocnienia poczucia współodpowiedzialności za przebieg procesu integracji. Ale wzrastająca wiedza o Unii Europejskiej i racjonalizacja ocen sprzyja równocześnie rodzeniu się obaw o przyszłość procesu zjednoczeniowego. Sprzyja ona również dostrzeganiu negatywnych następstw członkostwa, co nie stoi w sprzeczności z uwagami poczynionymi powyżej.

W ocenach członkostwa w UE w 2008 roku Polacy najczęściej wskazywali korzyści wynikające z możliwości podejmowania pracy poza krajem. W dostępie do rynków pracy upatrywali zarówno możliwości wyrównywania różnic poziomów życia, jak i zbliżenia z obywatelami zatrudniających ich krajów. Jednakże, w bardziej pogłębionych analizach, pojawiają się coraz liczniej dostrzegane problemy zarówno w środowiskach migrantów, jak i wśród ludności miejscowej. Odczucia te miały zarówno podłoże ekonomiczne, jak i psychologiczno-kulturowe, wynikające z relacji między „przybyszami” i „tubylcami”. Były następstwem weryfikacji rozbudzonych oczekiwań, które w praktyce okazywały się bądź niemożliwe do zaspokojenia, bądź też ulegały zmianie pod wpływem doświadczeń życia w obcym kraju. W ich następstwie w coraz liczniejszych grupach polskich migrantów zarobkowych dojrzała chęć powrotu do kraju, a często poczucie narastającej niechęci do obywateli kraju, w którym podejmowano pracę. Znaczny odsetek badanych wskazywał na zbyt wolny postęp wyrównywania różnic między społeczeństwami integrującej się Europy i wyrażał obawy, że stabilizacja tych zróżnicowań może doprowadzić do rozłamu w Unii.

Jak wynikało z raportów badawczych opracowanych w 2008 roku, Polacy najliczniej wyrażali poparcie dla kontynuowania procesu rozszerzenia Unii o kraje leżące poza ich wschodnią granicą. W pełni zaakceptowali zarówno udogodnienia wizowe dla obywateli tych krajów, jak i wprowadzenie Karty Polaka. Choć bilans ekonomiczny wyjazdów zarobkowych był zdecydowanie pozytywny, to rodził również poważne koszty, często powstające w następstwie ryzyka, wyrzeczeń, wysiłku, rozstania z rodziną, co niosło niepożądane skutki.

Wśród opinii dotyczących najpoważniejszych zagrożeń w Unii, Polacy szczególnie podkreślali wzrost nacjonalizmu w najbogatszych krajach członkowskich. Podobnie jak ogół Europejczyków (patrz: *Eurobarometr 69*, wiosna 2008) dostrzegali niebezpieczeństwa dla przyszłości Unii w utrzymujących się różnicach ekonomicznych i społecznych oraz w migracji zarobkowej z krajów spoza Europy. Polacy zdecydowanie rzadziej niż większość mieszkańców Unii obawiali się następstw globalizacji, w tym tych związanych z degradacją środowiska. Za najpoważniejsze zagrożenie dla spójności Unii respondenci uznawali „wpływ Rosji na sprawy europejskie”. W przeciwieństwie do negatywnie ocenianych relacji z Rosją, kontakty z USA w ich ocenach nie powinny mieć negatywnego wpływu na osłabienie integracji wewnątrz Unii.

W grudniu 2007 roku zostały zniesione kontrole wizowe na przejściach lądowych między krajami, które uzyskały członkostwo w UE w maju 2004 roku. Pół

roku po wejściu do strefy Schengen wzrosły obawy Polaków (50%) co do napływu imigrantów traktujących Polskę jako kraj tranzytowy w drodze do osiedlenia się w krajach o wyższym standardzie ekonomicznym. Wzrosły również obawy polskich respondentów dotyczące przemytu narkotyków, alkoholu i papierosów. Regulacje wynikające z przystąpienia do strefy Schengen przyczyniły się do zmniejszenia napływu imigrantów z Ukrainy, Białorusi i Rosji, z którymi wiązano nadzieje na uzupełnienie braku pracowników na polskim rynku pracy. Półroczne doświadczenia funkcjonowania w strefie Schengen nieznacznie zmniejszyły obawy dotyczące wywozu z Polski dzieł sztuki oraz te związane z zagrożeniem terroryzmem.

Wzrastający sceptycyzm obywateli krajów funkcjonujących w Europejskiej Unii Monetarnej nie pozostaje bez wpływu na opinie społeczeństw stojących przed decyzją wejścia do strefy euro, choć, jak wiadomo, nie może wpływać na ostateczne decyzje krajów, których administracje przyjęły zobowiązania wejścia do wspólnej przestrzeni walutowej w traktatach akcesyjnych. Zobowiązania takie dotyczą również Polski. Choć ostateczny termin wprowadzenia euro w naszym kraju nie był jeszcze wyznaczony, to nastawienia społeczne wobec tej niezwykle trudnej technicznie i psychologicznie operacji nie pozostawały bez wpływu na jej ocenę. Dynamika zmian akceptacji dla wprowadzenia wspólnej waluty euro w Polsce, obserwowana od momentu uzyskania akcesji do 2008 r., wskazywała na silną i stale pogłębiającą się tendencję spadkową. Od wiosny 2004 roku akceptacja dla wprowadzenia euro obniżyła się w ocenach reprezentacji społecznej Polaków o przeszło 20 punktów procentowych (z 69 do 42%). Polacy, podobnie jak pozostali obywatele Unii Europejskiej, w następstwie wejścia do Europejskiej Unii Monetarnej obawiali się: realnego wzrostu cen, nadużyć wynikających ze spekulacji wewnętrznych, adaptacji do nowej waluty, utraty części tożsamości i ograniczenia kontroli państwa nad polityką gospodarczą.

Kolejne miesiące i lata funkcjonowania obywateli polskich w przestrzeni prawnej, gospodarczej czy kulturowej krajów członkowskich przyczyniają się do wzmocnienia poczucia bliskości z obywatelami całej Unii. Wyniki badań społecznych, prowadzonych zarówno w Polsce, jak i w badaniach Eurobarometru, wskazują, że respondenci polscy w zdecydowanej większości zaakceptowaliby ratyfikację traktatu lizbońskiego, mimo wstrzymania się z decyzją w tej sprawie polskiego prezydenta. Oceniano, że reforma instytucjonalna przewidywana w traktacie lizbońskim sprzyjać będzie interesom naszego kraju i przyczyni się do pomyślnego funkcjonowania Unii w przyszło-

ści. Zdecydowana większość polskich respondentów deklarowała poczucie wspólnoty z wartościami europejskimi i w coraz większym stopniu wyrażała współodpowiedzialność wobec Unii, ze stojącymi przed nią zadaniami i zagrożeniami. Opinie wyrażane w tej kwestii nie odbiegały od dominujących opinii uzyskanych od ogółu biorących udział w cytowanym badaniu obywateli państw członkowskich Unii.

Artykuł opracowany w lipcu 2008 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz – doktor socjologii; w latach 1968-1993 pracownik Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, w latach 1993-1994 kierownik Zakładu Socjologii Kultury w Instytucie Kultury, dyrektor Departamentu Usług Społecznych w Głównym Urzędzie Statystycznym. Od 1990 r. prowadzi badania i studia nad europejskim wymiarem tożsamości narodowej i europejskiej Polaków, od 1991 r. – nad przemianami postaw wobec integracji europejskiej w świadomości elit politycznych, w ramach cyklu badań PAN „Narodziny Parlamentarnej Elity”. Od 1991 r. współpracowała z Komitetem Integracji Europejskiej; w latach 1998-2009 na stanowisku Rady Ministra w Departamencie Analiz i Strategii UKIE. Obecnie jest wykładowcą Collegium Civitas, gdzie prowadzi zajęcia na temat społecznych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W minionym dziesięcioleciu prowadziła cykle wykładów poświęconych problematyce społecznych następstw integracji europejskiej na Uniwersytecie Warszawskim, Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej. Zainicjowała powstanie Polskiej Rady Ruchu Europejskiego; pełni funkcję wiceprezesa Fundacji „Polska w Europie”. Jest autorką ponad stu publikacji. Ostatnio ukazały się: *Nadzieje i rozczarowania po pierwszym roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: E. Skotnicka-Illasiewicz (red. nauk.), *Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej w ocenie społecznej*, praca zbiorowa (UKIE/DAS, Warszawa 2005); E. Skotnicka-Illasiewicz (red. nauk.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, praca zbiorowa (UKIE/DAS/DIE, Warszawa 2009).



Jacek Kucharczyk

Prezes Instytutu Spraw Publicznych

Polacy pięć lat po wejściu do UE

– zadowolenie i oczekiwania

Analiza zmian postaw polskiego społeczeństwa wobec członkostwa w Unii Europejskiej w ciągu ostatnich pięciu lat zwykle koncentruje się na kwestii poparcia dla integracji lub zmieniających się ocen wpływu integracji na różne dziedziny życia. Dowiadujemy się wówczas, że od maja 2004 r. poparcie dla członkostwa wzrosło od 60 do 85% (CBOS, kwiecień 2009) lub też od 42 do 60% (*Eurobarometr 71*, wiosna 2009). Pomimo różnic w obu badaniach, wyraźnie widoczny jest trend wzrostu, a potem względnej (o czym później) stabilizacji poparcia na dość wysokim, wyższym od średniej unijnej, pułapie. Zarówno CBOS, jak i Eurobarometr odnotowują także wyraźną – w porównaniu z wiosną 2004 r. – poprawę ocen skutków integracji.

Bardziej interesujące, choć mniej oczywiste, wydają się jakościowe zmiany postaw wobec członkostwa, które nastąpiły w omawianym okresie. Na podstawie dostępnych danych empirycznych można zaryzykować tezę, że o ile w 2004 r. postawy te stanowiły pochodną obaw i aspiracji polskiego społeczeństwa, o tyle obecnie najlepiej można je opisać według formuły „zadowolenie i oczekiwania”.

Sukces referendum akcesyjnego w 2003 r., kiedy to zdecydowana większość głosujących poparła wejście Polski do Unii na wynegocjowanych w latach 1998-2003 warunkach, zatarł w społecznej świadomości fakt, że w tych latach, bezpośrednio poprzedzających akcesję, znaczna część społeczeństwa obawiała się bezpośrednich skutków integracji z UE, takich jak upadek niektórych gałęzi przemysłu, bankrutstwo gospodarstw rolnych czy wykup ziemi przez cudzoziemców.

Obawy te zrezygnowali polityczni przeciwnicy członkostwa, którzy zresztą w latach 2001-2005 odnosili spore sukcesy polityczne w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Także w pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. dwie partie, rok wcześniej najsilniej protestujące przeciwko „niekorzystnemu” traktatowi akcesyjnemu, otrzymały łącznie 27% głosów, zajmując drugie (LPR) i czwarte (Samoobrona) miejsce.

Siłę ówczesnych obaw pokazują badania sondażowe: Według Eurobarometru z wiosny 2004 r. jedynie co drugi Polak przewidywał, że członkostwo w Unii przyniesie Polsce korzyści, a 30% badanych uważało, że nie przyniesie. Jeszcze bardziej uderzające były wyniki badań CBOS, według których w lutym 2004 r. 34% Polaków uważało, że integracja przyniesie Polsce więcej korzyści niż strat, ale aż 38% sądziło, że bilans integracji będzie negatywny, a straty przewyższą korzyści. Jeszcze gorzej wypadł bilans oczekiwanych osobistych korzyści i strat.

Jednocześnie zarówno badania CBOS, jak i Eurobarometru pokazały, że u progu akcesji jej zwolennicy przewyższali dwa do jednego przeciwników. Rok wcześniej, w referendum akcesyjnym, ta przewaga była jeszcze bardziej uderzająca – aż 3/4 głosujących poparło członkostwo Polski w UE na wynegocjowanych zasadach. Taki wynik wydawał się być przede wszystkim skutkiem aspiracji Polaków, żeby wejść do elitarnego klubu EUROPA – niezależnie od ceny, jaką trzeba będzie za to zapłacić. Nadal nośne było rzucone w 1989 r. hasło „powrotu do Europy”, o którego słuszności skutecznie przekonywały Polaków autorytety ze świata polityki, kultury czy religii.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. obawy Polaków dotyczące skutków akcesji szybko się rozwiały, a wzrosło przekonanie, że członkostwo jest korzystne dla kraju. W roku 2007 ponad 80% ankietowanych Eurobarometru uważało, że Polska skorzystała na członkostwie w Unii, a 65% respondentów CBOS, że integracja przyniosła Polsce więcej korzyści niż kosztów.

Po pięciu latach od wejścia do Unii obawy przed skutkami członkostwa zastąpiło zadowolenie z jego rezultatów, a europejskie aspiracje – konkretne oczekiwania pod adresem Unii. Inaczej mówiąc, od kiedy jesteśmy w „klubie”, nasze poparcie dla członkostwa wydaje się bardziej wynikać z poczucia, że jest ono dla nas korzystne, niż z ogólnych aspiracji do bycia Europejczykami. Coraz powszechniejsza staje się postawa „płace i wymagam” – formułujemy konkretne oczekiwania i postulaty wobec UE i jesteśmy gotowi rozliczać Unię z tego, co robi. Polacy przypominają pod tym względem innych Europejczyków, także tych ze „starych” państw członkowskich.

Polska opinia publiczna pod wieloma względami „europeizuje się” – postawy i poglądy Polaków stają się coraz częściej zbliżone do średniej unijnej. Najwyraźniej widać to w ocenach dotyczących polityki zagranicznej, szczególnie roli Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w świecie. Według badań Transatlantic Trends (2008) Polacy przestali być entuzjastycznie proamerykańscy, a deklarowana średnia „temperatura uczuć” do USA w 2008 r. wynosiła 55%, przy średniej europejskiej 52%. W tym samym roku jedynie 35% Polaków deklarowało poparcie dla amerykańskiego przywództwa w świecie, podczas gdy aż 65% – tyle, co średnia europejska – określało się jako „zwolennicy wiodącej roli UE”. Także z badań Eurobarometru wynika, że obszarem działalności Wspólnoty najlepiej ocenianym przez ankietowanych – zarówno samych Polaków, jak i innych mieszkańców krajów członkowskich – są działania na rzecz demokracji i pokoju na świecie.

Są oczywiście i takie kwestie polityki unijnej oraz oczekiwania wobec UE, które różnią przeciętnego Polaka i przeciętnego Europejczyka. Nadal wyróżnia nas większe niż średnia unijna poparcie dla członkostwa, ale także dla dalszego rozszerzenia Unii. Ta ostatnia różnica wynika zapewne z innej perspektywy geopolitycznej: W Polsce najsilniej dyskutowana jest kwestia przyszłego członkostwa Ukrainy, które zdaniem większości środowisk opiniotwórczych jest w strategicznym interesie Polski. Z kolei we Francji, w Niemczech i w większości „starych” krajów Unii rozszerzenie łączy się z decyzją dotyczącą przyszłego członkostwa Turcji, które nie budzi entuzjazmu tamtejszych społeczeństw. Polską opinię publiczną cechuje natomiast mniejsze niż przeciętne zainteresowanie sprawami przeciwdziałania zmianom klimatu czy polityki migracyjnej.

Zmiana statusu naszego kraju wobec Unii Europejskiej po 2004 r. – z kandydata na członka „klubu” – umocniła wśród Polaków poczucie podmiotowości Polski: Aż 64% respondentów w badaniu Eurobarometru uważa, że głos Polski liczy się

w UE (gorzej jest z poczuciem indywidualnej podmiotowości – aż 47% Polaków uważa, że ich głos się nie liczy). Jednocześnie Polacy mają silniejsze niż przeciętnie w UE poczucie, że wiedzą, jak działa Unia Europejska (tak sądzi 59% Polaków, a jedynie 44% Europejczyków). Za takim poczuciem nie zawsze idzie jednak realna wiedza o funkcjonowaniu instytucji europejskich: Jak pokazały badania Instytutu Spraw Publicznych wiosną 2009 r., na dwa miesiące przed wyborami do Parlamentu Europejskiego jedynie 52% ankietowanych wiedziało, że posłowie do PE są wyłaniani w powszechnych wyborach (ISP, kwiecień 2009).

Światowy kryzys gospodarczy, który na dobre zagościł w świadomości Polaków w 2008 r., wydaje się być poważnym testem postaw społeczeństwa wobec Unii: naszego zadowolenia z członkostwa, zaufania do instytucji unijnych, ale także – a może przede wszystkim – naszych oczekiwań wobec tej organizacji. Polacy częściej niż inni Europejczycy uważają, że to właśnie Unia ma największą rolę do odegrania w walce z kryzysem (tak sądzi 30% Polaków, a jedynie 10% wskazuje na polski rząd).

Ponad połowa badanych sądzi, że Unia pomaga chronić obywateli Europy przed negatywnymi skutkami kryzysu i globalizacji, podczas gdy co czwarty Polak (i co trzeci Europejczyk) jest przeciwnego zdania. Badani wskazują także na konkretne działania, jakich oczekują od UE: wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, ale także wspieranie bezrobotnych i ubogich. Są to zresztą także główne postulaty innych Europejczyków. Jedynie inwestowanie w edukację i badania naukowe nie cieszą się takim poparciem w Polsce, jak w innych krajach Unii.

Jednocześnie w 2009 r. Polacy stosunkowo surowo oceniali skuteczność Unii w walce z bezrobociem oraz jej działania w zakresie ochrony praw socjalnych – obszary te otrzymały najmniej wskazań z 13 wymienionych w badaniu obszarów działalności UE. Polskie i europejskie reakcje na kryzys gospodarczy wydają się potwierdzać tezę, że Polacy oczekują od Unii konkretnych działań i – w zależności od postrzegania skuteczności działań w tych obszarach – gotowi są modyfikować swoje oceny tej organizacji.

Na dzisiaj społeczne oczekiwania w Polsce i w UE to „Unia socjalna”, która skupi się na gospodarce i walce z bezrobociem, ochroną praw socjalnych oraz wsparciem dla najuboższych. Co istotne, w Polsce oczekiwania w zakresie Unii socjalnej szczególnie mocno formułują osoby słabiej wykształcone, starsze, zamieszkałe na wsi – a zatem grupy społeczne tradycyjnie mniej entuzjastyczne wobec UE i w dużej mierze stanowiące elektorat partii populistycznych i niechętnych zacieśnianiu integracji, np. sprze-

ciwiających się karcie praw podstawowych. Paradoks polega na tym, że eurosceptycy chcą „mniej Europy”, podczas gdy ich elektorat chce „więcej Europy” – w sprawach dla niego najistotniejszych, takich jak bezrobocie czy prawa socjalne. Postulaty dotyczące UE jako globalnego mocarstwa, wspólnej polityki zagranicznej czy obronnej są natomiast częściej priorytetami dla grup lepiej wykształconych i zamożniejszych.

Aby zrealizować hasło „Europy bliższej obywatelom” niezbędne wydaje się wzmocnienie roli i skuteczności działania UE w takich kwestiach jak ograniczanie bezrobocia, prawa socjalne czy opieka zdrowotna. Unia potrzebuje zatem konsekwentnej realizacji postanowień traktatu lizbońskiego, który wzmacnia możliwości działań na arenie światowej, ale także – dzięki karcie praw podstawowych – socjalny wymiar integracji europejskiej. Istnieje także pilna potrzeba przyjęcia nowej – tym razem skutecznej – wersji agendy lizbońskiej, która pozwoli godzić rozwój gospodarczy UE z socjalnym bezpieczeństwem, jakiego oczekują obywatele.

Artykuł opracowany w sierpniu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Jacek Kucharczyk – socjolog (doktorat w 1999 r. – Instytut Socjologii i Filozofii Polskiej Akademii Nauk), prezes zarządu Instytutu Spraw Publicznych, członek rady dyrektorów fundacji European Partnership for Democracy w Brukseli. Zainteresowania badawcze: polska polityka zagraniczna i europejska, stosunki transatlantyckie, promocja demokracji, populizm, przeciwdziałanie korupcji, „dobre rządy”. Czynny publicysta, współpracuje z najpoważniejszymi tytułami prasowymi w Polsce i za granicą; często komentuje wydarzenia polityczne w mediach elektronicznych. Opublikował między innymi (jako współautor lub redaktor): *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy* (ISP, Warszawa 2005); *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym* (ISP, Warszawa 2005); *Poland After the 2005 Elections: Domestic Discontent or EU Backlash*, w: *Democracy and Populism in Central Europe: The Visegrad Elections and Their Aftermath* (IVO, Bratislava 2007); *Demokracja w Polsce 2005-2007* (ISP, Warszawa 2007); *Democracy's New Champions. European Democracy Assistance After EU Enlargement* (PASOS, Praga 2008); *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe* (IVO, Bratysława 2008); *Demokracja w Polsce 2007-2009* (ISP, Warszawa 2009).



Wojciech Paczyński

Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

Gospodarcze korzyści Polski z członkostwa w UE

– bilans po pięciu latach

Cannes kojarzy się z czerwonymi dywanami, gwiazdami filmu, drogimi jachtami. Dla rodziny X z małej mazowieckiej wsi, której nazwa nikomu nic nie mówi, od kilku lat Cannes to po prostu miejsce zamieszkania i pracy ich syna. Ich gospodarstwo rolne dobrze sobie radzi, wspierane dopłatami bezpośrednimi, a zbyt mleka nie jest problemem, odkąd w sąsiedztwie otworzył się duży zakład mleczarski jednej z wiodących europejskich firm przetwórstwa spożywczego. Dwa lata temu z kranu popłynęła woda z wodociągu, niedługo będzie kanalizacja, a w okolicy planowana jest budowa zbiornika wodnego z terenami rekreacyjnymi. Zagadka: Co łączy te wydarzenia?

Jeszcze na początku 2004 r. obawy przed negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi polskiej akcesji do Unii Europejskiej były wśród nas powszechne. Dziś mało kto już pamięta o takim ówczesnym stanie ducha wielu Polaków. Ponad pięć lat po wstąpieniu do UE trudno jest oczywiście policzyć, ile konkretnie euro czy złotych każdy z nas na tym zyskał albo stracił. Możemy jednak z dużą dozą pewności mówić

o bardzo istotnych korzyściach, jakie Polska odniosła, odnosi i będzie w przyszłości odnosić w wyniku członkostwa w UE. Spróbujmy zatem zastanowić się nad kilkoma ważnymi mechanizmami gospodarczymi związanymi z integracją europejską.

Handel zagraniczny i inwestycje

Integracja handlowa Polski z partnerami z Unii Europejskiej przebiegała stopniowo już od końca lat 90., a dynamiczny rozwój wymiany handlowej z UE w ciągu ostatniej dekady to efekt całego tego procesu. Sam moment akcesji okazał się jednak istotny – przede wszystkim w branżach, w których przed 2004 r. utrzymywały się większe bariery handlowe. Dotyczy to w szczególności polskich produktów rolno-spożywczych, które okazały się być bardzo konkurencyjne na rynkach unijnych. Imponująca dynamika eksportu jest tego potwierdzeniem.

Patrząc z szerszej perspektywy na okres od początku obecnej dekady do chwili obecnej, widać znaczące otwieranie się polskiej gospodarki na świat, a w szczególności na Unię Europejską. Sprzyja to procesom modernizacyjnym i nadrobieniu zaległości rozwojowych w stosunku do bogatszych krajów UE. Większa otwartość handlowa skutkuje wzrostem konkurencji na rynku towarów i usług, a zatem i niższymi cenami dla konsumentów. Presja konkurencyjna wymusza też wzrost efektywności pracy, m.in. dzięki importowi nowych technologii, metod zarządzania, organizacji pracy itd. Wreszcie, łatwość dzielenia procesu produkcji na etapy odbywające się w różnych lokalizacjach jest istotnym czynnikiem determinującym wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce.

Dla firm z innych krajów Unii członkostwo Polski zdecydowanie ułatwia warunki do inwestowania i prowadzenia działalności w naszym kraju, dzięki istotnemu ograniczeniu barier dla przepływu kapitału, dóbr, usług, a także – po wstąpieniu Polski do strefy Schengen – osób. Oczywiście jednolitemu rynkowi daleko jeszcze do ideału i przedsiębiorcy działający w wielu krajach unijnych nadal natykają się na wiele barier i utrudnień. Mimo wszystko, pierwsze lata członkostwa w UE przyniosły znaczny wzrost bezpośrednich zagranicznych inwestycji w Polsce – zarówno w ujęciu nominalnym (wzrost z ok. 6,5 mld euro rocznie w okresie 1999-2003 do średnio ponad 12 mld euro rocznie w latach 2004-2008), jak i w odniesieniu do ogólnoswiatowych przepływów inwestycji bezpośrednich. Przekłada się to na powstawanie nowych miejsc pracy, eksport, poziom innowacyjności i pozycję konkurencyjną branż i regionów.

Unijne fundusze

W latach 2007-2013 Polska będzie mogła wykorzystać fundusze unijne odpowiadające w przybliżeniu 4% PKB. To ogromna kwota. Dla porównania, publiczne wydatki na wszystkie etapy edukacji w Polsce są tylko niewiele większe, sięgając nieco ponad 5% PKB. Warto postawić sobie co najmniej dwa pytania: 1. Czy Polska będzie umiała wydać te pieniądze? 2. Czy Polska będzie umiała mądrze wydać te pieniądze?

Jeśli przyjrzymy się debacie publicznej na ten temat, a w szczególności przekazom medialnym i wypowiedziom polityków, to zdecydowanie dominuje dyskusja wokół pierwszego z powyższych pytań. Opozycja zarzuca rządowi, że nie wykorzystuje unijnych środków, rząd mobilizuje się do przyspieszenia wydawania środków, szczególnie w obliczu spowolnienia gospodarczego spowodowanego światowym kryzysem. Na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego można znaleźć aktualizowane co tydzień raporty o liczbie i wartości złożonych wniosków o dofinansowanie i podpisanych już umów z beneficjentami.

Dbałość o pełne wykorzystanie dostępnych pieniędzy jest oczywiście istotna. Tak naprawdę nie widać jednak istotnych zagrożeń na tym polu. Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 (wydatki te można było ponosić do połowy 2009 r.) przekroczyło 100%. W końcu października 2009 r. podpisane umowy z beneficjentami opiewały już na ok. 21% alokacji na lata 2007-2013, co oznacza, że Polska wypada bardzo dobrze na tle innych krajów UE.

Fundusze unijne zmieniają Polskę w szybkim tempie. Najbardziej widać to w niewielkich miejscowościach, na terenach wiejskich. Budowane i remontowane są drogi, powstają wodociągi, sieci kanalizacyjne, obiekty sportowe i rekreacyjne. Gminne instytucje kupują nowe wyposażenie i urozmaicają ofertę zajęć, uczniowie i studenci mogą otrzymywać stypendia, osoby pragnące zdobywać nowe kwalifikacje mają dostęp do licznych szkoleń itd. Wszystko to poprawia jakość życia, otwierając nowe możliwości dla mieszkańców, szczególnie z terenów niezbyt zamożnych. Trudno tego nie dostrzec, w zasadzie bez względu na to, dokąd się pojedzie.

Z drugiej jednak strony niepokoi nieco koncentracja uwagi na tym, by wydawać unijne pieniądze szybko, bo pojawia się wtedy ryzyko, że ucierpi na tym efektywność ich wykorzystania. Wcześniejsze doświadczenia innych krajów UE są

tu zróżnicowane. Wśród anegdot dotyczących wykorzystania unijnych środków przez Portugalię (jeszcze w połowie lat 90. otrzymywała unijne transfery netto przekraczające 3% krajowego PKB) pojawiają się np. opowieści o zakupywanych przez szkoły wyższe dywanach.

Przynajmniej w przypadku niektórych funduszy, sposób zarządzania nimi zdaje się być obciążony nadmiernie rozbudowanymi mechanizmami formalnych kontroli i obostrzeń (np. brak możliwości zmian harmonogramu projektu, nawet jeśli jest to merytorycznie uzasadnione), przy braku refleksji nad ostatecznymi celami, którym fundusze mają służyć. Wydaje się także, że bodziec związany z funduszami nie w pełni jest wykorzystywany do reform sposobu działania administracji publicznej na różnych szczeblach – choć pewne pozytywne transformacje są tu zauważalne.

Członkostwo w UE a światowy kryzys gospodarczy

Kryzys finansowy i gospodarczy, jaki w pełni ujawnił się w Europie od drugiej połowy 2008 r., może stanowić pewien test dla jakości i trwałości efektów członkostwa Polski w UE. Czy poza UE Polska znosiłaby obecne zawirowania lepiej czy gorzej? Większe otwarcie na międzynarodowy kapitał, rosnąca rola handlu zagranicznego i głębsza integracja gospodarcza z UE powodują, że negatywne zjawiska w gospodarkach naszych partnerów mocniej dotyczą Polski. Przynależność do „klubu” UE nie uchroniła np. złotówki od bardzo poważnego osłabienia kursu wobec głównych walut światowych. Ważnym mechanizmem łagodzenia skutków kryzysu pozostały jednak fundusze strukturalne.

W obliczu załamania zleceń dla branży budowlanej ze strony prywatnych inwestorów, rozpędzający się program inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków UE pozwolił zapewne wielu firmom uniknąć bankructwa. Kraje UE nie oparły się co prawda pokusie protekcjonizmu, próbując (niekoniecznie skutecznie) ochraniać „swoje” miejsca pracy, bez względu na ogólnoeuropejskie koszty takich działań. Jednak pozostając poza UE, Polska byłaby narażona w znacznie większym stopniu na negatywne konsekwencje protekcjonizmu. Tymczasem funkcjonowanie wspólnego rynku spowodowało np. boom sprzedaży nowych samochodów w polskich salonach, napędzany programem dotacji finansowanych przez niemieckich podatników. Wydaje się, że łatwiej stawiać nam dzisiaj czoła kryzysowi, pozostając w UE niż poza nią.

Potrzebne szersze spojrzenie

Oburzamy się, gdy polityk „załatwi” budowę pięknego peronu, przy którym później nie będzie chciał się zatrzymać żaden pociąg (lub – co gorsza – przez jakiś czas uda się „namówić” firmę przewozową do zatrzymywania tam swoich pociągów, choć nie ma to żadnego uzasadnienia ekonomicznego). Z drugiej jednak strony, w debatach o polityce UE myślenie jedynie w kategoriach często krótkookresowego polskiego interesu jest raczej regułą działania polityków i ekspertów. Oczywiście takie podejście jest typowe też dla innych krajów. Im bardziej jednak postępuje integracja w ramach UE, tym bardziej przyszły dobrobyt jej mieszkańców zależy od sytuacji w całej Unii, a nie tylko w jednym kraju. Wystarczy przyjąć krajową, ale długoterminową perspektywę, aby okazało się, że warto martwić się także o interesy europejskich partnerów i UE jako całości. Przykładowo, jeśli wiele krajów UE nie rozwiąże problemów związanych ze starzeniem się społeczeństw, to będzie to miało bardzo negatywne konsekwencje także dla ich sąsiadów. Takiej szerszej perspektywy bardzo brakuje w polskiej debacie publicznej i polityce.

Podsumowanie

Członkostwo w UE to raczej szereg procesów ekonomicznych, społecznych i politycznych niż jednostkowe wydarzenie. Jego pełne skutki, w tym w wymiarze ekonomicznym, będą ujawniały się przez całe lata i dekady. Dotychczasowy bilans jest bardzo pozytywny. Członkostwo w UE nie jest jednak magicznym rozwiązaniem wszystkich, czy choćby większości problemów gospodarczych. Wykorzystanie szans i sprostanie wyzwaniom w dużej mierze zależy od jakości polityki na szczeblu krajowym przy uwzględnieniu perspektywy całej Europy.

Artykuł opracowany w listopadzie 2009 r.

Wojciech Paczyński – niezależny ekonomista, współpracownik CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (www.case-research.eu). Jego zainteresowania badawcze obejmują makroekonomię, ekonomię międzynarodową, relacje międzynarodowe i zagadnienia polityki społecznej. Koordynował projekty badawcze i doradcze związane z międzynarodową integracją gospodarczą w Europie i poza nią. W przeszłości pracował jako konsultant OECD, asystent na Uniwersytecie w Dortmundzie, główny ekonomista Ośrodka Studiów Wschodnich Ministerstwa Gospodarki, a także w charakterze eksperta Banku Światowego.



Andrzej Arendarski

Prezes Krajowej Izby Gospodarczej

Do pełni integracji brakuje euro

Na jesieni 2008 r. miałem okazję uczestniczyć w bezprecedensowym wydarzeniu: W sali obrad Parlamentu Europejskiego w Brukseli odbyła się historyczna pierwsza sesja Europejskiego Parlamentu Przedsiębiorstw, zorganizowana przez Eurochambres, przy współudziale Krajowej Izby Gospodarczej. Uczestniczyło w niej ponad 770 przedsiębiorców z Unii i krajów pozaunijnych. Przyznam, że widok tak wielu przedstawicieli europejskiego biznesu zebranych w jednej sali i wspólnie wyrażających swoje zdanie na temat europejskiej polityki wobec sektora MŚP robił imponujące wrażenie. Pełna przedsiębiorców sala obrad była doskonałym symbolem jednoczącej się Europy, w której przedsiębiorcy z różnych krajów, na co dzień często ze sobą konkurujący, mają wspólne problemy i potrafią o nich wspólnie dyskutować.

Kiedy jednak przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, gość honorowy obrad, mówił o przygotowanym planie ratunkowym dla europejskiego sektora finansowego, który – jak pamiętamy – na początku dotyczył głównie krajów strefy euro, pomyślałem, że pomimo ponad czterech lat członkostwa w Unii Europejskiej do pełni integracji pozostał Polsce jeszcze jeden istotny krok: wejście do strefy euro. I dopóki to się nie stanie, nie będzie można mówić o naszym pełnym uczestnictwie w zjednoczonej Europie.

Po wielu latach nalegań środowiska polskich przedsiębiorców na przyspieszenie decyzji o przyjęciu przez Polskę wspólnej waluty doczekaliśmy się nareszcie konkretów. Rząd przyjął harmonogram wstępowania Polski do strefy euro, z którego wynikało, że to historyczne wydarzenie ma nastąpić 1 stycznia 2012 r. Zadowolenie nie trwało zbyt długo, ponieważ tuż po ogłoszeniu harmonogramu pojawiły się wątpliwości, czy polityczne problemy nie spowodują przesunięcia przyjętej w harmonogramie daty. I jak zwykle w przypadku publicznej dyskusji na temat euro, nie zabrakło głosów sceptyków, wieszczących podwyżki cen i straszących społeczeństwo wizją finansowego zniewolenia po przyjęciu euro. Pojawił się również pomysł przeprowadzenia referendum.

Reakcje na plany rządu potwierdziły, że droga Polski do strefy euro nie będzie łatwa i wymagać będzie przezwyciężenia wielu problemów politycznych. Nie obędzie się też bez wielu odważnych posunięć w sferze ekonomicznej, wśród nich m.in. reformy finansów publicznych zmierzającej do ograniczenia socjalnych wydatków państwa. Bez jej przeprowadzenia szanse na spełnienie przez Polskę kryteriów konwergencji będą niewielkie.

Nerwowa reakcja niektórych środowisk na plan wprowadzenia euro uświadomiła również to, co pokazało swojego czasu odrzucenie traktatu lizbońskiego w Irlandii: Europejskie inicjatywy nie mogą odbywać się bez dialogu społecznego, w którym wszyscy obywatele mają szansę poznać wszystkie pozytywne i negatywne strony – w tym przypadku korzyści i koszty wprowadzenia wspólnej waluty. Dlatego cieszę się, że w harmonogramie przedstawionym przez rząd znalazła się również kampania społeczna. Od jej skuteczności w dużej mierze będzie zależeć, czy Polska przyjmie euro jako swoją szansę, czy jako niechciany prezent.

Środowiska polskich przedsiębiorców nie trzeba przekonywać do pozytywnych skutków wejścia do strefy euro. Dotyczy to szczególnie firm, które prowadzą biznes z krajami Unii, do których trafia 75% polskiego eksportu. Dla nich ryzyko kursowe jest jedną z największych barier w rozwoju biznesu i powoduje osłabianie konkurencyjności na europejskim rynku spowodowane koniecznością korzystania z kosztownych instrumentów zabezpieczających przed ryzykiem. Wydarzenia na rynku walutowym w ostatnich miesiącach pokazały dobitnie, że nawet teoretycznie korzystne dla eksporterów osłabienie złotego, jeśli jest nieprzewidywalne, może także przyczynić się do strat. Dlatego już samo wejście w mechanizm ERM II byłoby korzystne dla polskiej gospodarki.

Wylimitowanie ryzyka kursowego to tylko jeden z wielu argumentów przemawiających za jak najszybszym wejściem do strefy euro. Dostęp do tańszych kredytów,

uniknięcie kosztów transakcji walutowych, włączenie się do wspólnej europejskiej polityki monetarnej – te i inne korzyści są polskiemu biznesowi doskonale znane. Pozytywne dla Polski byłoby także wyjście z tzw. koszyka państw Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie odczuwamy skutki zawirowań na rynku finansowym niezależnie od tego, czy dotyczą one giełdy w Budapeszcie, czy w Warszawie.

Obawiam się jednak, że w publicznej debacie na temat terminu przyjęcia w Polsce euro pozytywny głos przedsiębiorców nie będzie miał decydującego znaczenia. W Polsce nadal funkcjonuje swoisty dualizm: coś jest dobre dla społeczeństwa albo dobre dla przedsiębiorców i gospodarki. W publicznej dyskusji te dwie wartości często są sobie przeciwstawiane. Dopóki politycy i społeczeństwo nie uświadomią sobie, że powinny iść ze sobą w parze, przyjęcie w Polsce euro będzie miało wielu przeciwników. Często powołują się oni na argument suwerenności w sprawie polityki monetarnej, która w momencie wejścia do strefy euro zostanie ograniczona. Powołując się po raz kolejny na przykład wydarzeń z ostatnich miesięcy, zapytałbym, czy od zapewniającego stabilizację wejścia do strefy euro większym „zniewoleniem” nie jest zdanie się na łaskę kapitału spekulacyjnego, który w krótkim czasie może osłabić lub wzmocnić polską walutę nawet o kilkadziesiąt procent. Na to pytanie przeciwnicy euro powinni sobie odpowiedzieć sami.

Artykuł opracowany w grudniu 2008 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Andrzej Arendarski – doktor nauk humanistycznych, współzałożyciel i prezes Krajowej Izby Gospodarczej od chwili jej powstania. Przewodniczący Rady Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej i Polsko-Amerykańskiej Fundacji Doradztwa dla Małych Przedsiębiorstw. Przewodniczy także Komitetowi Polskiej Nagrody Jakości i jury konkursu Mister i Junior Eksportu. Od 1 stycznia 2008 r. wiceprezes Eurochambres – Stowarzyszenia Europejskich Izb Przemysłowo-Handlowych. W latach 2002-2003 prezes Tel-Energo S.A. oraz NOM Sp. z o.o.; działał na rzecz liberalizacji polskiego rynku telekomunikacyjnego. W 1992 r. powołany na stanowisko Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w rządzie Hanny Suchockiej; w latach 1989-1993 poseł na Sejm RP. W latach 80. w opozycji demokratycznej; działał w niezależnych strukturach oświatowych i wydawniczych, współtworzył Towarzystwo Gospodarcze oraz Akcję Gospodarczą. Członek wielu organizacji i stowarzyszeń krajowych i zagranicznych, wykładowca uniwersytecki i autor licznych publikacji. Uhonorowany wieloma odznaczeniami krajowymi i zagranicznymi, m.in. Krzyżem Komandorskim i Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Wybory do Parlamentu Europejskiego

– demokracja w unijnym wymiarze



Bartłomiej Michalak

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu



Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego 2009

Do końca lat 70. wybory do Parlamentu Europejskiego miały charakter pośredni i odbywały się według procedur ustanowionych przez państwa członkowskie. W 1976 r. przyjęto nowy „Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego”, który wszedł w życie w 1978 r., i to właśnie na jego podstawie w czerwcu 1979 r. przeprowadzono pierwsze w historii zjednoczonej Europy bezpośrednie wybory do PE.

Zgodnie z powyższym aktem wyborczym we wszystkich państwach członkowskich wybory muszą mieć charakter proporcjonalny. Z kolei zgodnie z dyrektywą Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, każde państwo członkowskie jest zobowiązane umożliwić realizację praw wyborczych w wyborach do PE również pozostającym na jego terytorium obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami państwa, na terytorium którego stale przebywają. W zakresie pozostałych kwestii prawo unijne odsyła do ustawodawstwa szczegółowego poszczególnych państw, co oznacza, że wybory w tych państwach odbywają się w oparciu o przepisy krajowe.

Kadencja eurodeputowanych (polska ordynacja wyborcza nazywa ich „posłami do Parlamentu Europejskiego”) trwa 5 lat i rozpoczyna się w dniu otwarcia pierwszej sesji. W Polsce po raz pierwszy wybory do PE odbyły się 13 czerwca 2004 r., czyli niespełna półtora miesiąca po wejściu Polski do UE. Na potrzeby tej i kolejnych elekcji polski parlament uchwalił w dniu 23 stycznia 2004 r. „Ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego” (Dz.U. nr 25, poz. 219). Zarządzone na dzień 7 czerwca 2009 r. wybory do PE VII kadencji odbyły się również na podstawie jej przepisów.

Jedyną poważną zmianą w ostatnich wyborach w stosunku do poprzedzającej je elekcji w 2004 r. było zmniejszenie liczby parlamentarzystów wybieranych na obszarze Polski z 54 do 50. Zmiana ta oznaczała jednak nie tyle pomniejszenie polskiej reprezentacji w składzie Parlamentu, co przywrócenie stanu zgodnego z regulacjami, jakie w tej materii wprowadził traktat z Nicei, i zlikwidowanie 4-mandatowej „nadwyżki”, która miała charakter wyjątkowy i wynikała z faktu, że w 2004 r. Bułgaria i Rumunia nie zdążyły z ratyfikacją traktatu akcesyjnego. Dzięki temu nowo przyjęte w tym czasie państwa (w tym Polska) uzyskały jednorazowo dodatkowe mandaty do podziału. Warto w tym miejscu nadmienić, że na podstawie traktatu z Lizbony przy kolejnych wyborach do PE w 2014 r. Polsce przypadnie 51 mandatów.

Zgodnie z przepisami krajowej ordynacji wyborczej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce odbywają się według następujących zasad (tzw. przymiotników wyborczych): wolności (możliwość nieskrępowanego zgłaszania kandydatów i ich wolnej rywalizacji w toku kampanii wyborczej oraz pełna swoboda głosowania), powszechności (wszyscy dorośli obywatele mają prawo do głosowania; ograniczenia tego prawa mogą mieć wyłącznie uzasadnione, jednostkowe i niegrupowy charakter), bezpośredniości (wyborcy oddają swoje głosy bezpośrednio na kandydatów ubiegających się o mandaty), proporcjonalności (liczba mandatów uzyskanych przez daną partię polityczną w wyniku wyborów musi być proporcjonalna do całkowitej liczby uzyskanych przez nią głosów) oraz tajności głosowania (każdy wyborca oddaje swój głos w taki sposób, że niemożliwe jest ustalenie przez osoby trzecie, na kogo głosował).

Co ciekawe, ustawodawca, przyjmując katalog reguł, na podstawie których mają odbywać się wybory do PE, nie uwzględnił oczywiście, zdawałoby się, zasady równości. Jest to konsekwencja przyjęcia założenia, że eurodeputowani wybierani są odrębnie przez poszczególne kraje członkowskie, a liczba mandatów przypadająca każdemu z tych państw nie jest w pełni proporcjonalna do liczby ich ludności. Fa-

woryzuje to mniejsze państwa, tzn. dysponują one większą liczbą mandatów, niż by to wynikało ze ścisłej proporcji do wielkości ich ludności. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z niezastosowaniem zasady równości tylko w jej materialnym aspekcie, co oznacza, że na terenie całej Wspólnoty głosy nie mają takiej samej wagi. Nierówność ta jest zresztą całkowicie uzasadniona specyfiką tej elekcji oraz podwójnym charakterem reprezentacji posłów do PE, którzy z jednej strony są przedstawicielami wyborców całej Unii, ale z drugiej *de facto* reprezentują na forum Parlamentu również interesy swoich konkretnych, narodowych wyborców.

Czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Jednocześnie prawo wybierania zostało odebrane osobom pozbawionym praw publicznych lub ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądu, a także osobom, którym prawa wyborcze odebrał Trybunał Stanu. Jest to więc regulacja identyczna jak w przypadku pozostałych elekcji krajowych.

W praktyce, by móc zagłosować, należy figurować wcześniej w stałym rejestrze wyborców, prowadzonym przez każdą gminę na potrzeby wszystkich akcji wyborczych i referendalnych. W związku z przyznaniem czynnego i biernego prawa wyborczego obywatelom UE, rejestr ten został podzielony na dwie kategorie. Pierwsza nosi oznaczenie „część A” i obejmuje obywateli polskich, a druga, oznaczona jako „część B”, obejmuje obywateli UE, zamieszkujących stale w Polsce. W przypadku obywateli polskich wpis do właściwego rejestru wyborców ze względu na miejsce zamieszkania wyborcy dokonywany jest automatycznie przez organ meldunkowy, z chwilą zameldowania się obywatela polskiego w danej gminie na pobyt stały. Inaczej wygląda to w odniesieniu do obywateli UE: W tym przypadku wpis do rejestru następuje każdorazowo na wniosek takiego wyborcy złożony nie później niż 30 dnia po zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego lub organów samorządu terytorialnego (obywatele UE niebędący obywatelami polskimi mają również prawo do udziału w wyborach radnych i wójta, ewentualnie burmistrza lub prezydenta miasta na szczeblu gminy).

Podobnie jak w przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych osoba przebywająca w dniu głosowania poza obszarem swojego miejsca zamieszkania może skorzystać z instytucji dopisania do spisu wyborców w obwodzie, w którym planuje oddać głos podczas tych wyborów lub pobrać ze swojego urzędu gminy specjalne zaświadczenie, uprawniające do zagłosowania na jego podstawie w do-

wolnym obwodzie głosowania. Dzięki temu również osoby zmieniające miejsce pobytu podczas głosowania mają pełną możliwość skorzystania z przysługujących im praw wyborczych.

Bierne prawo wyborcze przysługuje osobom dysponującym czynnym prawem wyborczym, mającym ukończone 21 lat (najpóźniej w dniu głosowania), niekarany za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego i od co najmniej pięciu lat stale zamieszkującym na terenie Polski lub innego państwa członkowskiego. Jednocześnie nie mają prawa wybieralności osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę (na okres 10 lat) prawa wybieralności w związku ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego mają partie polityczne i wyborcy, wykonujący wszelkie formalne czynności wyborcze (m.in. prowadzenie kampanii wyborczej na rzecz kandydatów, zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji wyborczych, prowadzenie gospodarki finansowej itd.) przy pomocy specjalnie w tym celu powoływanych komitetów wyborczych. Instytucja komitetów wyborczych w polskim systemie wyborczym pojawiła się w 1991 r., jako swego rodzaju substytut dla tworzących się dopiero w tamtym czasie partii politycznych. W wyniku procesów ujednociających komitety wyborcze przeniknęły również do pozostałych ustaw wyborczych, a sama instytucja mocno zakorzeniła się w praktyce wyborczej. W tej sytuacji nie mogło jej również zabraknąć w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Głosowanie odbywa się w stałych i odrębnych (utworzonych specjalnie dla pacjentów szpitali, pensjonariuszy zakładów opieki społecznej oraz więźniów) obwodach głosowania między godziną 8.00 a 22.00. Warto zwrócić uwagę, iż jest to odstępstwo od zasady przyjętej podczas innych elekcji, według której głosowanie odbywa się w godzinach od 6.00 do 20.00. Wyborca głosuje tylko na jedną listę okręgową (tj. listę kandydatów na posłów do PE, zgłoszoną przez komitet wyborczy w danym okręgu wyborczym), stawiając na karcie do głosowania znak „x” (czyli dwie linie przecinające się w obrębie kratki) w kratce z lewej strony, obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu. Jest to więc głosowanie przede wszystkim na całą listę kandydatów (zgodnie z zasadą wyborów proporcjonalnych), a dopiero w drugiej kolejności na osobę.

Jako nieważne traktuje się te głosy, w przypadku których na karcie do głosowania postawiono znak „x” w kratce z lewej strony, obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z różnych list okręgowych albo nie postawiono tego znaku w kratce przy nazwisku żadnego kandydata. Pozostałe znaki, wykreślenia, przekreślenia poczynione poza przeznaczoną na to kratką, traktowane są jako dopiski i nie wpływają na ważność głosu.

W podziale mandatów uwzględnia się wyłącznie listy okręgowe tych komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 5% ważnych głosów w skali kraju. Podziału mandatów pomiędzy uprawnione do tego listy dokonuje Państwowa Komisja Wyborcza, stosując algorytm zwany (od nazwiska twórcy) metodą d'Hondta. Odbywa się to w ten sposób, że liczba głosów ważnych, oddanych łącznie na wszystkie listy okręgowe każdego z komitetów wyborczych, dzielona jest przez 1, 2, 3, 4 i kolejno dalsze liczby, tak długo, aż z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować 50 największych liczb (tytu posłów do PE wybieranych było w Polsce w 2009 r.). Na tej podstawie każdy komitet otrzymuje tyle mandatów, ile w wyniku tej operacji przypadło mu ilorazów.

Po zakończeniu tej procedury wiadomo już, ile mandatów przypadnie poszczególnym komitetom. Gdyby jednym wielomandatowym okręgiem wyborczym było terytorium całego kraju, to proces podziału głosów na mandaty byłby zakończony. Jednakże, zgodnie z ordynacją wyborczą, w celu przeprowadzenia wyborów utworzonych zostało trzynaście terytorialnych okręgów wyborczych, obejmujących swym obszarem część, całość lub dwa województwa, przy czym okręgi te nie mają w tym wypadku mandatów przypisanych do siebie „na stałe”. W tej sytuacji przypadające poszczególnym komitetom mandaty muszą zostać niejako „przesunięte” do poszczególnych okręgów i tam dopiero są przyznawane bezpośrednio konkretnym kandydatom startującym z list okręgowych tych komitetów, które na podstawie pierwszej procedury uzyskały mandaty.

W tym celu PKW liczby głosów oddanych na poszczególne listy okręgowe komitetów wyborczych w kolejnych okręgach, odrębnie dla każdego komitetu wyborczego i każdego okręgu, mnoży przez liczbę przypadających danemu komitetowi mandatów w skali kraju. Otrzymane w ten sposób iloczyny dzieli się następnie przez liczbę głosów ważnych oddanych we wszystkich okręgach na wszystkie listy danego komitetu. Uzyskany wynik (iloraz) w postaci liczby całkowitej (czyli przed przecinkiem) oznacza ilość mandatów przypadających liście w danym okręgu wyborczym.

Z reguły w ten sposób nie da się „przesunąć” do okręgów wszystkich przynależnych danemu komitetowi w skali kraju mandatów. Pozostałe, nierozdzielone mandaty przyznaje się zatem tym listom okręgowym, dla których wyliczone wcześniej ilorazy mają kolejno największe wartości po przecinku (największe reszty). Jest to podział dokonany przy pomocy metody Hare’a-Niemeyera. Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują personalnie ci kandydaci, którzy na tej liście otrzymali kolejno najwięcej głosów.

Polityczną konsekwencją tej dwuetapowej procedury podziału głosów na mandaty jest fakt, że od frekwencji w poszczególnych okręgach wyborczych w dużym stopniu zależy liczba mandatów, jakie im przypadną w toku procesu ich „przesuwania”. Przy skrajnie niekorzystnym rozkładzie poparcia wyborczego pomiędzy startujące komitety, może zdarzyć się nawet tak, że okręg o małej frekwencji nie otrzyma żadnego mandatu.

Mechanizm wyborczy podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego jest, jak widać, zasadniczo zbieżny z dotychczasową tradycją i praktyką polskiego systemu wyborczego, choć w wielu kluczowych obszarach przyjęte rozwiązania są odmienne. Istotnym *novum* w polskim prawie wyborczym było przyznanie czynnego prawa wyborczego pełnoletnim obywatelom Unii Europejskiej, niebędącym obywatelami polskimi, stale zamieszkującym na obszarze Polski, którzy nie zostali tych praw pozbawieni w swoim macierzystym kraju. Umożliwienie głosowania i kandydowania obywatelom UE na terenie Polski stanowi implementację wspomnianej już wcześniej dyrektywy 93/109/WE.

Wątpliwości budzić może natomiast zasadność stosowania dwuetapowego systemu transformacji głosów na mandaty, który dla wielu wyborców i kandydatów może wydawać się w dużym stopniu skomplikowany i zawyły. Wydaje się, że utworzenie jednego wielomandatowego okręgu wyborczego na poziomie całego kraju byłoby rozwiązaniem lepszym i bardziej dla wyborców czytelnym. Argument ten jest tym bardziej zasadny, jako że utrzymywanie przez posłów więzi z wyborcami niektórych okręgów ma charakter w istocie fikcyjny, co dotyczy zwłaszcza tych okręgów, w skład których wchodzi dwa województwa.

Dyskusyjne jest również funkcjonowanie klauzuli zaporowej, której celem nie jest przecież w tym wypadku przeciwdziałanie fragmentaryzacji systemu partyjnego i sprzyjanie budowaniu trwałych więksi rządowych. Wydaje się zatem, że

w przyszłości nowelizacja wybranych elementów ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego byłaby wysoce wskazana.

*Artykuł opracowany w marcu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.
Stan prawny na 7 czerwca 2009 r.*

Dr Bartłomiej Michalak – politolog, doktor nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Sekretarz Rady Programowej Centrum Studiów Wyborczych oraz Redakcji „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”. W przeszłości pracował w Krajowym Biurze Wyborczym, z którym nadal aktywnie współpracuje. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół systemów wyborczych i prawa wyborczego, partii i systemów partyjnych oraz funkcjonowania współczesnych demokracji.



Jacek Safuta

Dyrektor Biura Informacyjnego
Parlamentu Europejskiego w Polsce

Czy Parlament ma możliwości?

7 czerwca wybieramy posłów do Parlamentu Europejskiego. Realizując „instytucjonalną” kampanię informacyjną PE, Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce starało się dotrzeć do wyborców z przesłaniem, że udział w eurowyborach to nie tylko wrzucenie karty do urny wyborczej raz na pięć lat, lecz autentyczny wybór w kluczowych sprawach. Oddając głos na tego czy innego kandydata, z tej czy innej partii, być może nie wybieramy całościowej koncepcji funkcjonowania Unii Europejskiej i Polski w UE, ale na pewno „zadatkujemy” konkretne rozwiązania stojących przed nami problemów.

Wybrany przeze mnie tytuł artykułu miał być lekką prowokacją, bowiem zbyt często natykałem się w ostatnich tygodniach na oceny podobne do tej, zawartej w felietonie pewnego poważnego autora pewnej poważnej gazety, która głosiła: Co prawda organ ten ma możliwości niezbyt wielkie, ale w końcu opiniuje, wyznacza, określa...

Pytania widniejące na billboardach promowanych przez Parlament Europejski – W co inwestować wspólne pieniądze? Skąd chcemy czerpać energię? Jak wiele informacji potrzebujemy (jako konsumenci)? Jak pomóc godzić życie rodzinne z za-

wodowym? – to tylko przykłady dziedzin, którymi zajmuje się PE i w których ma współdecydujący głos z Radą Unii Europejskiej. Ocenia się, że przeszło połowa wszystkich przepisów wchodzących w życie w państwach Unii wymaga aprobaty Parlamentu, często „okupionej” przez Radę daleko idącymi poprawkami w projekcie zgłoszonym przez Komisję Europejską.

Pewna część projektów nigdy nie wchodzi w życie, bo Parlament korzysta czasem z prawa do odrzucenia nietrafionych, według niego, pomysłów. Tak było np. w przypadku projektu dyrektywy portowej mającej na celu zwiększenie konkurencji w portach i pomiędzy nimi w przeciagu zbyt krótkiego – zdaniem PE – okresu pięciu lat. Światła dziennego nie dane było ujrzeć również dyrektywie przewidującej opatentowanie niezastrzeżonych do tej pory elementów oprogramowania komputerowego, której uchwalenie groziłoby ograniczeniem swobody niezależnych programistów. Niemniej jednak Parlament Europejski nie szafuje dowolnie często prawem weta, lecz stara się zwykle doprowadzać do porozumienia między instytucjami UE i rządami państw członkowskich.

Współdecydowanie w stanowieniu prawa wspólnotowego obejmuje 37 dziedzin, tzw. obszarów traktatowych, przy czym obszar jest tu obszarowi nierówny. Wymienię tylko część z nich w kolejności alfabetycznej: dostęp do dokumentów, ochrona danych osobowych, ochrona konsumentów, ochrona środowiska, prawo do zakładania przedsiębiorstw, program ramowy współpracy naukowo-technicznej, równość szans, swoboda przemieszczania się i osiedlania obywateli UE, swobodny przepływ pracowników, transport morski i lotniczy, usługi, walka z defraudacją pieniędzy wspólnotowych, walka z dyskryminacją na tle narodowościowym, współpraca celna i współpraca rozwojowa.

Podobna procedura obowiązuje przy uchwalaniu corocznych budżetów UE, a także – choć nie wynika to z dotychczasowych traktatów – tzw. perspektywy finansowej; obecna obejmuje lata 2007-2013 i została poprawiona przez PE w negocjacjach z Radą UE w 2006 roku. Parlament szczyci się na przykład, że w obecnie obowiązującej perspektywie podniósł wysokość stypendium dla studentów uczestniczących w programie Erasmus i przywrócił środki skreślone przez Radę pod naciskiem państw wpłacających do unijnego budżetu więcej niż z niego otrzymują.

PE uczestniczy też w wielu ważnych decyzjach poprzez tzw. procedurę zgody, która daje mu prawo weta, jednak bez możliwości wnoszenia poprawek. Zgoda Parla-

mentu jest wymagana przy przyjmowaniu do Unii nowych członków i zawieraniu ważnych umów międzynarodowych, a także w kluczowej dla Polski kwestii funduszy strukturalnych i spójności. Dlatego w interesie Rady i Komisji Europejskiej jest informowanie i słuchanie Parlamentu w trakcie negocjowania traktatów akcesyjnych i układów stowarzyszeniowych, a także podczas planowania budżetu na cele fundusze.

Jedynie w ograniczonej liczbie spraw stosuje się procedurę współpracy, w której ostatecznie zdanie należy do Rady. Bardziej okrojone uprawnienia Parlament ma już tylko w procedurze konsultacji, która obejmuje wciąż wspólną politykę rolną, zasady konkurencji, kwestie podatkowe czy zmiany w traktatach. Ale nawet w tych dziedzinach PE dysponuje pewnym polem manewru, jakie daje mu wymóg konsultacji, poprzedzający ostateczną decyzję Rady UE. I tak na przykład, kiedy w 1979 r. zniecierpliwiona Rada przyjęła rozporządzenie w sprawie izoglukozy, nie czekając na opinię Parlamentu, Europejski Trybunał Sprawiedliwości unieważnił decyzję właśnie z przyczyn niedopełnienia obowiązku konsultacji z PE w tym względzie.

Jak Parlament VI kadencji korzystał ze swoich uprawnień ustawodawczych? Do największych osiągnięć PE na tym polu zalicza się wspomnianą perspektywę finansową i związane z nią rozporządzenia, ułatwiające nowym członkom korzystanie z funduszy unijnych. Parlament podjął kilka ważnych decyzji sprzyjających lepszej ochronie zdrowia ludzi i środowiska, poczynając od tzw. rozporządzeń REACH. Regulują one rynek chemikaliów tak, aby ograniczyć zagrożenia substancjami toksycznymi bez nadmiernego obciążania przedsiębiorstw.

PE miał również swój znaczący wkład w porozumienie dotyczące pakietu klimatyczno-energetycznego, który ma przeciwdziałać zmianom klimatu. Parlament doprowadził też do kompromisu wśród państw członkowskich w sprawie dyrektywy usługowej, która uporządkowała zasady świadczenia usług przez podmioty z jednego państwa w innym państwie członkowskim, bez szkody dla europejskiego modelu społecznego.

Współuchwalony przez PE trzeci pakiet kolejowy zapewni większą konkurencyjność i bardziej racjonalne wykorzystanie taboru, a także odszkodowania dla pasażerów narażonych na odwołanie lub opóźnienie pociągu. Do sukcesów PE zalicza się też rozporządzenie nakazujące liniom lotniczym podawanie pełnej ceny biletu, eliminujące nieuczciwą reklamę oraz obniżki opłat za roaming sto-

sowane przez operatorów komórkowych w rozliczeniach międzynarodowych rozmów i SMS-ów.

Wreszcie Parlament energicznie włączył się w debatę nad sposobami walki zarówno z przyczynami, jak i skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego, tu m.in. w prace nad poprawą nadzoru nad rynkami i instytucjami finansowymi, zabiegając przy tym o jak najlepsze gwarancje dla klientów tych instytucji.

Uprawnienia prawodawcze i budżetowe to jednak nie wszystko: Parlament zatwierdza wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej, a następnie przesłuchuje kandydatów na komisarzy i zatwierdza cały nowy skład Komisji – ma też prawo odwołać pełniące już urząd kolegium KE. W przeszłości zdarzył się już przypadek wycofania kandydata na komisarza, bo nie spodobał się on znacznej części posłów (ostatnio: Włoch Rocco Butiglione). Zdarzyło się też, że Parlament zmusił Komisję do dymisji, grożąc jej wotum nieufności (KE pod wodzą Jacques'a Santera złożyła swój urząd w 1999 r.).

Parlament kontroluje poczynania Komisji, spotykając się z komisarzami i innymi jej przedstawicielami, którzy muszą tłumaczyć się ze swoich propozycji, stosowania prawa i wykonania budżetu uchwalonego przez Radę i Parlament. PE jest też wnikliwym i fachowym recenzentem posunięć Rady; ocenia program prezydencji i jego realizację. Jeśli nawet w niektórych sprawach nie może odrzucić decyzji Rady, krytyka zawarta w sprawozdaniach, rezolucjach czy wystąpieniach liderów parlamentarnych bywa miażdżąca i stanowi inspirację dla mediów.

Dlatego prezydencje dbają o dobre stosunki z Parlamentem Europejskim i zawsze konsultują swoje priorytety z jego liderami i własnymi posłami do PE. Przywódca państwa przewodniczącego Radzie zjawia się na sesji plenarnej w Strasburgu, żeby najpierw przedstawić swój program, a potem żeby zdać sprawę z rezultatów kolejnych spotkań Rady Europejskiej, czyli szczytów UE.

Żaden przywódca nie chce znaleźć się w ogniu krytyki szefów największych grup politycznych w Parlamencie. Żaden szef Rady Europejskiej nie chce, aby spotkanie z przewodniczącym PE, tradycyjnie otwierające unijny szczyt, przerodziło się w konfrontację. Podobnie o dobre stosunki z PE dbają przedstawiciele kolejnych prezydencji, cierpliwie wyjaśniający postępowanie swojego rządu i całej Rady podczas sesji plenarnych i posiedzeń komisji parlamentarnych.

Liderzy polityczni w PE mają często wpływową pozycję we własnych partiach krajowych, a ich opinii zasięgają premierzy i ministrowie. Dzięki temu eurodeputowani nieraz przyczynili się do kompromisu między rządami w Radzie, a następnie do porozumienia między Radą a Parlamentem.

Wagę Parlamentu umacnia też prawo do inicjatywy politycznej. Może się on zwrócić do Komisji Europejskiej, aby przedstawiła projekt dyrektywy czy rozporządzenia. PE faktycznie uczestniczy w opracowaniu nowych aktów prawnych, gdy rozpatruje roczny program pracy Komisji i wskazuje, jakie akty należałoby przyjąć.

Parlament Europejski ma prawo powoływać również komisje śledcze, aby zbadać, czy nie naruszono prawa wspólnotowego, także w przypadku, gdy „podejrzany” są władze państw członkowskich.

Innym ważnym uprawnieniem jest prawo Parlamentu do wszczęcia postępowania przed wspólnotowym Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. PE może wnioskować o unieważnienie aktu przyjętego w ramach prawa wspólnotowego oraz poskarżyć się na zaniechania Komisji Europejskiej lub Rady UE.

Inspiracją może tu być petycja od obywatela, choć częściej do pozytywnego załatwienia sprawy poruszonej w petycji wystarczy interwencja w Komisji Europejskiej lub w rządzie państwa, którego to dotyczy. PE powołuje też Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który rozpatruje zarzuty obywateli wobec instytucji wspólnotowych w celu ich polubownego rozwiązania.

Parlament Europejski ma też uprawnienia w zakresie kontroli finansowej w dziedzinie gospodarczej i monetarnej. Zanim zostaną mianowani przez Radę, nominacja prezesa, wiceprezesa i członków zarządu Europejskiego Banku Centralnego musi zostać zatwierdzona przez Parlament. Prezes EBC przedstawia też Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie podczas posiedzenia plenarnego.

Mówi się, że Parlament odgrywa rolę „sumienia Europy”, ponieważ szczególnie wielką wagę przywiązuje do obrony praw człowieka na świecie, jak również praw podstawowych w samej Unii. PE był nieraz jedyną instytucją unijną bez ogródek krytykującą przypadki gwałcenia praw człowieka przez Rosję w Czeczenii czy przez Chiny w Tybecie.

Parlament śmiało wkracza też na obszary, które zgodnie z literą prawa nie należą do jego „twardych” kompetencji. Przykładem jest jego polityczna rola w kształtowaniu i realizacji polityki zewnętrznej UE, wzmacniana szczególną pozycją przewodniczącego Parlamentu, który reprezentuje go na zewnątrz podczas swoich podróży po państwach Unii i krajach trzecich, a także w czasie wizyt ważnych polityków państw trzecich w Parlamencie. Rada UE uzgadnia z Parlamentem najistotniejsze decyzje podejmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Istotną rolę spełniają tu Komisja Spraw Zagranicznych i delegacje PE ds. stosunków z krajami trzecimi oraz wspólne zgromadzenia parlamentarne z innymi regionami świata.

Rola PE umocni się dodatkowo, gdy wejdzie w życie traktat z Lizbony. Współdecyzja Parlamentu i Rady obejmie wtedy 85 obszarów traktatowych, czyli niemal wszystkie obszary polityki unijnej – również te, w sprawie których z Parlamentem się dotychczas jedynie konsultowano. Wystarczy wspomnieć o wspólnej polityce rolnej i tzw. wydatkach obowiązkowych ze wspólnego budżetu (zniknie podział na obowiązkowe, których PE nie miał dotychczas prawa bezpośrednio zmieniać, i nieobowiązkowe, które mógł ciąć lub podwyższać), a także o obszarze sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych.

Parafrazując cytowaną na wstępie opinię, śmiem twierdzić, że już dzisiaj Parlament Europejski ma wielkie możliwości. Od wybranych przez nas posłów zależy, czy będziemy mogli z nich w pełni skorzystać.

*Artykuł opracowany w maju 2009 r.,
uzupełniony przez autora w grudniu 2009 r. o poniższe informacje.*

Od czasu powstania powyższego tekstu odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego i nastąpiło umocnienie roli Parlamentu wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony. Traktat rozszerza uprawnienia PE, czyniąc zeń równoprawnego partnera Rady UE. Tym samym umacnia demokratyczny charakter Unii, m.in. dzięki temu, że:

- współdecyzja Parlamentu i Rady staje się zwykłą procedurą legislacyjną obowiązującą w przytłaczającej liczbie przypadków uchwalania nowego prawa unijnego;

- PE uzyskuje dodatkowo prawo do współdecyzji o wspólnej polityce rolnej, rybołówstwa, transportowej, o funduszach strukturalnych, o wspólnej polityce wizowej, azylowej i imigracyjnej, o niektórych aspektach współpracy sądowniczej i policyjnej;
- znika podział na wydatki obowiązkowe, których PE nie mógł dotychczas zmieniać, i nieobowiązkowe; odtąd europosłowie mogą zmieniać wszystkie rubryki wspólnego budżetu; traktat zawiera też po raz pierwszy gwarancję, że zgody Parlamentu wymagają wieloletnie ramy budżetowe Unii;
- PE wybiera przewodniczącego Komisji na wniosek Rady Europejskiej z uwzględnieniem wyniku wyborów europejskich. Parlament zachowuje prawo do zatwierdzania całego składu Komisji Europejskiej oraz do ewentualnego wotum nieufności.

— — —

Jacek Safuta – od 2005 r. dyrektor Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego w Polsce. Wcześniej przez 13 lat korespondent Polskiej Agencji Prasowej, tygodnika „Polityka” i Radia „Zet” w Brukseli; współpracował też z innymi mediami polskimi i europejskimi. Instytucje europejskie poznał z bliska, uczestnicząc w latach 1990-1991 w programie „Journalistes en Europe” (Dziennikarze w Europie) w Paryżu, Brukseli i Strasburgu. Relacjonował polską drogę do Unii Europejskiej od negocjacji stowarzyszeniowych w 1991 r. do członkostwa w 2004 r. Nagrodzony Europejskim Piórem Roku 2004 Klubu Dziennikarzy Europejskich Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich oraz Medalem Europejskim Business Centre Club. Po powrocie do Polski przez rok był zastępcą redaktora naczelnego PAP ds. zagranicznych i europejskich, odpowiedzialny m.in. za serwis EuroPAP.



Marta Witkowska

Uniwersytet Warszawski

Poradnik wyborczy, czyli czego oczekiwać od eurodeputowanego?

Niewiele osób ma świadomość wagi wyborów do Parlamentu Europejskiego, bowiem istota tych wyborów nie wiąże się z rolą, jaką PE odgrywa w Unii Europejskiej, lecz z przygotowaniem i umiejętnościami wyłanianych reprezentantów. Wyobrażenia Polaków o Parlamencie Europejskim opierają się na przekonaniu, że mandat eurodeputowanego to „ciepła” i dobrze płatna „posadka”. Ponad jedna trzecia pytanych sądzi, że są oni delegowani przez krajowe rządy lub parlamenty (por. sondaż TNS OBOP dla ISP, kwiecień 2009). Stąd w kampanii wyborczej politycy zaczęli nadużywać argumentów właściwych dla jej retoryki, wyolbrzymiających znaczenie Parlamentu w Unii Europejskiej. W niniejszej opinii pragnę zwrócić uwagę wyborcy na specyficzne zasady, które mają wpływ na efektywność pracy krajowej reprezentacji w PE – z nadzieją, że staną się one kluczem do oceny kandydatów.

Po pierwsze, w Unii Europejskiej wyzwaniem jest umiejętność poruszania się w skomplikowanym gąszczu europejskich powiązań, interesów i struktur organizacyjnych. Efektywność działań eurodeputowanego zależy w znacznym stopniu od jego wiedzy o mechanizmach działania i sposobie postępowania w procesie decyzyjnym w UE. Pożądaną cechą kandydata jest umiejętne łączenie patetyki wypowiedzi

i zdolności konstruowania figur retorycznych z wycuciem miejsca i czasu. Możliwość oddziaływania PE, jego kompetencje i rola są wyznaczone w drodze pozatraktatowych, nieformalnych z punktu widzenia systematyki źródeł prawa porozumień międzyinstytucjonalnych. Są one zawierane pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją, dotyczą rozwiązań proceduralnych i udziału poszczególnych instytucji w procesie tworzenia prawa, a wiedza o nich nie jest powszechna.

Po drugie, ważna jest umiejętność funkcjonowania eurodeputowanego w ramach wewnętrznych struktur Parlamentu Europejskiego, jakimi są komisje i frakcje. Komisje tematyczne są tworzone wzorem komisji parlamentów krajowych, np. budżetowa, spraw zagranicznych, rolnictwa, kultury itd. W niektórych sprawach PE ma kompetencje ustawodawcze, a w niektórych tylko konsultacyjne. Przykładowo ważne kwestie stosunków zewnętrznych czy obronności pozostają wciąż domeną dyplomacji prowadzonej przez rządy państw członkowskich, bez udziału PE. Stąd wyborca, oceniając wiedzę kandydata, powinien konfrontować ją z kompetencjami Parlamentu w konkretnej dziedzinie.

Natomiast frakcje polityczne w PE są mieszkanką reprezentantów różnych krajowych partii politycznych, których łączy wspólny program, a nie przynależność narodowa. Nie zawsze wszyscy eurodeputowani z jednej partii odnajdują się w tej samej frakcji. Wewnętrzny system pracy w Parlamencie Europejskim od lat odpowiadał potrzebom funkcjonowania kilku frakcji. Ostatnie rozszerzenie Unii o dwanaście państw przyspieszyło erozję tego systemu. Dotychczasowa kooperacja przerodziła się w rywalizację, która przejawia się m.in. w zawiązaniu kilku nowych, nielicznych, marginalizowanych frakcji. Przejawem tej sytuacji jest zwiększona częstotliwość udzielania głosu w debatach reprezentantom dużych frakcji. Podobnie jest w przypadku obsady stanowisk w strukturach PE, gdyż parytetowy system daje przewagę osobom w dużym frakcjom. Odnosi się to również do pracy w ramach komisji parlamentarnych, gdy deputowani z jednej frakcji starają się lobbować na rzecz konkretnych rozwiązań.

Warunkiem powodzenia jest wielkość frakcji, do której się przynależy, ponieważ skład ilościowy komisji jest odwzorowaniem podziału mandatów w Europarlamencie. Zdominowanie liczbowe frakcji przez deputowanych z jednego państwa członkowskiego nie ma tu większego znaczenia. W odpowiedzi na wnioski wypływające z doświadczenia minionej kadencji z lat 2004-2009 zmodyfikowano regulamin Parlamentu Europejskiego. Dla utworzenia frakcji, w celu zwiększenia jej reprezentatywności, wprowadzono wymóg pochodzenia eurodeputowanych z większej liczby państw członkow-

skich. W ten sposób członkowie PE zostali zmuszeni do większej współpracy i zwracania uwagi na interesy ogółu, a nie tylko własne, narodowe.

Po trzecie, podstawą funkcjonowania struktur unijnych jest osiągnięcie kompromisu. Stanowi to zaporę dla stosowania strategii znanej z poziomu krajowego, wykorzystywanej przez małe ugrupowania, dostarczania brakujących głosów w koalicji. Pozycja tzw. jęczyczka u wagi przestaje być wartością pożądaną, gdyż rzadko dochodzi do faktycznych głosowań. Decyzje są uzgadniane w pozatraktatowych gremiach, komisjach, komitetach i grupach *ad hoc*. Ich powoływanie ma na celu wypracowanie wspólnotowych dokumentów, najlepszych pod względem merytorycznym, z uwzględnieniem różnych interesów narodowych. Podstawą skutecznego działania jest umiejętność zdecydowanego i jasnego wyrażania swoich oczekiwań z uwzględnieniem miejsca na mądry kompromis.

Po czwarte, dla efektywności pracy eurodeputowanego ważna jest identyfikacja. Nowa osoba musi budować swoją pozycję polityczną od podstaw. Pewną barierą w tym procesie jest chociażby fakt, że każdy system ma swoje mechanizmy budowania autorytetów, które trzeba najpierw poznać i zrozumieć. Dlatego też pewnej części polskich polityków, pragnących zaistnieć na europejskiej scenie, trudno przyzwyczaić się do nowej, na razie anonimowej roli, a próby przenoszenia wzorów zachowań znanych z kraju zwykle są nieadekwatne.

Po piąte, większość krajowych partii politycznych, wystawiających kandydatów w wyborach do PE, jest zrzeszona w europartiach. Krajowe organizacje partyjne podejmowały próby wypracowania ponadnarodowej platformy wzajemnego wsparcia i płaszczyzny konsultacji dla spraw europejskich już od początku lat osiemdziesiątych. Okazały się one skuteczne. Nie wszystkie rodziny partii politycznych dążą do zawiązania ścisłej współpracy w ramach europartii. Regionaliści, konserwatyści, radykalna prawica czy początkowo komuniści zdecydowali się na luźniejsze formy współpracy, bez tworzenia trwałych struktur organizacyjnych.

Wpływ europartii na działania Parlamentu Europejskiego jest o tyle mniejszy, że uczestniczą one głównie w fazie krajowej selekcji kandydatów na jego członków. Jeśli uda się im uzyskać mandat do PE, zyskują dodatkowo atuty frakcji parlamentarnej. Nie ma przy tym gwarancji, że członek danej krajowej partii przystąpi do frakcji PE zgodnej z wolą większości jego partyjnych kolegów. Pojawia się zatem pytanie, czy istnieje albo czy właściwe zastosowanie miałaby w tych okolicznościach instrukcja partyjna ustalana przed wyborami do PE, która świadczyłaby jednak tylko o sile wpływu krajowych partii politycz-

nych na zachowania członków Parlamentu Europejskiego. Po drugie, problematyczną jest jeszcze kwestia, czy europosłowie, zgrupowani we frakcjach, głosują zgodnie z założeniami programowymi partii krajowych, z których się wywodzą, czy też zgodnie z ogólnoeuropejskimi programami europartii. Można oczekiwać, że propozycje wypracowane w ramach europartii znajdą akceptację ministrów krajowych zasiadających w Radzie UE.

Możliwość bezpośredniej kreacji składu Parlamentu Europejskiego stanowi jego swoiste wyróżnienie z kręgu pozostałych instytucji Unii Europejskiej. Obywatele UE powinni utożsamiać akt wyborów do PE z wpływem na proces integracji wzorem wyborów krajowych, w których możemy wyrażać swoje niezadowolenie wobec rządzących, oddając głos na innych. Mechanizm ten nie funkcjonuje jeszcze sprawnie. Na przeszkodzie stoi skomplikowana procedura wyborcza, system zależności pomiędzy kandydatem a jego przynależnością partyjną i swobodą wyboru frakcji w PE. Tym niemniej wyborca dysponuje siłą faktycznego wzmocnienia lub osłabienia Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Wysoka frekwencja oznacza jego stabilną legitymację, a tym samym silną pozycję ustrojową. Udzielanie poparcia kandydatom deklarującym przystąpienie do istniejących frakcji, względnie dużych, o programie proeuropejskim, wzmacnia merytorycznie pracę Europarlamentu. Mniejsza liczba frakcji w PE przyczynia się do większej przejrzystości jego działania i usprawnia osiąganie kompromisów.

Artykuł opracowany w maju 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Marta Witkowska – doktor nauk politycznych, adiunkt w Katedrze Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka m.in. Uniwersytetu im. Humboldta w Berlinie, Freie Universität w Berlinie, Uniwersytetu w Konstancji oraz Uniwersytetu Wiedeńskiego. Jej zainteresowania badawcze obejmują proces integracji europejskiej, prawo Unii Europejskiej, europejski proces decyzyjny, eurolobbying, obywatelstwo UE, europejskie partie polityczne oraz system polityczny Niemiec i niemieckie partie polityczne. Autorka książek i innych publikacji poświęconych problematyce Unii Europejskiej. W ostatnich latach ukazały się jej monografie: *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej* (Warszawa 2004); *Co warto wiedzieć o Konstytucji Unii Europejskiej* (Warszawa 2004); *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej* (Warszawa 2007) oraz prace zbiorowe pod jej współredakcją, w tym m.in.: *Polskie polityki sektorowe z perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej* (Warszawa 2003) oraz *Spółczesność obywatelska w procesie integracji europejskiej* (Warszawa 2009).



Justyna Miecznikowska

Uniwersytet Warszawski

Parlamenty narodowe a Parlament Europejski – komunikacja i współpraca

Rola parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa krajowego zostaje znacząco (nawet o ponad połowę – zdaniem prof. Jana Barcza) umniejszona w wyniku akcesji. Zwiększenie kontroli sprawowanej przez parlamenty nad procesem stanowienia prawa wspólnotowego to szansa, aby przeciwdziałać marginalizacji znaczenia władzy legislacyjnej w Unii Europejskiej i w państwach członkowskich. Tym bardziej, że wpływ narodowych organów przedstawicielskich na decyzje podejmowane na płaszczyźnie UE jest ograniczony. Małe znaczenie dla kształtowania struktur unijnych odgrywały istniejące przez wiele lat formy współpracy między krajowymi legislatywami a Parlamentem Europejskim. Dopiero traktat lizboński, wyznaczając parlamentom narodowym ważne zadanie kontroli respektowania zasady subsydiarności w UE, zdecydowanie wzmocnił ich rolę oraz zachęcił do zacieśniania współpracy z PE.

Obowiązująca w Unii Europejskiej zasada autonomii proceduralnej (art. 10 TWE) nie narzuca żadnych odgórnych rozwiązań włączenia parlamentów narodowych

w procesy decyzyjne. Państwa samodzielnie decydują się na zagwarantowanie legislacyjnej funkcji europejskich poprzez zapisanie tych kompetencji w konstytucjach i/lub ustawach. Niezależnie od tego, do głównych zadań parlamentów narodowych należy implementacja prawa, wyrażenie zgody na rewizję traktatów założycielskich oraz przystąpienie nowych państw do Unii, nadzorowanie i kontrolowanie prac rządu w sprawach europejskich poprzez przyjmowanie sprawozdań z działalności egzekutywy w gremiach unijnych, opiniowanie kandydatów na stanowiska unijne oraz zatwierdzanie budżetu.

Kluczową kwestią wpływającą na poziom kontroli rządów przez parlamente jest stopień ich poinformowania o sprawach unijnych oraz przedsięwzięciach podjętych przez krajową egzekutywę. Przeważnie parlamente narodowe dysponują wąskim instrumentarium działań: mogą zgłosić niewiążące opinie, skierować zapytania poselskie do właściwego ministra lub poddać daną sprawę pod kontrolę pod kątem zgodności z konstytucją. Swoje funkcje europejskie parlamente narodowe realizują poprzez specjalnie wyodrębnione komisje parlamentarne ds. UE. Komisja, w skład której wchodzi wyłaniani na początku kadencji eksperci z różnych frakcji parlamentarnych, działa w imieniu całej izby.

Zdecydowana dominacja władzy wykonawczej w polityce europejskiej większości państw członkowskich wyraża się poprzez bardzo ograniczone możliwości parlamentów do wprowadzania zmian w stanowiskach rządu (wyjątkiem są szerokie kompetencje legislacyjnej w Austrii, Danii i RFN) oraz niewielki wpływ na ostateczny kształt projektów wspólnotowych aktów prawnych. Niezależnie od uregulowań krajowych od lat 90. opracowywano na płaszczyźnie wspólnotowej mechanizmy udziału legislacyjnej krajowych w kształtowaniu polityki europejskiej państw członkowskich, jak i przy współtworzeniu prawa wspólnotowego. O ile przyjęte wraz z traktatem z Maastricht deklaracje nr 13 i 14 w sposób niewiążący zachęcały rządy państw członkowskich do ustanowienia reguł współpracy w sprawach europejskich, o tyle protokół nr 9 stanowiący integralną część traktatu Amsterdamskiego nałożył na Komisję Europejską obowiązek przysyłania określonych materiałów i projektów prawa wspólnotowego (dotyczącego I filaru) do legislacyjnej krajowych.

Od traktatu amsterdamskiego cykliczne spotkania między parlamentami narodowymi a PE zostały objęte regulacją traktatową. Zaprogramowanym celem współpracy miała być wymiana informacji, dokumentów i dobrych praktyk. Wcześniej, zanim Parlament Europejski był wybierany bezpośrednio przez obywateli (przed

1979 r.), w jego skład wchodził delegaci parlamentów narodowych. Wówczas w sposób naturalny legislacyjnej krajowej były zaangażowane w proces integracji, a i PE włączany był poprzez instytucję podwójnego mandatu eurodeputowanych w politykę wewnętrzną państw członkowskich.

Najbardziej znaną płaszczyzną sformalizowanej współpracy międzyparlamentarnej i komunikacji legislacyjnej z PE jest, obok istniejącej od 1963 r. Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, powołana w 1989 r. Konferencja Komisji do Spraw Europejskich – COSAC (fr.). W spotkaniach COSAC, które odbywają się co pół roku w państwie sprawującym przewodnictwo w UE, uczestniczą reprezentanci komisji parlamentarnych ds. UE z 27 państw członkowskich oraz delegaci z PE. Konferencja może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważenie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE i Komisji Europejskiej, jeśli uzna, że istnieje zagrożenie naruszenia zasady subsydiarności. Ustalenia COSAC nie są wiążące ani dla parlamentów narodowych, ani dla instytucji unijnych. Fakt ten bardzo obniża rangę oraz znaczenie prac COSAC.

Rola form współpracy organów przedstawicielskich ma sukcesywnie wzrastać wraz z przypisaniem w traktacie Lizbońskim parlamentom narodowym roli strażników przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wspólne stanowisko legislacyjnej krajowych, nastawionych niechętnie do projektu aktu wspólnotowego, będzie oznaczać konieczność ponownego rozpatrzenia wniosku legislacyjnej przez KE. Parlamente narodowe zostały wyposażone w prawo zaskarżenia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości projektu aktu prawnego naruszającego zasadę subsydiarności, a wprowadzony 8-tygodniowy mechanizm wczesnego ostrzegania wyznacza czas, w którym parlamente analizują inicjatywy Komisji Europejskiej. Zgłaszane zastrzeżenia muszą być uwzględniane przez instytucje unijne oraz rządy krajowe, ponieważ odrzucenie opinii legislacyjnej jest na mocy postanowień traktatowych z Lizbony bardzo utrudnione.

Efektywność i przejrzystość działań ma gwarantować stale rozbudowywana elektroniczna sieć Międzyparlamentarnej Wymiany Informacji w Sprawach UE (ang. Interparliamentary EU Information Exchange) – www.ipex.eu. Głównym zadaniem tej ogólnoeuropejskiej strony internetowej jest wymiana dokumentów i doświadczeń między parlamentami narodowymi w kontekście realizowanej demokratycznej kontroli zastosowania zasady pomocniczości na najwcześniejszym etapie procesu prawodawczego.

Wybory do Parlamentu Europejskiego odsunęły od bezpośredniego udziału w unijnym życiu politycznym deputowanych krajowych, co spowodowało potrzebę wypracowania zinstytucjonalizowanych form współpracy międzyparlamentarnej. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że współpraca ta ma na celu zagwarantowanie krajowym parlamentom dostępu do informacji i prawa składania sugestii odnoszących się do procesu integracji w formie opinii i zaleceń. Parlamentarzyści krajowi mają możliwość bezpośredniego kontaktu z eurodeputowanymi nie tylko podczas prac wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych w państwach członkowskich, ale i w ramach sprawnie funkcjonującej współpracy i wymiany informacji pomiędzy parlamentami krajowymi oraz PE. Nowelizacje w traktacie lizbońskim obiecują dalszy wzrost tej współpracy, a także nadanie formy sankcjonowanej wnioskom z tej współpracy.

Artykuł opracowany w lipcu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Justyna Miecznikowska – politolog, doktor nauk humanistycznych, od 2006 r. na stanowisku adiunkta, obecnie w Katedrze Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka uniwersytetów w Wiedniu, Berlinie i Bonn. Od 2006 r. sekretarz naukowy „Przeglądu Europejskiego”. Do jej zainteresowań badawczych należą: tematyka koordynacji obszarów polityki europejskiej w państwach członkowskich, rola i znaczenie Parlamentu Europejskiego, analiza procesów integracyjnych zachodzących w Europie, problematyka obszarów polityki europejskiej, systemy polityczne, partie i systemy partyjne oraz niemiecka chadecja.



Zbigniew Czachór

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Demokracja i legitymizacja władzy w UE

Kluczowym elementem pojmowania każdej demokracji jest istnienie i sprawne funkcjonowanie władzy o charakterze przedstawicielskim. Przedstawicielstwo w Unii Europejskiej można rozumieć dwojako: Po pierwsze, w instytucjach Unii reprezentowane są państwa członkowskie za pośrednictwem ich rządów, wyłonionych z demokratycznej reprezentacji parlamentarnej. To rozumienie jednak nie przystaje do pojęcia demokracji, z którym łączyć trzeba fakt wyłonienia organu bezpośrednio ze społeczeństwa. Dlatego też drugim sposobem ujmowania przedstawicielstwa jest kojarzenie go z reprezentacją samych narodów. W Unii Europejskiej taką reprezentację tworzy Parlament Europejski. Nie jest on jednak główną i jedyną instancją legislacyjną. Pozostaje on w szczególnej formule interakcji z Komisją i Radą UE – interakcji nie opartych li tylko na demokratycznym uzupełnianiu się w sprawowaniu władzy w UE, lecz szczególnej formie zależności i podporządkowania.

Kontynuując rozważania na temat demokracji w systemie Unii Europejskiej, dochodzimy do przekonania, że demokracja ta nie może być jedynie zwykłym zsumowaniem demokracji narodowych. Warto zastanowić się jednak nad warunkami powstania takiej demokracji. Po pierwsze, integracja europejska musi nabrać charak-

teru politycznego. Warunek ten został spełniony w Traktacie o Unii Europejskiej i jego kolejnych rewizjach. Po drugie, opierać się musi na szczególnych instytucjach i procedurach decyzyjnych. Po trzecie, władza UE musi być w pełni legitymizowana. Władza ta nie może sama dla siebie tworzyć podstaw prawomocności, lecz musi je uzyskać od społeczeństwa. Demokracja w UE jest jednak nadal demokracją nieskonsolidowaną ze względu na brak powszechnej zgody co do sposobu funkcjonowania całego systemu. Spowodowane jest to brakiem równowagi pomiędzy roszczeniem rządzonych (obywateli UE) do legitymizacji władzy a roszczeniem sprawujących władzę (państw i instytucji UE) do tego, aby ich panowanie zostało uznane za posiadające legitymizację.

Klasyczny trójpodział władzy (legislatywa, egzekutywa i sądownictwo), znany jako „model monteskiuszowski”, przypisywany państwu, zmodyfikowany i poddawany przenoszeniu na model funkcjonowania Unii Europejskiej, przyczynia się do powstania zjawiska, które umownie nazywamy deficytem demokracji. Deficytu tego nie można jednak sprowadzać do niemożności przekształcenia systemu integracji europejskiej w państwo. Uwzględniając to założenie, definiuje się go jako stan wynikły z transferu kompetencji narodowych (uprawnień władczych), przekazywanych na rzecz Unii Europejskiej (głównie prawodawczych, a więc z uszczupleniem znaczenia parlamentów narodowych), za którym nie poszło stworzenie wystarczających warunków dla zaistnienia w niej demokratycznej kontroli. W konsekwencji uprawnienia uprzednio podlegające w wystarczającym stopniu demokratycznej kontroli na poziomie państwowym, po ich przekazaniu UE przestają podlegać kontroli w takim samym stopniu i zakresie.

Deficyt demokracji w Unii Europejskiej, w nawiązaniu do demokracji przedstawicielskiej, wiąże się również z brakiem równowagi pomiędzy demokracją proceduralną a demokracją partycypacyjną. Tak jak ta pierwsza forma demokracji urzeczywistniona została w precyzyjnych opisach procedur decyzyjnych instytucji unijnych, tak realizacja zasad demokracji partycypacyjnej pozostaje największym problemem procesu integracji europejskiej, szczególnie z punktu widzenia zaangażowania się obywateli w aktywny udział w sprawy publiczne o charakterze transnarodowym, a tym samym – w proces legitymizacji systemu UE.

Powyższe problemy potwierdzają m.in. brak jednolitej ordynacji wyborczej do PE, prowadzenie kampanii wyborczej do PE w sposób nieskoordynowany,

w oparciu o szereg kampanii zdominowanych przez sprawy o wymiarze krajowym, brak możliwości przeprowadzania referendum europejskiego, symboliczny udział samorządu lokalnego i regionalnego w procesie integracji, słabość zrzeszeń i związków o charakterze europejskim (koncentrujących się przede wszystkim na lobbingu), trudności z włączeniem parlamentów narodowych w system decyzyjny UE, brak charyzmatycznych przywódców i autorytetów politycznych (i tak np. symbol integracji europejskiej lat dziewięćdziesiątych, Helmut Kohl, oskarżony został o korupcję), brak jednego publicznego medium komunikacyjnego (np. jeden rozpoznawalny i popularny tytuł prasowy, jedna radiostacja czy telewizja, publikujące czy też nadające tę samą treść we wszystkich językach urzędowych UE), a tym samym brak wspólnych symboli obecnych w świadomości obywateli.

Państwa członkowskie, decydując się na powstanie i rozwój Unii Europejskiej, przesądziły, iż integracji europejskiej potrzebne są nowe formy legitymizacji, pozwalające wyjść dalece poza obszar legitymizowania zachowań li tylko organizacji międzynarodowej. Legitymizacja staje się tu uprawnieniem podmiotów procesu integracji europejskiej do podejmowania działań aprobowanych przez wszystkich adresatów tychże działań. Legitymizacja jest także procesem politycznego uzasadniania, sankcjonowania i motywowania zachowań samej Unii, jak i jej państw członkowskich. Joseph H. H. Weiler wymienia tym samym dwa rodzaje legitymizacji: formalną i społeczną. Formalna gwarantowana jest przez parlamenty narodowe w procedurze ratyfikacji zmian traktatowych, natomiast społeczna opiera się na szerokiej, empirycznie zdeterminowanej akceptacji systemu przez społeczeństwo.

W rozważaniach na temat przyszłości integracji europejskiej nie wyklucza się, iż polityczna sfera publiczna w Unii przybierze już nie charakter mieszany (transnarodowy), a klasycznie ponadpaństwowy – pozapaństwowy („post-państwowy”). Korzeniem Unii, ujmowanej jako samodzielny podmiot polityczny, musi stać się wtedy naród – lud europejski (społeczeństwo bez państwa), będący podstawą dla europejskiego *demos*. Aby mógł on powstać, UE musi stać się swego rodzaju wspólnotą komunikacji, doświadczeń i pamięci jednostek, wspólnotą kultury, języka i wartości. Dlatego też ważniejsze będzie tu *democracy-building* i *nation-building* niż *institution-building*. Punktem wyjścia mogłoby być przyjęcie europejskiej umowy społecznej opartej na założeniu, że to nie państwa, lecz zorganizowane w ich ramach narody – obywatele, stają się autora-

mi, reprezentantami i tym samym podmiotami legitymacji europejskiej władzy publicznej. Podstawami tak rozumianej umowy społecznej mogłaby być konstytucja Unii Europejskiej.

Naród obywateli, w odróżnieniu od narodu-ludu odzwierciedlać miałby wielką zdobycz demokratycznego państwa narodowego, które tworząc status obywatelstwa zrodziło po raz pierwszy całkiem nową solidarność – abstrakcyjną i przekazywaną na gruncie prawa. Takie założenie może dawać szansę na wykształcenie się nowej formy demokracji, opartej na obywatelstwie, a nie narodzie – post-narodowej demokracji opartej nie na „władzy ludu”, a na „władzy obywateli UE”, obywateli lojalnych wobec instytucji UE, którym tę władzę powierzają. Dlatego też niemiecki socjolog Jürgen Habermas sugeruje wręcz przeistoczenie arbitralnie definiowanego „ludu” w „naród obywateli”, będący nową formą społecznej integracji, inną niż państwo narodowe – naród obywateli oparty na mobilizujących mitach i emocjonalnej symbolice. W tym ujęciu istotne znaczenie uzyskują relacje między obywatelem a Unią, w ramach których Unia „nie jest i nie może być supernadzorcą i zarządcą” poczynań swych obywateli.

Dla swoich mieszkańców UE musi być więc czymś więcej niż tylko wspólnym rynkiem czy rynkiem wewnętrznym. Musi stać się wspólnotą polityczną, opartą na wspólnych wartościach. Aksjologia integracji europejskiej może stanowić dziś element przetrwania i kontynuacji integracji europejskiej. Warunkiem powodzenia takiego scenariusza byłoby odrzucenie konwencjonalnej koncepcji „zamkniętej państwowości” i otwarcie się na europejskie dobro wspólne, na podstawie uzgodnionych celów i wartości. Zdobyte państwa utrzymywane byłyby niejako w innym formacie – już poza jego granicami narodowymi, we wspólnocie demokracji, składającej się na „europejską przestrzeń publiczną”.

To nadzwyczaj optymistyczne podejście, związane z procesem kreowania europejskiego *demos*, wydaje się być jednak obarczone błędem idealizmu, a nawet skazą utopijności. Zanik narodowej sfery publicznej okazać się może dysfunkcjonalny, kryzysogeny i prowadzący do swoistego odreagowania w postaci procesów atomizacyjnych w Europie. Nie ma dziś wystarczających przesłanek praktycznych przemawiających za europejskim społeczeństwem obywatelskim, stanowiącym wspólnotę opartą na zobowiązaniu jednostek do działania na rzecz dobra wspólnego. Nawet definicja „europejskiego dobra wspólnego” nie jest jednoznaczna.

Zgodnie z intencją „ojców założycieli” Wspólnot Europejskich owo „dobro wspólne” miało być połączeniem zbiorowego interesu (politycznego i ekonomicznego) ze wspólnymi wartościami, będącymi aksjologicznym zapleczem Unii Europejskiej. Jego podstawy zawarte zostały w traktatach konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską. Problemem okazało się być przeniesienie go do praktyki integracyjnej. W tej sytuacji bieżące określanie „europejskiego dobra wspólnego” jest o tyle trudne, że każde państwo członkowskie nadal posiada w Unii możliwości stwierdzenia i oceny, które z możliwych wariantów zachowania przysłużą się jego interesom. W związku z tym „dobro wspólne” zapisane w traktatach, a dobro wspólne powstałe w wyniku bieżącej działalności Unii Europejskiej wcale nie musi być tożsame.

Wracając do rozważań na temat legitymizacji procesu integracji europejskiej nie można zapomnieć, że w systemie politycznym UE dochodzi cyklicznie do problemów, a nawet kryzysów, które mają negatywny wpływ na stan jej legitymizacji. Mogą one prowadzić do powstania ryzyka delegitymizacji systemu, polegającej na różnie motywowanym, fragmentarycznym lub całkowitym, okresowym lub trwałym wycofaniu akceptacji państw członkowskich i/lub ich społeczeństw dla systemu UE oraz jej podmiotów władzy. Takie zjawisko z nasileniem obserwowaliśmy przy okazji próby przyjęcia Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy (nieudane referendum w Francji i w Holandii) oraz traktatu z Lizbony (konieczność powtórzenia referendum w Irlandii, skargi konstytucyjne w Niemczech, zwlekanie z ratyfikacją traktatu w Czechach i w Polsce).

Popularne, aczkolwiek jeszcze nie powszechne, staje się przekonanie, że to, co Unia czyni, jest niezgodne z podstawowymi oczekiwaniami obywateli. Tym samym prowadzi to do braku akceptacji obywateli UE dla efektów zaburzeń w jej funkcjonowaniu, opartych na przeregulowaniu (nadmiar regulacji prawnych) i „przeładowaniu” (*overload*) systemu, a tym samym braku skuteczności i przejrzystości, wynikających z centralizacji władzy integracyjnej, złożoności procedur decyzyjnych i liczby instrumentów, braku rozliczania z odpowiedzialności rozproszonej pomiędzy instytucje i konkretne jednostki, braku spektakularnych sukcesów UE w świecie, braku realnego europejskiego przywództwa politycznego i autorytetów, pogarszającej się sytuacji gospodarczej państw członkowskich (kryzys globalny) oraz niczym nieograniczonej biurokratyzacji instytucji publicznych (krajowych i unijnych).

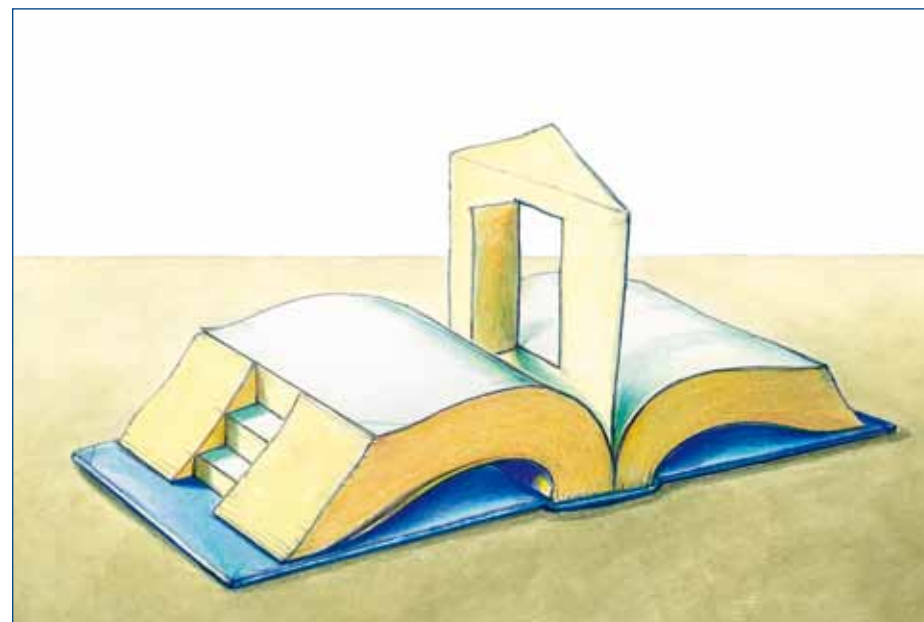
Świadomość ewentualnego kryzysu delegitymizacji Unii Europejskiej mają dziś wszyscy, zarówno przedstawiciele państw członkowskich, jak i instytucji UE. Czas

najwyższy, aby zastanowić się, co zrobić, aby temu problemowi zaradzić. Polskie środowisko naukowe jest gotowe do wzięcia udziału w debacie, która przygotowuje nas do realnego wzmocnienia demokracji i partycypacji obywateli w systemie integracji europejskiej.

Artykuł opracowany w kwietniu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr hab. Zbigniew Czachór – prawnik, politolog i dziennikarz, specjalista w zakresie prawa Unii Europejskiej i prawa wspólnotowego, prawa międzynarodowego publicznego oraz międzynarodowych stosunków politycznych. Stały doradca Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP oraz prezes zarządu Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej. Wykładowca Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską UAM, Podyplomowego Studium Administracji Europejskiej (specjalizacje: zarządzanie projektami UE, administracja publiczna w Polsce i w Unii Europejskiej) oraz Podyplomowego Studium Wiedzy o Europie i Integracji Europejskiej UAM. Profesor nadzwyczajny w Instytucie Administracji PWSZ w Gorzowie Wielkopolskim.

Traktat lizboński – nowe oblicze Unii Europejskiej



Lech Wałęsa

b. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej



Nowa „konstytucja” Europy i świata

Postanowiłem w ostatnich miesiącach bardzo aktywnie włączyć się w dyskusję o Europie, bo to ważny czas dla jej przyszłości. Podjąłem poważną debatę tak z przeciwnikami głębokiej integracji, jak i jej zwolennikami. Częściej nawet z tymi pierwszymi, aby przekonywać nieprzekonanych. Aby przede wszystkim zapraszać ich do udziału, do aktywności, do brania odpowiedzialności.

Do tego również namawiałem Irlandczyków w przeddzień referendum. Namawiałem ich do powiedzenia „tak”, bo takie „tak” oznacza zgodę na wspólną Europę. Pewne elementy traktatu lizbońskiego mogą się nie podobać, ale najważniejsze jest, aby Europa miała takie spoiwo, do którego można się odwołać. To warunek dalszej mądrej integracji. Poszczególne zapisy można zmieniać później. Jestem więc wielkim zwolennikiem dalszej integracji, ale jednocześnie szukam odpowiedzi na pytanie o przyszły kształt Europy.

Musimy to przyjąć wspólnie i solidarnie jako pewnik, jako fundament, bo na procesy integracyjne trzeba patrzeć szerzej. Są one przecież odpowiedzią na zmiany cywilizacyjne i na globalizację. W ten sposób weszliśmy do nowej epoki, w której już nie

opłaca się, jak to było dotychczas, w starej epoce, walczyć, rywalizować. Dla własnego dobra, dla własnego interesu i bezpieczeństwa opłaca się współpracować. I Unia Europejska jest lepszą lub – czasem, niestety, w wyniku partykularyzmów – gorszą formułą takiej współpracy. Ja wierzę, że będzie coraz lepszą. To od nas zależy, czy będzie jeszcze lepszą i skuteczniejszą.

Polska, zrzucając jarzmo komunizmu i orientując się na Europę, na integrację, też może dzisiaj brać udział w globalizacji. Nie zostaliśmy na gorszej stacji. Sama obecność w strukturach europejskich jednak nie wystarczy. Przed Polską jeszcze długa droga do pełnego korzystania z dobrodziejstw cywilizacji, do zbudowania efektywnej gospodarki, do zmniejszenia bezrobocia, poprawy infrastruktury. Na szczęście, to wszystko może odbywać się w dobrym otoczeniu, przy unijnym wsparciu i w kooperacji z innymi krajami. Integracja to był dla nas istotny drogowskaz i cel w latach zawirowań transformacji. Taką drogą chcemy dalej iść i budować solidarnie lepszy świat.

Mamy naprawdę wiele Europy do zaoferowania. Tyle samo możemy uzyskać od Unii, co jej dać. Takiego myślenia w Europie potrzeba. Polska ma też do odegrania istotną rolę, szczególnie w sferze fundamentalnej: sferze wartości. Mamy wiele doświadczeń historycznych – swoje przeszliśmy i to przede wszystkim dzięki zakorzenieniu w tradycji, w wartościach i religii. Widzę tu miejsce dla Polski, aby równoważyć w Unii ruchy bardzo liberalne, a nawet antyreligijne. Europa musi mieć dwa płuca: materialne i duchowe. Takie muszą być fundamenty. Od tego przecież wyszli ojcowie-założyciele. Bez tego Unia długo nie przetrwa.

Głos Polski musi być więc poważnym głosem w debacie o przyszłości Europy. Za uważam, że mamy od dawna dwie główne koncepcje widzenia świata i układania naszego współżycia społecznego. Według jednej koncepcji, nazywam ją umownie liberalną, wszystko opiera się na wolnościach: wolności rynku, wolności religii, obyczajów, zachowań. Nie ma wiele miejsca na regulacje, ograniczenia, wszędzie jest wolność. Ona ostatnio dominowała w europejskim myśleniu, co przejawia się czasem nadmiernym liberalizmem. Dziś już widać, że nie do końca się ta koncepcja sprawdza, choćby w obliczu zagrożeń cywilizacyjnych, terroryzmu, bo nie można wszystkich procesów puścić na żywioł.

Druga koncepcja opiera się na wartościach, na możliwie uniwersalnych wartościach, zakłada też mądre granice dla pewnych procesów i wolności, a także wskazania niesione również przez wiarę w Boga. I ta jest mi bliższa. Odwołanie do takich fundamen-

tów, a przede wszystkim ich respektowanie, jest konieczne. Musimy wspólnie wypracować jakiś środkowy model między tymi dwiema koncepcjami. Dla bliższej integracji potrzebne jest spoiwo w postaci dokumentu, deklaracji, czy właśnie traktatu, które będzie punktem odniesienia i legitymacją wspólnoty kontynentalnej do działania, do występowania w imieniu wszystkich, dla globalnego funkcjonowania. Musimy się z tym pospieszyć, bo za chwilę będziemy musieli dla własnego dobra, dla dobra cywilizacji, zacząć mówić o konstytucji światowej. Taka jest filozofia nowej epoki.

Artykuł opracowany w październiku 2009 r.

Lech Wałęsa – były lider NSZZ „Solidarność”, w latach 1990-1995 prezydent RP. Z zawodu elektryk-mechanik, w latach 1967-1976 pracownik Stoczni Gdańskiej im. Lenina, gdzie od 1968 r. aktywnie włączał się w walkę z reżimem komunistycznym. Członek Wolnych Związków Zawodowych (WZZ), jeden z liderów strajków stoczniowych. Współinicjator protestu w sierpniu 1980 r., rok później wybrany na przewodniczącego NSZZ „Solidarność”. Człowiek Roku 1981 według magazynu „Time”, w 1983 r. otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla. W końcu lat 80. uczestnik rozmów Okrągłego Stołu na czele delegacji opozycji demokratycznej. 22 grudnia 1990 r. wybrany w wyborach powszechnych na stanowisko pierwszego demokratycznego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie swojej prezydentury działał na rzecz przyjęcia Polski do NATO i Unii Europejskiej. W 1995 r. ufundował Instytut Lecha Wałęsy, którego misją jest wspieranie demokracji i samorządności w Polsce i na świecie. Do dziś podróżuje po świecie, przypominając w ramach wykładów, debat i wystąpień publicznych polskie doświadczenia w walce o pokój i demokrację. Wielokrotnie nagradzany, uhonorowany wieloma orderami i odznaczeniami zagranicznymi, a także 15 doktoratami honoris causa. Od października 2008 r. członek 12-osobowej grupy refleksyjnej Unii Europejskiej, określanej jako „Rada Mędrców”.



Agnieszka Łada

Instytut Spraw Publicznych

Traktat lizboński – wpływ na UE i życie obywateli

Z początkiem grudnia 2009 r. wszedł w życie długo oczekiwany traktat lizboński. Co tak naprawdę zmienia nowy traktat? I czy zmiany te wpłyną na życie przeciętnego Europejczyka?

Nowe stanowiska w Unii Europejskiej

Najbardziej widoczną i „najgłośniejszą” zmianą, jaką wprowadza traktat z Lizbony, jest powołanie dwóch nowych stanowisk – stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Przewodniczący zapewni ciągłość w kierowaniu pracami Rady. Jego zadaniem będzie doprowadzanie do konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi oraz budowanie spójności w ramach Unii. Będzie on także reprezentował UE na zewnątrz. Tą ostatnią funkcją dzielić się będzie z Wysokim Przedstawicielem, który będzie prowadził europejską politykę zagraniczną oraz stał na czele Służby Działań Zewnętrznych – nowo ustanowionego ciała, które będzie pełnił funkcje służby dyplomatycznej Wspólnoty.

Wzmocniona rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych

Istotne zmiany dotyczą także instytucji wybieranych przez obywateli UE. Traktat lizboński wzmacnia rolę Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym. Te ostatnie uzyskują nowe kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa i konsultowania inicjatyw Komisji Europejskiej.

Parlament Europejski od 1 grudnia 2009 r. ma prawo do współdecydowania w zwiększonej, w porównaniu ze stanem z ubiegłych lat, liczbie obszarów polityki wspólnotowej. Należą do nich przede wszystkim obszary związane z rynkiem wewnętrznym i polityką gospodarczą. Szczególnie istotne są wzmocnione kompetencje przy uchwalaniu budżetu UE – obecnie decyduje on o jego przyjęciu na równi z Radą. Parlament musi się także zgodzić na zawarcie przez UE umowy z państwem trzecim. Głosując na konkretnego kandydata w wyborach do Parlamentu Europejskiego, każdy z nas może w związku z tym mieć wpływ na kształt polityki Wspólnoty, a więc jej losy.

Poza szerszymi uprawnieniami w zakresie ustanawiania prawa Parlament Europejski zyskuje obecnie także większy wpływ na obsadę stanowisk w innych instytucjach unijnych. To on zatwierdza osobę na stanowisko Przewodniczącego oraz skład Komisji Europejskiej (KE) i kontroluje działalność Wysokiego Przedstawiciela, który jest również członkiem KE. Zmiana ta przybliży Unię obywatelom, jako że komisarze będą ponosić większą odpowiedzialność przed przedstawicielami społeczeństwa europejskiego.

Jeszcze większe przybliżenie decyzji instytucji unijnych obywatelom zapewni wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych oraz ich współpracy z Parlamentem Europejskim. Wzrosną ich uprawnienia kontrolne w stosunku do przestrzegania przez instytucje UE zasady pomocniczości. Komisja, Parlament Europejski i Rada będą także informować parlamenty narodowe o swoich projektach oraz proponowanych zmianach w aktach prawodawczych. Opinie przekazane przez parlamenty krajowe będą musiały być uwzględnione przez te instytucje. Parlamenty narodowe informowane o proponowanych zmianach będą także w przypadku planów zmiany traktatów stanowiących UE.

Parlamenty będą musiały być także spytane o zdanie, gdy zastosowana zostanie tzw. klauzula elastyczności. Polega ona na podejmowaniu w UE decyzji nie ma-

jącej podstawy prawnej, ale koniecznej w danym momencie. Każdy parlament narodowy będzie musiał, według nowych zasad, być o takiej decyzji poinformowany. Jeśli ją odrzuci, uniemożliwi tym jej wejście w życie. W innych przypadkach niż zastosowanie tej klauzuli parlamenty nie będą mogły jednak blokować przyjęcia danego aktu prawnego, a jedynie zgłosić w stosunku do niego swoje wątpliwości.

Ku społecznemu uczestnictwu w procesie funkcjonowania Unii

Całkowicie bezpośredni wpływ na funkcjonowanie Wspólnoty jej obywatele będą mogli uzyskać, wykorzystując prawo do Inicjatywy Obywatelskiej. Jeżeli milion z nich, pochodzących ze znaczącej liczby państw członkowskich, wystąpi wspólnie do Komisji Europejskiej o przygotowanie przez nią konkretnej propozycji aktu prawnego, ta będzie musiała ją stworzyć. Obywatele będą także lepiej informowani o tym, jakie decyzje i w jaki sposób podejmuje Rada, gdyż jej obrady i głosowania staną się jawne. Dzięki obecności dziennikarzy, społeczeństwo Unii na bieżąco będzie mogło śledzić proces zmian i na niego reagować.

Przedstawione powyżej zmiany to jedynie wybrane reformy wprowadzone przez traktat lizboński. Zawiera on jeszcze wiele innych, dotyczących samego funkcjonowania instytucji UE (jak np. sposób głosowania w Radzie), dołączenia do traktatu karty praw podstawowych czy poszczególnych obszarów polityki. Pytaniem pozostaje, czy te wszystkie zmiany faktycznie wnoszą w działanie Unii nową jakość.

Z pewnością reformy usprawnią sposób funkcjonowania Wspólnoty, której skład ciągle rośnie. Dla obywateli ważniejsze jest jednak to, że ich głos coraz bardziej zaczyna się liczyć na arenie europejskiej. Wprowadzając zmiany, traktat lizboński odpowiada więc na jedno z największych obecnych wyzwań Unii Europejskiej – przybliża ją jej mieszkańcom. I choć Polacy uważają się za dobrze poinformowanych o funkcjonowaniu UE (według badania *Eurobarometr 71*, 59% twierdzi, że wie, jak UE funkcjonuje, co stanowi najwyższy odsetek w całej Wspólnocie!) oraz pozytywnie oceniają proces integracji, to ewolucja, umożliwiająca jeszcze lepsze poznanie Wspólnoty i utożsamianie się z europejskim społeczeństwem obywatelskim, z pewnością pomoże Polakom czuć się Europejczykami oraz zmobilizuje do aktywności na arenie europejskiej.

Artykuł opracowany w grudniu 2009 r.

Dr Agnieszka Łada – analityk Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie (www.isp.org.pl), kierownik programu europejskiego ISP. Absolwentka nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim oraz – jako stypendystka Fundacji Konrada Adenauera – podyplomowych studiów w zakresie psychologii organizacji w Dortmundzie. Specjalizuje się w problematyce europejskiej (instytucje, reformy, polityka zagraniczna, europejskie społeczeństwo obywatelskie) i niemieckiej, edukacji obywatelskiej oraz prasoznawstwie. Autorka i współautorka wielu publikacji i ekspertyz. Ostatnio ukazały się m.in.: wraz z M. Szczepanik i E. Kaca, *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość* (ISP, Warszawa 2009); *Partnerstwo dla prezydencji? Współpraca administracji z sektorem pozarządowym podczas czeskiej prezydencji w Radzie UE – wnioski dla Polski* (ISP, Warszawa 2009); wraz z J. Kucharczykiem, M. Dudkiewicz, G. Makowskim, M. Fałkowską-Warską, *Koncepcja stałej współpracy pomiędzy administracją rządową a trzecim sektorem w Polsce w zakresie informowania społeczeństwa o polskim Przewodnictwie w Radzie UE* (ekspertyza ISP dla UKIE, Warszawa 2009).



Jan Barcz

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

Parlament w traktacie z Lizbony

Parlament Europejski – obok parlamentów państw członkowskich – istotnie wzmocnił swoją pozycję po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Jego kompetencje prawodawcze zostały umocnione, zyskał on również na wadze w relacjach z pozostałymi instytucjami. Jednocześnie jednak reforma w traktacie pozostawia szereg ważnych kwestii otwartych: Dotyczy to rozdziału miejsc między państwa członkowskie w przypadku dalszego rozszerzania Unii czy skonkretyzowania relacji międzyinstytucjonalnych (co zostanie uściślone dopiero w tzw. działaniach implementacyjnych). Przyjrzyjmy się obszarom najważniejszych reform w obszarze funkcjonowania PE, zawartych w traktacie z Lizbony, poczynając od sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim między państwa członkowskie.

Nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim był jednym z zasadniczych problemów, które należało rozwiązać przed finalizacją rozszerzenia 2004/2007. Zasada „degresywnej proporcjonalności”, stosowana przy systemie rozdziału miejsc w Parlamencie, prowadziła do olbrzymich dysproporcji między „dużymi” i „małymi” krajami członkowskimi. Dla porównania: Deputowany do Parlamentu Europejskiego z Niemiec wybierany był głosami około 830.000 obywateli, natomiast deputowa-

ny z Luksemburga głosami około 71.500 obywateli. Linearne przeniesienie ówczesnego systemu (przednicejskiego) na podział miejsc w Parlamencie Europejskim po przystąpieniu „nowych” państw, wśród których dominują państwa „małe” i „średnio-małe”, pogłębiłoby dodatkowo te dysproporcje.

Uwzględnić należało również wymóg zachowania efektywności przez Parlament Europejski: Traktat z Amsterdamu ustanawiał górną granicę liczby deputowanych Parlamentu na 700, a przy ówczesnych piętnastu państwach członkowskich liczba członków Parlamentu wynosiła 626. Przy linearnym przeniesieniu systemu podziału miejsc w Parlamencie sprzed traktatu z Nicei i zachowaniu posiadanych miejsc przez „stare” państwa członkowskie (UE 15), już samo przystąpienie do Unii Polski i jeszcze dwóch dalszych, kandydujących wówczas państw, wyczerpałoby miejsca stanowiące różnicę między górnym pułapem 700 miejsc a ówczesną liczbą – 626 członków Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym, na mocy traktatu z Nicei, z jednej strony podniesiono nieznacznie ustalony w traktacie z Amsterdamu pułap (ostatecznie na 736), z drugiej zaś dokonano nowej alokacji miejsc między państwa członkowskie.

Uzgodniony na mocy traktatu z Nicei nowy rozdział miejsc między państwa członkowskie był specyficzny. Alokacji dokonano „z góry” na 27 państw członkowskich (uwzględniono więc rozszerzenia 2004/2007). W okresie legislatury 2004-2009 zastosowane zostały dodatkowo rozwiązania przejściowe prowadzące do przekroczenia liczby przewidzianych miejsc (miejsca przypadające na Bułgarię i Rumunię zostały rozdzielone na państwa członkowskie według stanu po rozszerzeniu Unii 1 maja 2004 r., a po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r. państwa te otrzymały również odpowiednio powiększoną pulę. Pakiet nicejski nie uwzględnił natomiast dalszego rozszerzenia Unii, o czym dalej.

Jeśli poddamy analizie system alokacji ustalony na mocy traktatu z Nicei, porównując go z systemem obowiązującym uprzednio, to zauważymy, że spośród „starych” państw członkowskich jedynie największe demograficznie państwo (Niemcy) i państwo najmniejsze (Luksemburg) zachowały wcześniejszy stan posiadania. Wszystkie pozostałe, „stare” państwa członkowskie utraciły pewną liczbę deputowanych, przy czym rozkład procentowy traconych miejsc był różny: Najwięcej straciła Hiszpania (21,9%), najmniej natomiast państwa „średnie” – Belgia, Grecja i Portugalia.

Jeśli chodzi o „nowe” państwa członkowskie, zostały one potraktowane gorzej niż państwa „stare”. Polska straciła relatywnie najwięcej spośród państw kandydują-

cych (21,9%), co ma jednak uzasadnienie w związku z analogicznym potraktowaniem Hiszpanii. W tym przypadku (w przeciwieństwie do rozdziału głosów ważonych w Radzie UE) powiązanie ze statusem Hiszpanii nie było korzystne. Zdecydowanie gorzej potraktowane zostały natomiast Węgry i Czechy, które mimo porównywalności z grupą państw obejmującą Belgię, Grecję i Portugalię (po 22 miejsca), otrzymały po 20 miejsc. Stratę poniosły także Estonia, która pomimo znacznie większego potencjału demograficznego, otrzymała tyle samo miejsc co Luksemburg (6), oraz Malta, która – choć porównywalna demograficznie z Luksemburgiem – otrzymała ich mniej (5).

Rozwiązania pakietu nicejskiego w tym zakresie zasadnie ocenione zostały więc nie najlepiej. Z jednej strony ze względu na fakt, że „nowe” państwa członkowskie potraktowane zostały gorzej niż państwa „stare”; z drugiej strony – ponieważ traktat z Nicei ustanowił „zamknięty” pakiet instytucjonalny, obliczony na 27 państw członkowskich. Pakiet nicejski nie przewidywał żadnych rozwiązań w przypadku dalszego rozszerzenia Unii. W razie, gdyby tak się stało, musiałby on zostać „rozsznurowany” i poddany renegocjacji.

W odniesieniu do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim traktat z Lizbony wprowadził rozwiązania, które sprowadzają się do sprecyzowania górnego pułapu liczby posłów (nie więcej niż 750), a także minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby posłów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu (art. 14 ust. 2 TUE w brzmieniu nadanym przez traktat z Lizbony) oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”. Alokacji miejsc między państwa członkowskie – w ramach nakreślonych przez TUE – dokonuje Rada Europejska na mocy decyzji przyjmowanej jednomyślnie, „z inicjatywy Parlamentu Europejskiego”. Parlament sprecyzował pojęcie „degresywnej proporcjonalności”, podkreślając, iż zawiera ono w sobie zasadę „solidarności europejskiej”, „uzasadnionej elastyczności” i „reprezentacji narodowej”.

Uprzedzając wejście w życie traktatu z Lizbony, Rada Europejska ustaliła jesienią 2007 r. nowy rozdział miejsc w Parlamencie Europejskim na podstawie propozycji samego Parlamentu. Pewne modyfikacje wynikły z faktu, iż pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanej alokacji i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany Przewodniczący Parlamentu Europejskiego (w ten sposób liczba posłów wynosi *de facto* 751).

Ocena zaproponowanych rozwiązań jest zatem zróżnicowana. Łatwo zauważyć, że nie przewyżcono słabości pakietu nicejskiego i nie przyjęto przejrzystych i jednoznacznych kryteriów alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Oznacza to, iż dokonana alokacja musi być co jakiś czas aktualizowana ze względu na zachodzące zmiany demograficzne. Parlament Europejski już zapowiedział konieczność jej weryfikacji przed legislaturą 2014-2019. Alokacja miejsc w Parlamencie będzie musiała podlegać redefinicji również podczas kolejnych rozszerzeń, co nie będzie łatwe, zważywszy, że utrzymanie górnego pułapu liczby miejsc będzie wymagało zmniejszenia liczby członków Parlamentu kosztem „starych” państw członkowskich.

Niezależnie od nowej alokacji miejsc w PE na mocy traktatu z Nicei przeprowadzono szereg innych reform umacniających pozycję Parlamentu Europejskiego wśród instytucji unijnych oraz prowadzących do ugruntowania legitymacji demokratycznej UE. I tak, sprecyzowano status „partii politycznych na poziomie europejskim”, zwłaszcza zasady dotyczące ich finansowania (ówczesny art. 191 ust. 2 TWE oraz deklaracja nr 11, przyjęta przez Konferencję Międzyrządową w 2000 r.), sprecyzowano status i ogólne warunki wykonywania funkcji przez członków Parlamentu (ówczesny art. 190 ust. 5 TWE), rozszerzono kompetencje Parlamentu w procedurze zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnotę (tu: rozszerzono kompetencje Parlamentu do otrzymywania informacji o ważnych etapach wiązania się przez Wspólnotę umowami międzynarodowymi – ówczesny art. 300 ust. 2 akapity 2 i 3 TWE oraz ustanowiono kompetencje Parlamentu do występowania z wnioskiem o dokonanie przez Trybunał Sprawiedliwości WE tzw. prewencyjnej kontroli zgodności umowy międzynarodowej z postanowieniami traktatu – ówczesny art. 300 ust. 6 TWE) oraz upoważniono Parlament do wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego (ówczesny art. 230 akapit drugi TWE). Najistotniejsze umocnienie roli Parlamentu Europejskiego wynikało jednak z faktu rozszerzenia na kolejne obszary procedury współdecydowania (ówczesny art. 251 TWE), w ramach której Rada UE głosowała większością kwalifikowaną, przy czym Parlament stawał się rzeczywistym współlegislatorem.

Wzrost znaczenia PE w systemie instytucjonalnym UE, na mocy traktatu z Lizbony, związany jest również z objęciem znaczącej liczby obszarów zwykłą procedurą prawodawczą (art. 294 TFUE), odpowiadającą uprzedniej procedurze współdecydowania (dawny art. 251 TWE). Istotne jest przy tym przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową i wprowadzenie zwykłej procedury prawodawczej do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Rozszerzenie obszaru działania zwykłej procedury prawodawczej oddziałuje również na pozycję Par-

lamentu w dziedzinie zawierania umów międzynarodowych przez Unię: W dziedzinach objętych tą procedurą Rada może podjąć decyzję w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej z państwem trzecim jedynie po uzyskaniu zgody Parlamentu. To samo dotyczy specjalnej procedury prawodawczej, o ile w danym przypadku zawie- ra ona obowiązek wyrażenia zgody przez Parlament (art. 218 ust. 6 TFUE).

Równoległe do traktatu z Lizbony, na mocy decyzji Rady (decyzja nr 2006/512/WE, zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonawczych uprawnień przyznanych Komisji (Dz.U. WE 1999 L 184)) nastąpiło również istotne wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w ramach procedury komitologicznej. Dalszego wzmocnienia oczekiwać można po wydaniu rozporządzeń precyzujących warunki przyjmowania aktów wykonawczych UE (art. 291 ust. 3 TFUE). Także w związku ze zniesieniem różnicy między wydatkami obowiązkowymi i innymi oraz objęciem zwykłą procedurą prawodawczą całego budżetu Unii status PE uległ znacznej poprawie (art. 310 i art. 324 TFUE).

Dla nowej relacji między instytucjami zasadnicze znaczenie ma natomiast umocnienie roli Parlamentu Europejskiego przy nominacji nowego składu kolegium Komisji Europejskiej, zwłaszcza zaś uzależnienie nominacji Przewodniczącego Komisji od wyników wyborów do Parlamentu oraz powierzenie Parlamentowi ostatecznej decyzji w sprawie nominacji Przewodniczącego Komisji. Traktat z Lizbony ustanawia, że Rada Europejska, podejmując decyzję większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na to stanowisko, uwzględniając wyniki wyborów do Parlamentu (art. 17 ust. 7 TUE). Kolejną ważną modyfikacją jest powierzenie samego wyboru Przewodniczącego Komisji Parlamentowi Europejskiemu (wcześniej Parlament zatwierdzał nominację Rady, zebranej w składzie szefów państw lub rządów – dawny art. 214 ust. 2 TWE).

Podobnie jak w przypadku Parlamentu Europejskiego, który od wejścia w życie traktatu z Lizbony zdecydowanie zyskał na znaczeniu, również rola parlamentów narodowych państw członkowskich została w dziedzinie „spraw unijnych” radykalnie umocniona. Jest to ze wszech miar pozytywny kierunek reformy Unii Europejskiej, umacniający jej legitymację demokratyczną, a jednocześnie nieprzyczyniający się do komplikowania procesu decyzyjnego.

Z drugiej jednak strony reforma ta pozostawia sporo niedosytu. Na pierwszy plan krytyki wysuwa się „zamknięty charakter” zaproponowanych rozwiązań: Alokacja

miejsc w Parlamencie będzie (podobnie jak uprzednio, według pakietu nicejskiego) wymagała renegocjacji w przypadku każdego kolejnego rozszerzenia Unii. Wejście w życie traktatu z Lizbony wprowadziło wprawdzie niezbędną elastyczność w podejmowaniu decyzji co do składu kolegium Komisji Europejskiej czy też formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Niewiele zmienia to jednak w zakresie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Targi wokół „miejsc dla Włoch” wskazują na dużą drażliwość i ogromną wagę problemu dla poszczególnych państw członkowskich.

Z punktu widzenia relacji międzyinstytucjonalnych, najistotniejsze znaczenie ma umocnienie roli Parlamentu Europejskiego w nominowaniu Przewodniczącego Komisji Europejskiej, przy czym chodzi tu również o zagwarantowanie określonych sekwencji nominacji: Wynik przyszłych wyborów do Parlamentu Europejskiego będzie miał bezpośredni wpływ na profil polityczny przyszłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej, to z kolei powinno być brane pod uwagę przy wyborze kolejnych kandydatów na Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Niezmiernie istotna rola przypada również tzw. działaniom implementacyjnym w zakresie realizacji postanowień traktatu z Lizbony, racjonalnemu wyważaniu interesów między poszczególnymi instytucjami i państwami członkowskimi oraz – *last but not least* – kulturze politycznej.

Artykuł opracowany w marcu 2009 r., zaktualizowany w grudniu 2009 r.

Prof. dr hab. Jan Barcz – profesor prawa międzynarodowego i prawa europejskiego. Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Doświadczony dyplomata, m.in. ambasador RP w Wiedniu. Jest autorem ponad dwudziestu monografii i 200 artykułów naukowych oraz redaktorem naukowym serii podręczników „System prawa Unii Europejskiej” (Instytut Wydawniczy EuroPrawo).



Krystyna Michałowska-Gorywoda

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Tryb głosowania w Radzie, skład i powoływanie Komisji w systemie nicejskim i lizbońskim

I. Tryb głosowania w Radzie UE

Tryb podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej w sposób ogólny określają postanowienia art. 205 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (WE). Zgodnie z nimi Rada UE podejmuje decyzje zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów. W sposób szczegółowy sprawa ta regulowana jest przez poszczególne postanowienia traktatowe. Przewidują one, oprócz zasady większości, także jednomyślność członków Rady. Wybór trybu podejmowania decyzji ma duże znaczenie polityczne i praktyczne.

Zwykłą większością głosów Rada stanowi w sprawach proceduralnych i organizacyjnych. Każde państwo członkowskie dysponuje wówczas jednym głosem. Jednomyślność, zgodnie z postanowieniami TWE, konieczna jest natomiast przy podejmowaniu decyzji o kluczowym dla Unii znaczeniu (m.in. rozszerzenie składu członkowskiego UE, rewizja traktatów, stowarzyszenie państw trzecich, harmonizacja podatków, polityka strukturalna itd.). Jednomyślność jest również dominującą zasadą

podejmowania decyzji w sprawach II i III filara UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych), stanowiących domenę współpracy międzyrządowej. Podobnie jak w przypadku stowarzyszenia decyzji zwykłą większością głosów, każdemu członkowi Rady UE przysługuje wówczas jeden głos. Wstrzymanie się od głosowania nie jest traktowane jako głos „przeciw” i nie stanowi przeszkody w podjęciu decyzji wymagającej jednomyślności. Każdy członek Rady Unii podczas głosowania może reprezentować tylko jednego z pozostałych członków (art. 206 TWE).

Głosowanie jednomyślne w Radzie UE było powszechną procedurą podejmowania decyzji w okresie przejściowym funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, czyli do końca 1969 r. W późniejszych latach wykształciła się tendencja do rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji większością głosów. Obowiązujący od 1 listopada 2004 r. tryb podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów (*qualified majority voting* – QMV) został ustalony przez postanowienia traktatu z Nicei. System nicejski jest oparty na kryterium podwójnej większości. Kryterium to tworzą dwa elementy: kwalifikowana większość głosów i liczba państw. Jest on obecnie stosowany najczęściej (decyzje w zakresie I filara, dotyczące głównie spraw gospodarczych). W tym trybie podejmowane jest około 90% decyzji Rady UE.

W trybie kwalifikowanej większości liczba głosów przynależnych poszczególnym państwom członkowskim jest zróżnicowana i zależy, ogólnie rzecz biorąc, od siły politycznej państwa, mierzonej jego potencjałem ekonomicznym, terytorialnym i demograficznym. Najwięcej głosów (po 29) mają: Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania, najmniej (3) – Malta. Polska, podobnie jak Hiszpania, ma 27 głosów. W UE liczącej 27 członków łączna liczba głosów, którymi dysponują państwa, wynosi 345; większość kwalifikowaną stanowi 255 głosów, mniejszość blokującą – 91 głosów. Jeśli decyzja jest podejmowana na propozycję Komisji Europejskiej, to potrzebne jest 255 głosów „za”, oddanych przez większość państw członkowskich. Jeśli decyzja jest podejmowana bez propozycji Komisji Europejskiej, to potrzebne jest 255 głosów „za”, oddanych przez co najmniej 2/3 państw członkowskich. Podjęta decyzja jest, oczywiście, wiążąca dla wszystkich, w tym również i dla państw głosujących „przeciw” danej kwestii. Traktat z Nicei wprowadził do procedury podejmowania decyzji w Radzie Unii również dodatkowy, niejako trzeci warunek, tzw. kryterium weryfikacji demograficznej. Zgodnie z tym postanowieniem każdy członek Rady UE ma prawo zażądać sprawdzenia, czy ludność państw opowiadających się za decyzją stanowi co najmniej 62% populacji UE.

Podział głosów ważonych w Radzie UE i zasada „degresywnej proporcjonalności”, preferująca, generalnie rzecz biorąc, małe państwa członkowskie, zawsze były niezwykle kontrowersyjną i skomplikowaną kwestią polityczną. W istocie rzeczy jest to bowiem spór o naturę i formułę integracji europejskiej. Nie negując znaczenia liczby głosów, jakimi dysponują państwa członkowskie podczas podejmowania decyzji przez Radę UE kwalifikowaną większością głosów, nie można jej jednak, z drugiej strony, demonizować. Należy pamiętać, że w praktyce o sile decyzyjnej państwa przesądza często nie tyle liczba głosów, ile jego pozycja gospodarcza i polityczna, zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej, a ponadto: zdolności negocjacyjne, kompetencje i poziom merytoryczny jego służb administracyjnych i dyplomatycznych, umiejętność wchodzenia w koalicje (najczęściej *ad hoc*; koalicje w UE są bardzo płynne, zmienne i mało przewidywalne), zdolność do rozwiązań kompromisowych oraz dysponowanie funduszami, które ułatwiają wykorzystanie tych możliwości negocjacyjnych.

Jest rzeczą naturalną, że Rada UE, jako instytucja międzyrządowa Unii, stojąca na straży interesów jej państw członkowskich, jest skazana na permanentne poszukiwanie konsensusu. W istocie na forum Rady UE bardzo często w ogóle nie dochodzi do formalnego głosowania. Szacuje się, że około 75-80% decyzji jest stanowionych w drodze konsensusu, dzięki pracom jej głównego organu pomocniczego, jakim jest Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER (fr.), przygotowujący i usprawniający prace Rady UE, głównie poprzez zastosowanie systemu części A i części B agendy Rady.

Organ ten, wspomagany przez Komisję Europejską i liczne grupy robocze, dużo wcześniej przed przewidywanym terminem głosowania w Radzie Unii dąży do zbliżenia poglądów i wypracowania wspólnego stanowiska państw członkowskich, a tym samym osiągnięcia porozumienia na własnym forum w odniesieniu do możliwie najszerszego spektrum spraw, które znajdują się na porządku obrad posiedzenia Rady UE. Sprawy, co do których osiągnięto jednomyślność poglądów, umieszczane są wówczas w części A prowizorycznej agendy Rady UE (w praktyce Rada akceptuje je potem, w zdecydowanej większości przypadków, *en bloc* – bez dodatkowych dyskusji). Część B porządku obrad Rady UE tworzą te sprawy, co do których wcześniejsze negocjacje na forum COREPER nie doprowadziły do uzgodnienia stanowisk, i które stanowią przedmiot negocjacji na posiedzeniu Rady UE.

Jest prawie regułą, że przeważająca liczba spraw trafia do części A agendy Rady Unii. Ambicją Komitetu jest przedłożenie Radzie jak największej liczby spraw, co do któ-

rych udało mu się osiągnąć porozumienie, gdyż stanowi to sprawdzian efektywności jego działania. W sporadycznych tylko przypadkach przeprowadzane jest głosowanie przez podniesienie ręki lub oddanie głosu. Zastosowanie procedury części A agendy ułatwia więc w dużym stopniu pracę Radzie UE, umożliwiając jej skoncentrowanie się na najbardziej kontrowersyjnych tematach, pozostawionych do wyłącznej decyzji głównej instytucji międzyrządowej Unii.

Ciekawym nieformalnym zabiegiem, stosowanym często w praktyce, mającym ułatwić osiągnięcie ogólnego porozumienia członków Rady, jest tzw. głosowanie orientacyjne (*indicative*). Stosuje się je w celu określenia stanowisk państw wobec danej sprawy. Nie jest ono głosowaniem w rozumieniu traktatów, tzn. nie wywiera skutków prawnych i nie jest podawane do wiadomości publicznej.

Traktat lizboński w istotny sposób zmienia tryb podejmowania decyzji w Radzie (art. 16). Utrzymując jako podstawową zasadę większość kwalifikowaną, wymaga on podwójnej większości, którą tworzą liczba państw i liczba ludności. Znika więc ta najbardziej kontrowersyjna do tej pory kwestia, czyli liczba głosów. Zgodnie z art. 16 traktatu z Lizbony większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, których łączna liczba ludności w państwach opowiadających się za przyjęciem decyzji stanowi co najmniej 65% populacji Unii. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej 4 członków Rady. Bardziej szczegółowe zasady głosowania większością kwalifikowaną Rady określone są w artykule 238 ust. 2.

Ustalony w traktacie z Lizbony system kwalifikowanej większości ma obowiązywać od 1 listopada 2014 r., ale do 31 marca 2017 r. każde państwo będzie mogło zażądać, aby decyzja wymagająca większości kwalifikowanej została podjęta zgodnie z zasadami systemu nicejskiego.

Kompromis z Ioanniny

Tendencja do rozszerzania trybu podejmowania decyzji w Radzie UE kwalifikowaną większością głosów zmusiła państwa członkowskie do poszukiwania formalnych, acz pozatraktatowych sposobów łagodzenia rygorów tej procedury. Ich przykładem jest tzw. kompromis (mechanizm) z Ioanniny (miasto greckie), będący porozumieniem zawartym w 1994 r., które następnie w formie uchwały (decyzja Rady z 29.3.1994 r., JO C 105 z 13.4.1994 r., zmieniona decyzją z 1.1.1995 r., JO C 1 z 1.1.1995 r.) zostało przyjęte przez Radę UE 29 marca 1994 r.

Pomijając tutaj szczegółowe dane liczbowe, które mają już tylko walor historyczny (konkretne dane są każdorazowo wynikiem liczby państw i wielkości mniejszości blokującej), dotyczył on możliwości obniżenia progu mniejszości blokującej podjęcie decyzji przez Radę UE po kolejnym rozszerzeniu Unii z dniem 1 stycznia 1995 r. o Austrię, Finlandię i Szwecję. Zgodnie z tą decyzją, jeśli któreś z państw członkowskich powoła się na swój bardzo istotny interes, to Rada UE musi podjąć dyskusję i wystąpić z dodatkowymi inicjatywami w rozsądnym czasie (to określenie nie zostało sprecyzowane), pod warunkiem nienaruszenia terminów wynikających z prawa wspólnotowego.

Kompromis z Ioanniny, jak do tej pory, stosowany był niezwykle rzadko (kilka razy). Na mocy traktatu z Lizbony, jeśli przeciwko przyjęciu decyzji wystąpi „co najmniej” 34% liczby członków Rady, ewentualnie ich mniejsza liczba, lecz liczba ludności, która stanowi 26% populacji Unii, Rada jest zobowiązana ponownie zająć się daną kwestią oraz podejmować działania zmierzające do satysfakcjonującego rozwiązania w rozsądnym czasie.

To rozwiązanie w swej istocie nawiązuje do kompromisu z Ioanniny. W efekcie więc kompromis ten, który zmusza Radę do kontynuowania obrad, nie jest wcale mechanizmem blokującym, a jedynie opóźniającym podjęcie decyzji. Jego wartość jest więc raczej iluzoryczna.

II. Skład i procedura powoływania członków Komisji Europejskiej

Stanowiąca jedno z podstawowych ogniw systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, Komisja Europejska jest instytucją, czyli jednym z sześciu głównych organów, o niespotykanych jak dotychczas rozwiązaniach, tak w odniesieniu do jej statusu prawnego, struktury, jak i – w szczególności – kompetencji.

Liczba członków Komisji, zwanych komisarzami, zmieniała się wraz z liczbą państw członkowskich Wspólnot i UE. Od 1 stycznia 2007 r. w jej skład wchodzi 27 osób. Członkami Komisji mogą być wyłącznie obywatele państw członkowskich UE. Każde państwo członkowskie, zgodnie z treścią art. 213 ust. 1 TWE, jest uprawnione do posiadania w tej instytucji jako jej członka jednego swojego obywatela. Poprzednio sytuacja w tej kwestii bywała zróżnicowana, albowiem większe państwa członkowskie miały po dwa miejsca.

Sprawa stale rosnącej liczby członków Komisji wielokrotnie była powodem kontrowersji i dyskusji na forum WE i UE. Jako koronny argument za zmniejszeniem ich liczby podawano sprawność procesu decyzyjnego w tej instytucji. Zgodnie z postanowieniami traktatu z Nicei, niezbyt zresztą precyzyjnymi i budzącymi kontrowersje, skład Komisji powinien ulec zmianie, poczynając od momentu, kiedy UE będzie liczyła 27 państw członkowskich, co stało się 1 stycznia 2007 r. Wówczas liczba członków Komisji miała być mniejsza od liczby państw członkowskich, a jej członkowie mieli być wybierani w trybie rotacyjnym, opartym na zasadzie równości. Decyzję w sprawie liczby komisarzy i zasad rotacji ustala Rada Unii Europejskiej.

Postanowienia te nie weszły jednak w życie po przystąpieniu do UE 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii, co zresztą jest w dużym stopniu zrozumiałe, ze względu na to, że miało to miejsce mniej więcej w połowie kadencji Komisji. Prawdopodobnie będą one mogły być zrealizowane najwcześniej przy formowaniu składu Komisji, która rozpocznie swoją kadencję w 2014 r.

Traktaty europejskie są bardzo lakoniczne, jeśli chodzi o określenie kryteriów, którym winni odpowiadać kandydaci na komisarzy. Stwierdza się w nich tylko (art. 213 ust. 1 TWE), że członkowie Komisji są mianowani ze względu na swoje ogólne kompetencje i niezależność. Artykuł 17 traktatu z Lizbony dodaje tutaj jeszcze wymóg „zaangażowania” w sprawy europejskie.

Procedura powoływania członków Komisji wyglądała różnie w poszczególnych okresach. Po zmianach dokonanych przez traktat z Nicei (art. 214 TWE) jest ona następująca: Z reguły wkrótce po wyborach do Parlamentu Europejskiego państwa członkowskie UE prowadzą rozmowy na temat kandydatów na komisarzy, w tym przede wszystkim Przewodniczącego Komisji. Rada UE, na szczeblu głów państw lub rządów, kwalifikowaną większością głosów (poprzednio był wymóg jednomyślności) wyznacza osobę, którą zamierza mianować Przewodniczącym Komisji. Nominacja ta podlega, w głosowaniu tajnym, zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Ostatnio procedura ta została zastosowana 16 września 2009 r., w odniesieniu do osoby José M. Barroso zaakceptowanego większością głosów członków PE na drugą kadencję przewodniczącego KE. Przewodniczący Barroso był zobowiązany do wygłoszenia przed parlamentarzystami swego rodzaju exposé.

Rada UE, w porozumieniu z nowo desygnowanym Przewodniczącym, zatwierdza sporządzoną, zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich, listę osób,

które zamierza mianować członkami Komisji. Wyznaczeni w ten sposób Przewodniczący oraz członkowie Komisji podlegają jako kolegium zatwierdzeniu przez Parlament Europejski (art. 214 TWE).

Chociaż z formalno-prawnego punktu widzenia kandydaci na komisarzy nie mają takiego obowiązku, to jednak w praktyce poddają się oni „publicznemu przesłuchaniu” na forum PE (z reguły przed kompetentną komisją parlamentarną). Odmowa poddania się takiemu „przesłuchaniu” mogłaby skutkować brakiem akceptacji ze strony Parlamentu dla całego składu Komisji. Stosując procedurę „przesłuchania”, PE wzmacnia swoją rolę w kształtowaniu systemu instytucjonalnego UE, szermując hasłem zmniejszania w ten sposób „deficytu demokratycznego” w Unii.

Po zatwierdzeniu przez Parlament Przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostają mianowani przez Radę UE kwalifikowaną większością głosów (poprzednio jednomyślnie).

Traktat z Lizbony wnosi kilka zmian odnośnie do składu Komisji Europejskiej. Po pierwsze, wyraźnie przewiduje się w nim okres przejściowy w działalności tej instytucji, który ma trwać do 31 października 2014 r. W tym czasie skład Komisji tworzą obywatele państw członkowskich, po jednym z każdego państwa, włącznie z Przewodniczącym Komisji oraz Wysokim Przedstawicielem do Spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Dopiero od 1 listopada 2014 r. członkowie Komisji będą wybierani w trybie rotacyjnym, a ich liczba ma odpowiadać liczbie dwóch trzecich państw członkowskich. Rada Europejska może jednak postanowić inaczej (art. 17 TUE). Zwiększyć ma się też rola Parlamentu Europejskiego przy wyborze Przewodniczącego Komisji. Jego kandydaturę proponuje Rada Europejska, ale o wyborze przesądza faktycznie Parlament w głosowaniu większością głosów, a nie, tak jak teraz, Rada.

Kadencja Komisji Europejskiej wynosi obecnie 5 lat i jest synchronizowana z okresem mandatu członków Parlamentu Europejskiego. Mandat członka Komisji jest odnawialny (art. 214 ust. 1 TWE i art. 201 TWE). Członkowie Komisji są niezależni w wykonywaniu swych obowiązków i działają w ogólnym interesie Unii. Nie wolno im starać się o instrukcje ani otrzymywać instrukcji od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu (art. 213 TWE). Ze swej strony państwa członkowskie są zobligowane przez postanowienia traktatowe, do respektowania tej zasady.

Komisarze, mający status funkcjonariuszy międzynarodowych, nie mogą podejmować w czasie pełnienia swego urzędu żadnej działalności zawodowej, bez względu na fakt, czy jest to działalność odpłatna, czy też nie. Również po upływie kadencji zobowiązują się do „roztropności i uczciwości” w przyjmowaniu pewnych funkcji i korzyści oraz do przestrzegania tajemnicy zawodowej.

Artykuł opracowany w czerwcu 2009 r., zaktualizowany w grudniu 2009 r.

Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – profesor zwyczajny w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, gdzie od wielu lat pełni funkcje kierownika Katedry Międzynarodowych Organizacji Gospodarczych. Były członek Rady ds. Integracji przy Premierze RP. Od 1998 r. posiada tytuł profesora Jean Monnet Chairholder w dziedzinie nauk ekonomicznych, przyznany przez Komisję Europejską w dowód uznania jej osiągnięć badawczych i dydaktycznych w zakresie integracji europejskiej; od 2001 r. także tytuł profesora Jean Monnet Centre of Excellence. Od lat prowadzi studia podyplomowe, m.in. Studium Podyplomowe UE i Administracji w UE, przygotowujące polskich kandydatów do konkursów EPSO na stanowiska funkcjonariuszy europejskich. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki organizacji międzynarodowych oraz integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem systemu instytucji i mechanizmów decyzyjnych w UE oraz stosunków zewnętrznych UE. Jest autorką lub współautorką kilkunastu książek i podręczników z tego zakresu. Działa w wielu europejskich stowarzyszeniach naukowych, tj. European Community Studies Association (ECSA), Polish European Community Studies Association (PECSA), International Political Science Association (IPSA) oraz Centre de Culture Européenne.



Piotr Maciej Kaczyński

Centrum Studiów nad Polityką Europejską

Na czym polega przywództwo w Unii Europejskiej?

Przywództwo polityczne w Unii Europejskiej (lub jego brak) to jeden z najbardziej popularnych tematów, który jest przedmiotem niekończących się sporów i swad. Czym ono jest i na czym polega? Precyzyjna definicja przywództwa politycznego zapewne nie istnieje, ale rozróżnić można dwie zasadnicze kategorie. Po pierwsze, w silnie zinstytucjonalizowanej Unii Europejskiej historycznie istniało tzw. przywództwo formalne (instytucjonalne). Po drugie, mamy do czynienia z przywództwem osobowym, które niekoniecznie wynika z zajmowanych funkcji, a z charakteru, charyzmy i emocjonalnego odbioru lidera politycznego. W obu przypadkach dany aktor (instytucja, polityk), aby stał się prawdziwym przywódcą, musi inspirować opinię publiczną, inicjować polityki oraz proponować wizje przyszłości, ale musi on także umieć wprowadzać w życie pomysły, które reprezentuje. Charyzma, bez zdolności organizacyjnych, nie wystarcza i w zasadzie sprowadza się do populizmu. Samo sprawne zarządzanie sprawami publicznymi można natomiast określić mianem technokratycznej biurokracji. Oba warunki muszą być zatem spełnione, aby mówić o jakimkolwiek przywództwie, w jakiegokolwiek formule politycznej.

Klasa polityczna Unii Europejskiej, w tym 27 narodowych klas politycznych, jest powszechnie krytykowana za niezdolność do generowania nowych liderów, którzy

dorównaliby takim przywódcom z przeszłości jak Schuman, Monnet, Spaak, Kohl, Mitterand czy Delors. Instytucjonalne przywództwo europejskie długi czas przynależało do Komisji Europejskiej, która przez szereg lat stanowiła główne laboratorium generujące nowe, innowacyjne pomysły, które następnie były sukcesywnie wdrażane w życie. To w Komisji narodziły się ambitne plany budowy wspólnego rynku czy wspólnej waluty euro. Bez aktywnej roli Komisji niemożliwe byłoby przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego czy też traktatu z Maastricht – a przekonanie innych do tych pomysłów (choćby brytyjskiej premier Margaret Thatcher) do najłatwiejszych zadań nie należało.

Po erze lat 80. przywództwo polityczne Komisji Europejskiej zaczęło się chwiać. Jak ryba, która psuje się od głowy, podobnie Komisja powoli traciła zdolność podejmowania trudnych i kontrowersyjnych tematów. Jej pozycja najpierw została podkopana przez tzw. aferę Cresson, która doprowadziła do dymisji Komisji Sentera w 1999 roku. Ta i następną Komisja (Prodiego) jeszcze doprowadziły do sukcesu dwa wielkie procesy: przyjęcie wspólnej waluty i rozszerzenie Unii o 12 nowych członków w latach 2004/2007. Jednak generalny trend przesunięcia centrum innowacyjnego i decyzyjnego rozpoczął się już wówczas i kontynuowany jest do dziś. Przez ostatnią dekadę Komisja niemal nie angażowała się w dyskusowanie drażliwych tematów i jest szeroko postrzegana jako instytucja unikająca kontrowersji. Jeżeli dochodzi do podjęcia ważnego tematu, dzieje się tak raczej na sugestię Rady Europejskiej niż z własnej inicjatywy. Najwięksi krytycy mówią wręcz, że w ciągu ostatnich lat Komisja stała się ledwie sekretariatem Rady, tj. państw członkowskich.

Ośrodek centralny przesunął się w stronę Rady Europejskiej w sposób niemal nieodróżnialny do czasu wybuchu kryzysu finansowego, a następnie recesji gospodarczej. Ważnym elementem tego procesu stał się także fakt, że w 2008 roku przewodnictwo w Radzie Europejskiej objął Nicolas Sarkozy – polityk kontrowersyjny, ale jednocześnie charyzmatyczny przywódca jednego z największych państw unijnych, nadający ton debacie europejskiej.

Podstawową funkcją rotacyjnej prezydencji UE jest przewodniczenie obradom sekcji grup roboczych oraz spotkań Rady, w tym Rady Europejskiej z udziałem szefów państw i rządów państw członkowskich. Prezydencja nie ma natomiast żadnej mocy sprawczej; sama nie może podejmować żadnych wiążących decyzji. Dane państwo sprawujące prezydencję jest zatem jedynie *primus inter pares*. W kompe-

tencjach prezydencji leży też inicjowanie debaty. Liczne są natomiast przykłady ambitnych celów tej czy innej prezydencji, które nigdy nie zostały zrealizowane. Państwa sprawujące tę, w gruncie rzeczy niewdzięczną, funkcję nie miały bowiem żadnych atutów, poza znajomością procedur i siłą własnych zdolności negocjacyjnych.

Jednak w sytuacji, gdy z jednej strony doszło do inercji przywództwa politycznego Komisji, z drugiej zaś wystąpiła „nagła potrzeba chwili” w 2008 roku i wysyp kryzysów międzynarodowych (m.in. wzrost cen żywności i surowców energetycznych, referendum w Irlandii, wojna na Kaukazie, kryzys finansowy), pojawienie się Nicolasa Sarkozy’ego jako przewodniczącego Rady (choć prezentującego siebie jako prezydenta Unii Europejskiej) było jak najbardziej pozytywne. Oto polityk charyzmatyczny nie bał się podjąć trudnej roli politycznego poprowadzenia Unii przez meandry kryzysów. Stał się inicjatorem rozwiązań i głównym rozgrywającym na europejskiej scenie politycznej, również w sytuacjach, gdy (jako przewodniczący jednej z unijnych instytucji) nie posiadał ku temu formalnych uprawnień. Nawet jeśli nie wszystkie pomysły francuskiego prezydenta wszystkim przypadają do gustu, to nie ulega wątpliwości, że bez przywództwa Paryża w drugiej połowie 2008 roku wielu z istotnych kwestii nie udało się rozwiązać w ogóle, jak np. kompromisu w sprawie pakietu klimatycznego. Jak głosi polskie przysłowie: Jak się nie ma, co się lubi, to się lubi, co się ma.

Po prezydencji francuskiej Unia wróciła do sytuacji z rozproszonym przywództwem politycznym i debatą w pełni na temat, czy, jak i kiedy przywództwo polityczne powinno być skumulowane w jednym miejscu. Komisja u schyłku kadencji pozostawała przez cały 2009 rok w letargu innowacyjnym. Czeska prezydencja była katastrofą, jeśli chodzi o przywództwo, a szwedzka ograniczyła się do – skądinąd wykonując to zadanie w sposób niemal doskonały – modelu idealnego brokera (a nie lidera).

Nowy traktat rozbudził wiele emocji, że wreszcie Unia zyska silnego przywódcę w osobie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, „Prezydenta Europy” – jak go nazwały europejskie media. Tymczasem, wybierając swego przewodniczącego w listopadzie 2009 roku, europejscy przywódcy skupili się na tym, by „Prezydent” był dobrym negocjatorem, ale w żadnym razie nie liderem. Nie wiedząc, co przyniesie przyszłość, można jednak z pewną dozą niepewności zaryzykować tezę, że w zależności od tematu przywódcą pozostanie ten lub inny kraj, a zwłaszcza najwięksi członkowie UE – Niemcy, Francja i (w coraz mniejszym stopniu) Wielka Brytania. Obserwując listopadowe obchody dwudziestolecia upadku muru berlińskiego

oraz słuchając wystąpienia kanclerz Merkel przed amerykańskim Kongresem, można było wręcz dojść do wniosku, że przemawiała nie tyle niemiecka kanclerz, co prawdziwy przywódca polityczny Europy.

Unia A.D. 2009 w zasadzie była bez centrum decyzyjnego. Stanowiło to poważne wyzwanie, jako że okres „kulawej kaczki” (*lame duck* – to określenie oznaczające polityka odchodzącego z urzędu, ale dalej go piastującego przed wyniesieniem na następcy) trwał niemal cały rok (choć nie powinien trwać zbyt długo), a w pewnym sensie trwać będzie także przez część roku 2010. W UE okres ten oznacza wyjątkową „niedecyzyjność” i brak inicjatyw politycznych. Tymczasem w czasach kryzysu potrzebne jest skumulowanie przywództwa politycznego (zarówno osobowego, jak i instytucjonalnego) w jednym miejscu, tj. w Komisji lub w Radzie Europejskiej, ze stałym przewodniczącym.

Rada Europejska zyskała stałego przewodniczącego – czy Herman Van Rompuy będzie liderem Starego Kontynentu? Nowa Komisja Europejska powinna objąć urząd w lutym 2010. Czy Komisję Barroso II będzie stać na rozruszanie zmurszałych struktur europejskich, czy też druga pięciolatka będzie wiernym odzwierciedleniem pierwszej? A może to Parlament Europejski zmusi europejską egzekutywę do działania? Na kilka tygodni po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nie sposób odpowiedzieć na żadne z tych pytań w sposób jednoznaczny. Jak mówi przysłowie angielskie, *hope for the best, prepare for the worst* (bądź dobrej myśli, ale przygotuj się na najgorsze). Na początku funkcjonowania nowego, lizbońskiego systemu politycznego UE jest miejsce zarówno na wiarę w powodzenie, jak i na sceptycyzm.

Na dziś bowiem nie jest w żaden sposób przesądzone, czy dojdzie do optymistycznej sytuacji, w której w Unii Europejskiej ponownie doszłoby do kumulacji przywództwa politycznego w jednym miejscu. Nie wiadomo także, które z dwóch centrów decyzyjnych będzie nadawać ton debacie w przyszłości – Komisja czy Rada Europejska, a może Parlament? Jeżeli byłaby to Komisja, można by spodziewać się nowych impulsów unifikacyjnych i harmonizacyjnych. Bardziej spójna Unia Europejska stanowiłaby bardziej jednolity podmiot, także w relacjach globalnych. Taki proces niekoniecznie musi prowadzić do federalizacji UE. W alternatywnym modelu, w którym to Rada Europejska nadawałaby ton integracji europejskiej, przywództwo oparte byłoby na charyzmie lidera, stałego przewodniczącego tej Rady. To znaczy, jeżeli „prezydent” w ogóle taką charyzmę lidera posiada. Przewodniczący Van Rompuy ma dwa i pół roku, by przekonać krytyków, że takie zdolności ma.

Tak czy inaczej, przywództwo polityczne Unii potrzebne jest od zaraz. Rozproszenie przywództwa nie przynosi jakichkolwiek rozwiązań, a jedynie spory kompetencyjne i polityczne, marazm wewnętrzny i niezdolność podejmowania decyzji, a także paraliż kompetencyjny i decyzyjny w relacjach zewnętrznych.

Artykuł opracowany w lutym 2009 r., zaktualizowany w grudniu 2009 r.

Piotr Maciej Kaczyński – od 2007 r. badacz Centrum Studiów nad Polityką Europejską (Centre for European Policy Studies – CEPS) w Brukseli, gdzie zajmuje się reformą instytucjonalną UE oraz prowadzi sieć EPIN – European Policy Institutes Network. Wcześniej pracował w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie jako analityk/koordynator programu europejskiego ISP. Jego zainteresowania badawcze obejmują integrację polityczną UE, w tym reformę traktatową, a także politykę zagraniczną i zewnętrzną Unii i jej państw członkowskich, zwłaszcza wobec Stanów Zjednoczonych, Rosji oraz państw objętych europejską polityką sąsiedztwa.



Paweł Świeboda

Prezes Fundacji demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej

Przewodniczący Rady Europejskiej – polityk czy urzędnik?

Ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej jest jednym z bardziej nowatorskich, ale i kontrowersyjnych postanowień traktatu z Lizbony. Ma na celu zapewnienie większej ciągłości w pracach Rady Europejskiej, organu kształtującego kierunek politycznego rozwoju UE. Częste, co półroczne zmiany w obsadzie tego stanowiska skutkowały konfuzją po stronie partnerów UE w świecie. Sprawiały, że nie mieli oni pewności, kto jest ich głównym europejskim interlokutorem.

W żadnym systemie politycznym, z wyjątkiem Unii Europejskiej, nie ma odgórnie zaprogramowanych zmian personalnych, mających miejsce z podobną częstotliwością. Podobnie, jeżeli chodzi o wewnętrzną agendę polityczną UE: Nieustanne zmiany u sterów europejskich rządów powodowały, że UE niepotrzebnie traciła czas na „aklimatyzację” polityczną nowego szefa państwa lub rządu sprawującego w UE prezydencję. Dla wewnętrznej konsolidacji, dla większej przejrzystości i siły przekonywania w relacjach z partnerami zewnętrznymi zmiana była więc potrzebna.

Najmniej przekonane były wobec niej państwa „małe” i „średnie”, które obawiały się, że stały Przewodniczący Rady Europejskiej będzie wysłannikiem i realizatorem

wizji największych państw członkowskich. Dyskusje, które miały miejsce w okresie ustanawiania funkcji stałego Przewodniczącego, powinny być skrupulatnie wzięte pod uwagę przy określaniu profilu jego działalności. Część państw członkowskich oczekuje od stałego Przewodniczącego przywództwa politycznego. Inne są zdania, że powinien to być raczej administrator procesu decyzyjnego, bez wyrazistej roli politycznej, która powinna pozostać domeną państw członkowskich.

Traktat z Lizbony stanowi (art. 9b), że Przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace, zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych, wspomaga osiągnięcie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej, a także przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Tego rodzaju zakres odpowiedzialności stałego Przewodniczącego oznacza, że mamy tutaj do czynienia z rzeczywistą funkcją polityczną, wykraczającą poza rolę gospodarza i moderatora dyskusji.

Intencją traktatu z Lizbony jest wyposażenie Przewodniczącego Rady Europejskiej w kompetencje pozwalające na autentyczne kierowanie politycznym sztabem Unii Europejskiej. Z drugiej strony, traktat zawiera gwarancje zachowania równowagi instytucjonalnej poprzez wymóg współpracy z Komisją Europejską oraz „działanie na podstawie” prac Rady ds. Ogólnych. Ten ostatni przepis jest szczególnie istotny z punktu widzenia zabezpieczenia interesów państw członkowskich. Tym bardziej, że traktat (artykuł 9c) stanowi, że to Rada ds. Ogólnych „zapewnia spójność prac różnych składów Rady. Przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich ciągłość, w powiązaniu z Przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją”. Mamy tutaj częściowe powielenie zadań przypisanych wcześniej Przewodniczącemu Rady Europejskiej, co jest oznaką dążenia do zapewnienia wewnętrznej równowagi i dynamicznego systemu wzajemnej weryfikacji działań.

Tak czy inaczej, nie ulega wątpliwości, że Przewodniczący Rady Europejskiej powinien brać udział w pracach Rady ds. Ogólnych, aby w pełni wywiązywać się z powierzonego mu mandatu. Jego pozycja polityczna może jednocześnie oznaczać ryzyko zdominowania przez niego obrad Rady. Można temu próbować zapobiec, oddzielając punkty porządku Rady ds. Ogólnych dotyczące Rady Europejskiej, chociaż byłoby to stosunkowo nieskuteczne wobec ścisłego powiązania niemal całej agendy tej formacji Rady z przygotowaniem Rady Europejskiej.

Wartością dodaną nowej funkcji jest zapewnienie ciągłości prac Rady Europejskiej. Należy się więc spodziewać, że to właśnie w tym obszarze nowy Przewodniczący będzie chciał wykazać się szczególną skutecznością. Oznacza to konieczność przywiązania wagi do sprawnej komunikacji z Komisją Europejską oraz państwami sprawującymi prezydencję grupową. Niezbędne będzie ustalenie w tym celu praktyki regularnych spotkań oraz wyznaczenie łączników we wszystkich ogniwach systemu prezydencji. Przewodniczący Rady Europejskiej powinien także przedstawiać program prac, obejmujący pełen okres trwania jego kadencji oraz uwzględniający w charakterze programów cząstkowych zamierzenia poszczególnych prezydencji grupowych.

W swojej roli politycznego moderatora procesu decyzyjnego w UE nowy Przewodniczący Rady Europejskiej będzie musiał zawrzeć kompromis z państwami członkowskimi, obejmujący kwestię roli szefa rządu lub państwa kraju sprawującego prezydencję w pracach Rady Europejskiej oraz rolę Przewodniczącego Rady Europejskiej i jego zaplecza w pracach Rady ds. Ogólnych i sektorowych formacji Rady.

W pierwszym obszarze to Przewodniczący Rady Europejskiej będzie musiał niewątpliwie poczynić ustępstwa polityczne na rzecz państw członkowskich w związku z tym, że to w jego rękach znajduje się kierowanie pracami Rady Europejskiej. W drugim obszarze sytuacja będzie dokładnie odwrotna, bo to państwo sprawujące prezydencję jest organizatorem prac Rady ds. Ogólnych i formacji sektorowych i to od jego dobrej woli zależy charakter relacji ze stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej. W obopólnym interesie leży harmonijna współpraca, bo tylko ona będzie gwarancją sukcesu. Spójność działań w ramach systemu prezydencji będzie musiała zostać zapewniona przez sprawną bieżącą komunikację, zarówno na szczeblu Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz szefów państw i rządów przyszłej prezydencji grupowej, jak również w gronie szefa gabinetu Przewodniczącego i Stałych Przedstawicieli trzech państw tworzących prezydencję grupową.

Polityczny charakter funkcji stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej wynika także z jego zaangażowania w obszarze zewnętrznej reprezentacji Unii Europejskiej. Traktat wprost powierza tę rolę Przewodniczącemu Rady Europejskiej na jego poziomie oraz w zakresie jego właściwości, a także „bez uszczerbku” dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Przepis ten nie jest do końca precyzyjny, ponieważ działanie „w zakresie właściwości” Przewodniczącego Rady Europejskiej może oznaczać obszar spraw obję-

tych konkluzjami Rady Europejskiej, gdzie zwyczajowo pojawia się obszerny przegląd problematyki z dziedziny stosunków zewnętrznych UE.

Praktyka polityczna rozstrzygnie o intensywności oddziaływania stałego Przewodniczącego w relacji do szefa Komisji Europejskiej oraz szefa państwa lub rządu kraju sprawującego prezydencję. Do rozstrzygnięcia pozostanie kwestia udziału w szczytach Unii Europejskiej z partnerami zewnętrznymi. Nie ulega wątpliwości, że nowy Przewodniczący Rady Europejskiej będzie miał ambicje jak najszerzego zaangażowania w politykę zagraniczną.

Przewodniczący Rady Europejskiej powinien mieć stosunkowo niewielki gabinet i opierać się w swoim działaniu na wsparciu służb Sekretariatu Generalnego Rady UE dotychczas odpowiedzialnych za współpracę z prezydencją w sprawach związanych z konkluzjami Rady Europejskiej. Niezbędne jest wyznaczenie w gabinecie wysokich urzędników odpowiedzialnych za kontakty z prezydencją, państwami uczestniczącymi w prezydencji grupowej, szefem grupy euro, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim.

Ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej jest jednym z najbardziej wyrazistych aspektów „odświeżenia” systemu instytucjonalnego UE na mocy postanowień traktatu z Lizbony. Osoba, której przypada w udziale sprawowanie tej funkcji, musi doskonale poruszać się pomiędzy obiema wizjami roli, w jakiej chciałby ją widzieć państwa członkowskie.

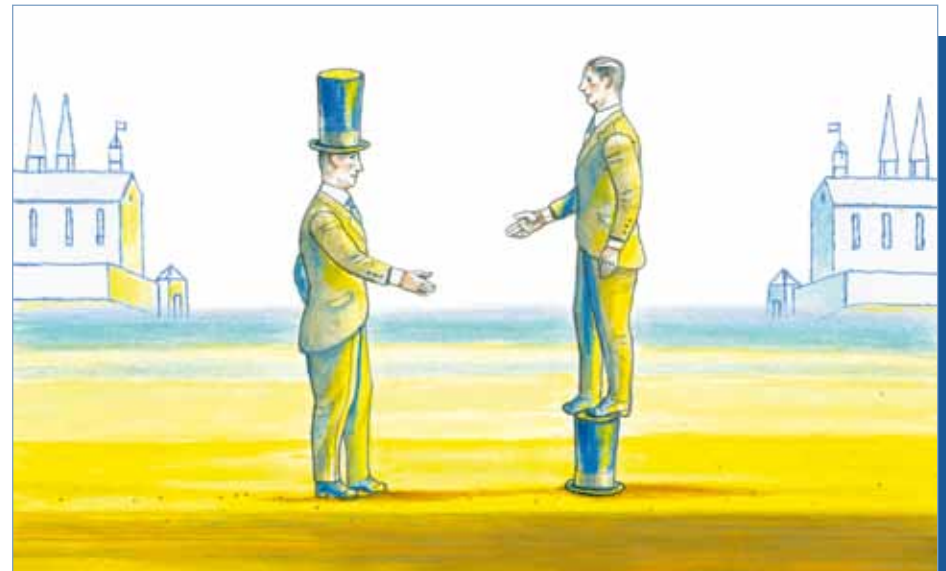
Z jednej strony, niezbędna będzie determinacja do nadawania politycznych impulsów pracom UE celem zrealizowania bieżącej agendy politycznej oraz zaplanowania nowych form aktywności; z drugiej strony, Przewodniczący Rady Europejskiej będzie musiał wykazać się „urzędniczą” zdolnością wypracowywania kompromisów oraz tworzenia poczucia współwłasności projektu europejskiego, niezbędnego dla utrzymania jego masy krytycznej. Niewykluczone, że w tym układzie Przewodniczący Rady Europejskiej będzie musiał w zależności od potrzeby przeobrażać się z polityka w urzędnika i odwrotnie. Ewidentnie byłby to nowy gatunek zaangażowania w służbę publiczną.

Artykuł opracowany w czerwcu 2008 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Paweł Świeboda – prezes Fundacji demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej (www.demoseuropa.eu). W latach 1996-2000 doradca prezydenta RP ds. UE, a następnie dyrektor Biura Integracji Europejskiej w Kancelarii Prezydenta RP. W latach 2001-2006 dyrektor Departamentu Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, odpowiedzialny za sprawy związane z negocjacjami akcesyjnymi, a następnie reformą instytucjonalną UE i rozmowami w sprawie perspektywy finansowej. Jest członkiem Lisbon Council, członkiem Rady Doradczej European Policy Centre, współprzewodniczącym Fundacji BELA, członkiem Rady Fundacji Amicus Europea, członkiem Komisji „Europa po 50 latach”, ustanowionej przez Chatham House, Królewski Instytut Spraw Międzynarodowych. Przewodniczy również grupie ekspertów „L’Esprit de Sel”, która przygotowuje rekomendacje na temat Agendy dla UE w 2020 roku. Píše felietony na temat polityki zagranicznej w „Gazecie Wyborczej”.

Europa obywateli

– prawa, wartości, tożsamość





Bogusław Trzeciak SJ

Katolickie Biuro Informacji i Inicjatyw Europejskich OCIFE

Traktat lizboński a wartości etyczne

Stałym elementem krytyki prawa i administracji Unii Europejskiej jest ich obszerność i zawilóść. Nieudana reforma istniejących struktur za pośrednictwem traktatu konstytucyjnego (odrzuconego przez referenda we Francji i w Holandii), prowadziła do anegdotycznych wydarzeń, jak to z Hiszpanii, gdzie obdarowywano obywateli tylko częścią dokumentu, bo nie wystarczyłoby papieru na całość dla każdego. W trwających dyskusjach pomiędzy zwolennikami ciągłego rozszerzania kompetencji Unii i minimalistami w odniesieniu do tworzenia nowych aktów prawnych, chodzi nie tylko o zwiększenie fizycznej objętości dokumentów, ale przede wszystkim o kształt i koncepcję integracji – o to, czy ma ona wykraczać poza uzgodnienia handlowe (i tak już obszerne) w stronę wspólnych regulacji i unifikacji ciągle nowych i „głębszych” dziedzin, takich jak kultura, edukacja, a nawet wartości etyczne. Obecne reformy instytucjonalne dobrze oddają permanentne rozkołysanie teorii i praktyki, planów i realiów, symboli i realnych interesów. Traktat z Lizbony nie jest wolny od takich sporów i kompromisów.

Przygotowany w 2003 r. przez Konwent Europejski w sprawie przyszłości Europy projekt „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” upadł i nie stał się Magną Cartą, symbolem Europy, prawdopodobnie dlatego, że przeważała w nim szcze-

gółowość regulacji i obszerny charakter instrukcji obsługi instytucji. I to nie urzędnicze ścieżki parlamentarne akceptujące, a nawet promujące polityczne i prawne niuanse, ale proste referendalne „tak” lub „nie” zamknęły drogę ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. W plebiscytach wygrywają bowiem jasne zasady, deklaracje i wartości, a nie te ukryte lub sformułowane w sposób nieczytelny dla zwykłego obywatela, niezbyt wprawnie poruszającego się w świecie unijnych dokumentów.

Twórcy traktatu lizbońskiego nie poprawili poprzednika – zmian w tej dziedzinie nie widać. W dokumencie tym obowiązują tzw. „wspólne wartości Unii”, które tłumaczy się jako wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn (Postanowienia ogólne). Tak szeroki katalog z jednej strony nie urzeka precyzją norm prawnych, a z drugiej nie porywa do identyfikacji ze zbyt abstrakcyjnym projektem. Unia Europejska z pełną świadomością definiuje katalog „wspólnych wartości”, ale robi to za pomocą dość ogólnych deklaracji i haseł. Traktaty wspólnotowe próbują wybrać z odmienności systemów i tradycji kulturowych w Europie jedność i uniwersalność, niemniej jednak i na tej drodze nie da się uniknąć napięć i niespodzianek.

Czy tak skonstruowane przepisy mogły być zrozumiane przez obywateli Unii, by przełożyć się na podejmowane przez nich wybory, odpowiedzieć na ich oczekiwania ochrony cenionych wartości moralnych? Wydaje się, że z trudem, a przegrane pierwsze referendum w Irlandii jest nawet wyraźnym dowodem na to, że do dużej grupy osób przemawiają bardziej stanowcze formuły prawne. Nie wystarczają zastrzeżenia i samoograniczenia: Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii na dziedziny leżące poza kompetencjami Unii, nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w traktatach (Deklaracja w sprawie karty praw podstawowych Unii Europejskiej ust. 2).

Dla uzyskania pozytywnego wyniku referendum w Irlandii i zdobycia głosów na rzecz regulacji wspólnotowej potrzeba było dodatkowych, wyraźnych gwarancji niezależności narodowej, nie tylko w sferze polityki podatkowej i militarnej, ale przede wszystkim w sprawach tak zasadniczych jak ochrona prawa do życia, instytucji rodziny i edukacji. W reformach ustawodawczych Unii Europejskiej nie brakuje przecież słów o poszanowaniu, zabezpieczeniu, ochronie godności osoby ludzkiej; oby-

watele potrzebują jednak przełożenia ogólnych haseł i wartości na konkretne gwarancje swojego rządu, narodu, kultury i tradycji.

Zasady etyczne z dyskursów społecznych i debat, sformułowane w unijnych traktatach, muszą być ogłoszone w stanowionych normach prawnych; ale sposób, w jaki dokonało się to w dziedzinie gwarancji ochrony praw człowieka, jego godności i wolności, stało się przedmiotem ostrej krytyki. W reformach ustanawianych przez traktat lizboński (sankcjonuje on status prawny karty praw podstawowych) chodzi głównie o niedoskonałość przepisów odnoszących się do ochrony instytucji małżeństwa, rodziny i ochrony życia.

Według karty praw podstawowych prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi korzystanie z nich (art. 9). Tak sformułowany zapis napotkał jednak na krytykę w związku z brakiem definicji małżeństwa i oddzieleniu go od instytucji rodziny. Niewystarczająca okazuje się idea odesłania do regulacji krajowych – bo już prawo europejskie, a nie tylko krajowe, powinno wspierać związek kobiety i mężczyzny jako naturalną i konieczną drogę od instytucjonalnego małżeństwa do naturalnej rodziny. Chociaż sam traktat lizboński nie zawiera bezpośrednich zagrożeń, to obawy dotyczą kompetencji Trybunału WE, mogącego na podstawie takich nieostrych przepisów wspólnotowych narzucić państwom członkowskim niechciane normy moralne.

Po ratyfikacji traktatu lizbońskiego, sankcjonującego – zdaniem krytyków – zbyt otwarty co do moralności charakter Unii Europejskiej, niepokój dotyczy roztrwonienia wartości i zasad obecnych dotąd w życiu publicznym. Dlatego właśnie, pomimo gwarancji Konstytucji RP, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18), negocjatorzy w traktacie z Lizbony umieścili klauzulę ochronną: „Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka” (Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Irlandia została zmuszona do przyjęcia podobnej klauzuli przed powtórnym referendum.

Podobnie wobec przypadków naruszania godności człowieka lub pozbawiania życia na jakimkolwiek etapie, wymaga się bardziej stanowczego egzekwowania zasa-

dy pierwszeństwa osoby ludzkiej przed wszystkimi działaniami społecznymi lub administracyjnymi. Ochrona życia ludzkiego, choć w dokumentach unijnych w „elocwentny” sposób dotyczy jego wymiaru społecznego (zapewnia się wolność przemieszczania się, ochronę jakości życia i pracy, zabezpieczenie przed nadużyciem lub wypaczeniem władzy publicznej itp.), nie jest tak samo radykalna i wrażliwa wobec takich zagrożeń życia jak aborcja lub eutanazja. Zrównoważenie ochrony tych dwóch podstawowych wymiarów życia ludzkiego, a więc nie tylko społecznego, ale i indywidualnego, już na poziomie ustawodawstwa europejskiego powinno – zdaniem krytyków dotychczasowego rozwiązania w traktacie lizbońskim – stać się przedmiotem większej troski. Egzekwowanie prawa w zorganizowanym społeczeństwie będzie miało właściwy wymiar tylko wówczas, gdy chronione będą wartości nie tylko jakościowe, ale i wartość samego życia. Obywatele powinni przez to lepiej zrozumieć instytucje polityczne i legitymizować ich istnienie, przekonując się, że cennie jest życie każdego.

Bez względu na reprezentowane różne wizje źródeł wartości (Bóg, natura lub umowa społeczna), bez względu na organizujący się podmiot (jednostka i/lub społeczności) oraz bez względu na motywacje (spójność historyczna, dobro wspólne lub polityczna poprawność), najnowsze reformy Unii Europejskiej po raz pierwszy w historii dotyczą naprawę etyki. Nie chodzi o moralizowanie dla zasady. To, czego Unia potrzebuje teraz, to przede wszystkim głębsza identyfikacja obywateli z całym projektem europejskim. Chodzi nie tylko o wspieranie prac administracyjnych, ale przede wszystkim o odzyskiwanie klimatu współpracy i dynamizmu zarówno wśród rządów, jak i w doniesieniu do pojedynczych obywateli.

Wartościami Unii nigdy nie przestało być wspólne działanie, zgodne z zasadami pomocniczości i solidarności, do których wielokrotnie nawiązuje również traktat lizboński. Idea Ojców Europy, polegająca na utworzeniu drogi od współpracy gospodarczej do integracji politycznej, pomnożona po 50 latach grubo ponad wyobraźnię wcześniejszych pokoleń, potrzebuje jednak gruntownego pogłębienia. Projekt europejski ma na pewno etyczne podstawy i to one powinny poprzedzać jedność polityczną.

Gdy głowy państw i rządów zebrały się w Berlinie na obchodach 50. rocznicy traktatów rzymskich, uczestnicy kongresu zorganizowanego przez Konferencję Episkopatów Wspólnoty Europejskiej (COMECE) w Rzymie wystosowali do nich przesłanie: „W Unii Europejskiej urzeczywistniamy nasze wspólne ideały – centralnym punk-

tem odniesienia dla naszych wartości jest człowiek. Jego godność jest nienaruszalna. Jego prawa są niezbywalne. Prawa kobiet i mężczyzn są równe. Pragniemy pokoju i wolności, demokracji i praworządności, wzajemnego szacunku i wzajemnej odpowiedzialności, dobrobytu i bezpieczeństwa, tolerancji i zaangażowania, sprawiedliwości i solidarności”. Warto budować „Europę wartości”, nawet gdyby miało to trwać 100 lat – tak długo, jak budowanie katedry, a ta katedra nowoczesnych Europejczyków powstaje na razie dopiero od 50 lat.

Coraz bardziej globalna rzeczywistość stawia przed Unią Europejską nowe wyzwania – nie tylko w zakresie własnych reform administracyjnych, ale i w odniesieniu do generowania działań z poszanowaniem wartości, zwłaszcza w kontekście aktów gwałcenia praw człowieka, również na innych kontynentach. Zwalczanie biedy, zapobieganie wykorzystywaniu kobiet i dzieci, ochrona środowiska naturalnego i odpowiedzialność za innych – tym traktaty reformujące, a więc i traktat z Lizbony, nie zajmują się ani bezpośrednio, ani doskonale. Ale nikt nie powinien mieć wątpliwości, że mozolna droga do takiego właśnie wartościowego działania ma prowadzić.

Artykuł opracowany we wrześniu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Bogusław Trzeciak SJ – absolwent Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie i Universidad Pontificia Comillas w Madrycie, doktor prawa kanonicznego. W latach 2001-2009 dyrektor Katolickiego Biura Informacji i Inicjatyw Europejskich – OCIPE w Warszawie, zajmującego się wymiarem etycznym integracji europejskiej (inne biura OCIPE – Office Catholique d'Information et d'Initiative pour l'Europe – znajdują się w Brukseli, Strasburgu i Budapeszcie). W latach 2002-2004 członek grupy refleksyjnej ds. Unii Europejskiej przy Prezydencie RP. Autor artykułów i książek z zakresu prawa wyznaniowego i stosunków państwo-Kościół.



Anna Wyrozumska

Uniwersytet Łódzki

Unia Europejska i Europejska konwencja praw człowieka

Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska nabyły, w miarę upływu czasu, szerokie kompetencje do stanowienia prawa w wielu ważnych dziedzinach. Prawo uchwalane w ramach UE stosowane jest do jednostek, może zatem naruszać ich prawa podstawowe, chronione w konstytucjach państw członkowskich czy w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie WE/UE.

Stąd też pojawiły się zarzuty ze strony podmiotów prywatnych wobec zgodności aktów prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi. Powstało w związku z tym także i niebezpieczeństwo, że o zgodności aktów wspólnotowych z prawami podstawowymi orzekać będą trybunały konstytucyjne państw członkowskich, a nie Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS). Było to jednym z powodów, dla których Trybunał, począwszy od sprawy 26/69 Stauder przeciwko miastu Ulm, rozwijał konsekwentnie orzecznictwo potwierdzające, że prawa podstawowe chronione są jako ogólne zasady prawa wspólnotowego (później prawa UE); czerpał przy tym wzorzec owych praw m.in. z Europejskiej konwencji praw człowieka, odwołując się nie tylko do jej postanowień, ale

i do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Znalazło to następnie wyraz w art. 6 ust. 2 TUE: „Unia szanuje prawa zawarte w europejskiej Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich jako ogólne zasady prawa wspólnotowego”.

Jednocześnie, wraz z rozwojem ochrony praw podstawowych we Wspólnotach Europejskich, pojawiła się propozycja jej wzmocnienia poprzez przystąpienie Wspólnot do konwencji. Stworzyłyby to możliwość kontroli zgodności prawa wspólnotowego z prawami zawartymi w konwencji przez niezależny od Unii organ, Europejski Trybunał Praw Człowieka, oraz pozwoliłyby uniknąć ewentualnych rozbieżności w orzecznictwie ETS i Trybunału w Strasburgu. Propozycję taką wysunęła już w 1979 r. Komisja Europejska. Po raz drugi Komisja wystąpiła z formalnym wnioskiem w 1990 r. Przed podjęciem decyzji Rada skorzystała z procedury przewidzianej w traktacie i zwróciła się o opinię do ETS w kwestii zgodności przystąpienia do konwencji z prawem wspólnotowym. W opinii 2/94 ETS przyznał, że poszanowanie praw człowieka jest warunkiem legalności aktów wspólnotowych, ale Wspólnota nie ma niezbędnych kompetencji do przystąpienia do konwencji.

Ani traktat z Amsterdamu, ani traktat nicejski nie przewidywał tego typu kompetencji. Przewidział je natomiast Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, a następnie traktat z Lizbony, który zmienia w tym celu art. 6 TUE. Powodów zmiany stanowiska państw członkowskich jest z pewnością wiele, jednym z nich wydaje się być rozwijana w ostatnich latach przez Europejski Trybunał Praw Człowieka praktyka poddawania kontroli Trybunału aktów organizacji międzynarodowej, której członkami są państwa strony konwencji, zapoczątkowana orzeczeniami w sprawach 13258/87 Melchers & Co. przeciwko RFN, 24833/94 Mathews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu czy 45036/98 Bosphorus (...) przeciwko Irlandii. Trybunał w Strasburgu przyjął, że państwa członkowskie (a nie sama organizacja międzynarodowa, która nie jest stroną konwencji) ponoszą odpowiedzialność za działania stworzonej przez siebie organizacji międzynarodowej, o ile organizacja ta nie zapewnia ekwiwalentnej ochrony praw człowieka. W ten sposób państwa członkowskie znajdują się w niezbyt dogodnej sytuacji, może bowiem zostać im przypisane naruszenie praw człowieka dokonane w istocie przez organizację. Organizacja natomiast nie ma możliwości obronienia swojego stanowiska, gdyż nie jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem. W Trybunale z kolei, składającym się z sędziów narodowych, brakuje sędziego znającego specyfikę prawa Unii itp.

Obowiązek UE do przystąpienia do konwencji sformułowany został w nowym art. 6 ust. 2 TUE („Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. (...)”). Przystąpienie Unii do konwencji zostało jednak obwarowane warunkami formalnymi i materialnymi. Jeśli chodzi o warunki formalne, przystąpienie Unii do konwencji musi się odbyć na podstawie umowy międzynarodowej, zawartej przez Unię z państwami – stronami konwencji (nowy art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu UE). Umowę zawrze Rada, działając jednomyślnie, za uprzednią zgodą Parlamentu Europejskiego. Decyzja Rady o zawarciu tej umowy wejdzie jednak w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami proceduralnymi. Oznacza to w praktyce, że decyzja Rady wymaga ratyfikacji przez państwa członkowskie. W ten sposób umowa o przystąpieniu wiązać będzie i Unię, i jej państwa członkowskie.

W wyniku przystąpienia Unia stanie się stroną konwencji i uzna jurysdykcję Trybunału w Strasburgu. Jednostki będą mogły, po wyczerpaniu drogi wewnętrznej, tj. środków prawnych, które mają do dyspozycji w prawie UE, kierować skargi na naruszenie praw zawartych w konwencji do niezależnego sądu międzynarodowego – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Treść umowy o przystąpieniu będzie jednak wynikiem negocjacji z państwami – stronami konwencji, tym samym nie są znane wszystkie warunki przystąpienia i trudno jest określić wszystkie skutki prawne przystąpienia.

Niektóre natomiast skutki można wskazać, oceniając warunki materialne zarysowane w traktacie z Lizbony. Po pierwsze, można sądzić, że przystąpienie do konwencji nie zmieni kompetencji Unii określonych w traktatach, a więc także i kompetencji ETS i tego, że prawa podstawowe zagwarantowane w konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich stanowią „część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Wynika to wprost z art. 6 ust. 2 TUE, a także z art. 2 protokołu dotyczącego art. 6 ust. 2 TUE w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dołączonego do traktatu z Lizbony.

Po drugie, zachowane zostaną szczególne cechy Unii i prawa Unii. Znajdzie to swój wyraz w odpowiednich warunkach udziału Unii w organach kontrolnych konwencji (m.in. w Komitecie Ministrów) oraz zagwarantowaniu, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne „były kierowane prawidłowo” przeciwko państwom członkowskim UE lub przeciwko Unii (w ten sposób art. 1 ww. protokołu).

Po trzecie, zagwarantowana zostanie szczególna sytuacja państw członkowskich UE w zależności od zakresu ich związania konwencją (art. 2 akapit 2 protokołu). Warto przypomnieć, że do konwencji dołączonych jest kilkanaście protokołów dodatkowych. Nie wszystkie państwa członkowskie UE związane są wszystkimi protokołami, stąd potrzeba zróżnicowania ich sytuacji.

Po czwarte, przystąpienie nie zmieni zobowiązania państw członkowskich do niepoddawania sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów stanowiących Unię innej procedurze rozstrzygania niż przewidziana w tych traktatach (obecnie art. 292 TWE, nowy art. 344 TFUE). Oznacza to, że państwa członkowskie w tych sprawach nie będą mogły wnosić do Trybunału w Strasburgu skarg przeciwko innym państwom członkowskim.

Po piąte, ze specjalnej deklaracji odnoszącej się do art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (deklaracja nr 2) wnosić można, że nie tylko zostanie zachowany, ale i wzmocniony istniejący obecnie „regularny dialog” między Trybunałem Sprawiedliwości UE a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Podsumowując, wskazać trzeba, że przystąpienie UE do Europejskiej konwencji praw człowieka będzie oznaczało nie tylko istotną zmianę w systemie prawnym UE; wywoła ono także pewne ogólne skutki, chociażby w skali regionalnej.

Związanie UE konwencją pokaże, że UE nie stoi „ponad prawem”, gdy chodzi o ochronę jednostki – instytucje UE poddane zostaną niezależnej kontroli zewnętrznej. Oznacza to zmianę sposobu badania prawa UE przez Trybunał w Strasburgu. Kontrola Trybunału będzie kontrolą bezpośrednią, a nie pośrednią – poprzez akty państw członkowskich, jak to ma miejsce obecnie. UE będzie mogła występować w sprawach przed Trybunałem i bezpośrednio bronić swoich interesów. Co więcej, krok ten pozwala na uniknięcie rozbieżnych orzeczeń ETS i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zapewnia zatem większą pewność prawa.

Przystąpienie zwiększy także wiarygodność UE w stosunku do podmiotów trzecich w dziedzinie ochrony praw podstawowych. Przede wszystkim jednak stanowi to ważny krok zapewniający jednolity minimalny poziom ochrony praw podstawowych w Europie. Z punktu widzenia ogólnoeuropejskiego, regionalnego, przystąpienie UE jest ważnym elementem umacniania roli konwencji jako „instrumentu konstytucyjnego europejskiego porządku prawnego”, jak określił konwencję w sprawie

Loizidou przeciwko Turcji Trybunał w Strasburgu. System ochrony praw podstawowych w Europie stanie się przez to z pewnością bardziej jednolity.

*Artykuł opracowany w czerwcu 2008 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.
Stan prawny na 12 czerwca 2008 r.*

Prof. dr hab. Anna Wyrozumska – profesor prawa międzynarodowego i prawa europejskiego, kierownik Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji (Jean Monnet Chair of European Constitutional Law) na Uniwersytecie Łódzkim. Były dyrektor Departamentu Spraw Prawnych i Konsularnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych; w latach 1999-2001 przewodnicząca Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych. Udział m.in. w pracach komitetów prawnych Rady Europy, konferencji NZ ds. utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego w 1998 r., VI Komitetu ZO ONZ oraz Komitetu *ad hoc* ds. immunitetu państwa. Były sędzia *ad hoc* w sprawie Hutten Czapska przeciwko Polsce w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Obecnie koncyliator i członek Biura Trybunału Koncyliacyjno-Arbitrażowego OBWE w Genewie oraz przewodnicząca Polskiej Grupy Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (International Law Association).



Radosław Potorski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Jednostka coraz silniejsza, czyli o prywatyzacji procesu wykonawczego w UE

Zgodnie z szeroko przyjętą definicją, system polityczny to ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi. Przyjmując natomiast bardziej ogólne stanowisko Roberta Dahla, system polityczny to zbiór elementów, które oddziałują wzajemnie na siebie i które indywidualnie i zespołowo wywierają wpływ na jednostki i zespoły, stanowiące elementy czy części tego systemu. Nie inaczej jest w odniesieniu do Unii Europejskiej, z tym tylko zastrzeżeniem, że w tym przypadku odbywa się to na wielu poziomach. Wynika to ze skomplikowanych relacji prawno-politycznych, jakie zachodzą pomiędzy UE a jej krajami członkowskimi. Unia jako międzynarodowa organizacja integracyjna pełni rolę „suprasystemu”. Z kolei wchodzące w jej skład systemy państw członkowskich spełniają funkcję „subsystemów”.

Głównym spoiwem zapewniającym funkcjonowanie tej wielowarstwowej konstrukcji jest natomiast unijne prawo. Ono decyduje o progresywnej realizacji założonych celów integracyjnych, a także zapewnia ich równomierne i zharmonizowane wdra-

żanie w systemie każdego z członków. By jednak mogło tak być w praktyce, przepisy stanowione przez suprasystem muszą odnosić rzeczywisty efekt w ramach systemów narodowych. Warunkiem *sine qua non* dla skuteczności każdego rodzaju ustanowionych regulacji normatywnych jest z kolei sprawne funkcjonowanie ich procesu wykonawczego. Trudno zatem odrzucić pogląd, że dla efektywnego działania UE, jako złożonego systemu politycznego, sprawą niezwyklej wagi jest wykształcenie skutecznego modelu egzekucji ustanowionego prawa unijnego w ramach poszczególnych subsystemów.

Wypracowanie takiego – efektywnego – modelu jest sprawą ważką, także z punktu widzenia każdego podmiotu indywidualnego (rozumianego tu jako obywatel) unijnego systemu politycznego. Wystarczy bowiem powiedzieć, że skuteczność prawa unijnego objawia się tym, iż obywatel może dochodzić – na podstawie przepisów stworzonych przez suprasystem – swoich praw przed organem sądowym własnego kraju.

Opierając się na uwagach poczynionych przez Jana Wiktora Tkaczyńskiego, należy zaznaczyć, że w Unii Europejskiej realizowana jest – co do zasady – konfederacyjna egzekucja praw unijnych. Należy przez to rozumieć, iż podstawową zasadą wykonywania prawa ponadpaństwowego w UE jest jego konkretyzacja poprzez akty prawne wydawane w ramach subsystemów. Oznacza to, że wykonywanie prawa wspólnotowego uzależnione jest od woli państw członkowskich. Jedynie w niewielkim stopniu dopuszczane jest odejście od tej reguły, jako że bezpośrednia egzekucja polityki suprasystemu jest wyjątkiem.

Nie jest to zatem metoda, którą można by potraktować jako zadawalającą dla tak złożonego i dynamicznie ewoluującego systemu politycznego, jak system Unii Europejskiej, a wcześniej Wspólnot Europejskich. Łatwo można przecież wyobrazić sobie sytuację, w której kraj członkowski nie przenosi regulacji wspólnotowych do swojego porządku prawnego. Mogłoby to być następstwem błędu, zaniechania czy też działania celowego obliczonego na ochronę – protekcjonistycznie ujętych – własnych interesów.

Koniecznym wydawało się stworzenie dodatkowych gwarancji egzekucji prawa wspólnotowego, a także zabezpieczenia egzekucji uprawnień i obowiązków podmiotów indywidualnych. Instytucją, która odegrała i odgrywa tu niebagatelną rolę, jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Głównym bowiem zadaniem Try-

bunału Sprawiedliwości jest sprawowanie kontroli w zakresie przestrzegania prawa wspólnotowego oraz – co ważniejsze z omawianej perspektywy – dokonywanie wykładni tychże przepisów.

Ze względu na fakt, że umowy międzynarodowe nie nadają bezpośrednio uprawnień podmiotom indywidualnym, ETS od samego początku istnienia starał się wskazać, że Wspólnoty Europejskie tworzą zupełnie nową jakość w zakresie ponadpaństwowych organizacji integracyjnych. Jasny wyraz takiemu kierunkowi myślenia dał Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 5 lutego 1963 r. w sprawie Van Gend & Loos, które później ze względu na swoją treść uznane zostało za przełomowe. ETS uznał przede wszystkim, że Europejska Wspólnota Gospodarcza ustanawia nowy porządek prawa międzynarodowego, którego podmiotami stają się nie tylko państwa członkowskie, ale również ich obywatele. Trybunał, odpowiadając na pytanie holenderskiego sądu, dotyczące rozumienia opłat celnych w świetle zapisów traktatowych, wypowiedział się także w kwestii skuteczności tego rodzaju prawa (prawa pierwotnego Wspólnot Europejskich). Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w orzeczeniu Van Gend & Loos, że postanowienie traktatu może odnosić bezpośredni skutek, jeżeli tylko jest jasne i bezwarunkowe oraz nie wymaga wprowadzania dalszych środków prawodawczych ze strony państw. W konsekwencji, władze krajowe zobowiązane są do uznawania takich regulacji traktatowych jako umożliwiających osobom odwoływanie się do ich zapisów przed sądem.

Starając się syntetycznie przedstawić linię orzeczniczą ETS w zakresie bezpośrednio efektywności przepisów wtórnych, trafnym wydaje się twierdzenie, iż Trybunał dążył do wzrostu uprawnień obywateli względem państw członkowskich. Oznaczało to w praktyce zwiększanie liczby sytuacji, w których osoby mogłyby powoływać się na regulacje suprasystemu, jeśli kraj członkowski nie podejmowałby – w stosownym czasie – działań implementacyjnych. Istotnym krokiem, podjętym przez Trybunał Sprawiedliwości, było także ujednoczenie warunków, jakie musi spełnić każdy zapis prawny, aby nadawał się do bezpośredniego zastosowania (nawet przy braku odpowiednich kroków transpozycyjnych ze strony państwa). Nastąpiło to poprzez rozciągnięcie kryteriów sformułowanych w orzeczeniu Van Gend & Loos na inne rodzaje źródeł prawa Wspólnot. Co więcej, poprzez dokonywaną w swoich wyrokach interpretację Trybunał nadał jednostkom możliwość wnoszenia skargi odszkodowawczej przeciw państwu, które nie wywiązuje się z obowiązku transponowania regulacji wspólnotowych – tak na przykład

w orzeczeniu z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie Francovich. Jest to bez wątpienia poważny instrument procesowoprawny, leżący po stronie podmiotów indywidualnych, za pomocą którego mogą one wywierać wpływ na działalność państwa.

Jako nieobarczone błędem jawi się zatem twierdzenie, że ETS w znaczący sposób wpływał na zwiększenie zdolności tworzenia praw podmiotowych dla jednostek w sposób bezpośredni przez przepisy prawa ponadpaństwowego. Wskutek tego powstała bardzo ciekawa konstrukcja zapewniająca skuteczność prawa suprasystemu. O faktycznej mocy sprawczej regulacji wspólnotowej mogą samoistnie decydować obywatele każdego z subsystemów, bez koniecznego udziału podmiotów publicznych. Zjawisko to nazywa się prywatyzacją procesu wykonawczego. Stanowi to bez wątpienia specyficzną cechę systemu politycznego Unii Europejskiej i wywiera daleko idące konsekwencje dla relacji pomiędzy suprasystemem a subsystemami, jak i podmiotami indywidualnymi.

Z jednej strony, działalność interpretacyjna ETS ukierunkowana na rozszerzanie podstawy prawnej dla roszczeń indywidualnych opartych bezpośrednio na prawie wspólnotowym wzmacnia ochronę jednolitego stosowania prawa suprasystemu na terenie całej Wspólnoty. Zwiększony udział we wdrażaniu prawa wspólnotowego podmiotów indywidualnych doprowadza do sytuacji, w której ewentualność entropii systemu politycznego Unii – mogącej być następstwem prób działań protekcyjnych – zostaje znacznie osłabiona. Podmioty niepubliczne stały się – oprócz państw członkowskich – gwarantami egzekucji polityki Unii Europejskiej.

Z drugiej strony, wyjątkowość zjawiska prywatyzacji procesu wykonawczego polega na tym, że zwiększa ono możliwość jednostek do wpływania na funkcjonowanie systemu politycznego UE. Nie odbywa się to za pośrednictwem partii politycznych czy odpowiednich grup nacisku. W obecnej postaci systemu Unii Europejskiej większy wpływ na jego kształt przeciętny podmiot indywidualny może *de facto* wywrzeć, stosując prawo zgodnie z zasadą prywatyzacji procesu wykonawczego.

Niebagatelny jednak wymogiem bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego przy udziale podmiotów indywidualnych jest wystąpienie czwartej sfery podejmowania decyzji, opisaną przez Roberta Dahla, tj. świadomości istnienia możliwości wywierania wpływu. W konsekwencji oznacza to, iż obywatele w UE muszą rozumieć proces stosowania prawa suprasystemu i wiedzieć, jak wziąć w nim udział.

Do tego jednak – jak wskazuje chociażby niniejsza analiza – konieczna jest znajomość kompetencji oraz orzecznictwa ETS. Bez posiadania takiej wiedzy zachodzić będzie poważna różnica pomiędzy potencjalnym a rzeczywistym wpływem podmiotów indywidualnych na system polityczny UE.

Artykuł opracowany w styczniu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Radosław Potorski – doktor nauk o polityce (specjalność: prawo wspólnotowe), pracownik naukowo-dydaktyczny w Zakładzie Europeistyki Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zainteresowania badawcze związane z funkcjonowaniem systemu politycznego Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na funkcjonowanie systemów państw członkowskich. Dorobek naukowy to autorstwo i współautorstwo dwóch monografii oraz kilkunastu artykułów naukowych dotyczących funkcjonowania systemu politycznego UE. Twórca międzynarodowej grupy badawczej zajmującej się analizą orzecznictwa ETS, działającej pod egidą WPiSM UMK. Autor analiz dla Wydziału Współpracy Zewnętrznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia.



Agnieszka Graff

Uniwersytet Warszawski

Unijna polityka równości płci – założenia i kontrowersje

Unia Europejska traktuje działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn jako jeden z priorytetów swojej polityki. Zanim prześledzimy źródła, założenia i spory dotyczące obecnej polityki równościowej, zajrzyjmy jednak do dokumentów. Artykuł 3 ust 2. traktatu amsterdamskiego (1997) głosi: „Zadaniem Wspólnoty jest, poprzez ustanowienie wspólnego rynku i unii gospodarczo-walutowej i prowadzenie wspólnych polityk lub działań, (...) przyczynianie się w całej Wspólnocie do (...) równości pomiędzy mężczyznami i kobietami.” O równości mówią też artykuły 13 i 141 traktatu, przy czym artykuł 13 dotyczy zwalczania dyskryminacji (tu: dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną), artykuł 141 – możliwości wprowadzania działań pozytywnych (tu: wprowadzania rozwiązań i środków prawnych przewidujących specjalne prerogatywy dla nieproporcjonalnie nisko reprezentowanej płci w celu ułatwienia jej przedstawicielom wykonywania pracy zawodowej).

Zapisy dotyczące równouprawnienia znaleźć można również w traktatach założycielskich i w Karcie praw podstawowych, a bardziej szczegółowe rozwiązania zakazujące dyskryminacji w rozmaitych dziedzinach życia – w 13 dyrektywach równo-

ściowych. Początkowo dotyczyły one tylko rynku pracy i zatrudnienia, ale z czasem obszar ten poszerzano o dostęp do towarów i usług oraz ich dostarczanie. Wśród równościowych dyrektyw za kluczowe uważa się dyrektywę 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, dyrektywę 2002/73/WE z 23 września 2002 r. (zmieniającą dyrektywę 76/207/EWG) w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, jak również dyrektywę 2004/113/WE z 6 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.

Osią obecnej polityki równościowej nie są jednak poszczególne regulacje, lecz pewna ogólna filozofia, w której równość jest legitymizowana odgórnie, a zmiany mają charakter horyzontalny, czyli dotyczą wszystkich aspektów polityki jednocześnie. Koncepcja ta, zwana *gender mainstreaming*, wywodzi się z dyskusji o równości płci na forum ONZ, a jej korzenie sięgają IV Światowej Konferencji ONZ w sprawach Kobiet (Pekin 1995). Przyjęty przez 189 państw dokument końcowy konferencji, tzw. Platforma działania, do dziś stanowi ważny punkt odniesienia dla ruchu kobiecego na całym świecie. Platforma obejmuje liczne zasady i środki ujęte w dwunastu obszarach działania, w tle zaś pozostają trzy główne zasady: 1. prawa kobiet są prawami człowieka (co nadaje im niezbywalny i uniwersalny charakter); 2. sprawiedliwe relacje między płciami są podstawowym warunkiem zrównoważonego rozwoju i niezbywalnym elementem demokracji i 3. kraje, które podpisały Platformę, zobowiązały się do prowadzenia systematycznej polityki na rzecz kobiet i równości płci. Paragraf 202 Platformy działania ujmuje to w następujący sposób: „W kwestii mechanizmów działania na rzecz awansu kobiet rządy i inne podmioty powinny popierać aktywną i widoczną politykę włączania perspektywy kulturowej tożsamości płci (*gender*) do zasadniczego nurtu (*mainstreaming*) wszystkich strategii i programów, tak by przed podjęciem decyzji była dokonywana analiza ich skutków odpowiednio dla kobiet i mężczyzn”.

To nowe podejście formalnie trafiło na forum Unii rok po konferencji w Pekinie. W memorandum Komisji Europejskiej z 1996 r. zaproponowano, by wszystkie decyzje i działania dotyczące polityki gospodarczej, społecznej, zagranicznej itd. planować, wprowadzać, analizować i monitorować pod kątem płci, tj. pod kątem ich wpływu na życie kobiet i mężczyzn. Pozornie neutralne pod względem płci decyzje i działania zawierają bowiem często bezpośrednio lub pośrednio mechanizmy wy-

kluczenia. Zamiast likwidować ich skutki, wprowadza się więc nową optykę: równościowe okulary na wszystkich etapach działania.

Koncepcja *gender mainstreaming* została włączona do europejskiej strategii zatrudnienia, a wynikające z niej ulepszenia mają nie tylko wpłynąć na sytuację kobiet i mężczyzn, ale także wzmocnić konkurencyjność Europy. Co istotne, różnice płci traktuje się tu jako pewną wartość – mówi się wiele o różnorodności i wykorzystaniu cennego, a zaniedbanego kobiecego kapitału ludzkiego. Inicjatywa w kwestiach równościowych pozostaje głównie w rękach Komisji (w większym stopniu niż Rady UE czy Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Idea włączania równości płci do głównego nurtu polityki stanowi odejście od wcześniejszych koncepcji równego traktowania i działań afirmatywnych, które polegały na wprowadzaniu szczegółowych rozwiązań i częściowych projektów w celu niwelowania nierówności oraz wspierania i promowania kobiet. Działania te bywały skuteczne, pozostawały jednak na marginesie unijnej polityki. *Mainstreaming* stanowi natomiast pewien ogólny postulat wobec władzy, zawsze pozostający w mocy: Należy uwzględnić płć (rozumianą jako pewien konstrukt kulturowy, stąd powtarzane wciąż pojęcie *gender*) w procesie tworzenia koncepcji politycznych, alokacji władzy i zasobów, a także w zbieraniu danych i monitorowaniu projektów.

Gdyby zamysł *mainstreaming* się ziścił, idea sprawiedliwości płci wyszłaby z getta prokobietych inicjatyw i przeniknęłaby wszystkie sfery życia. Czy tak się stało? Chociaż w latach 90. wiązano z *gender mainstreaming* wielkie nadzieje, w analizach z ostatnich lat dominuje nuta rozczarowania. *Mainstreaming* stanowi w istocie instytucjonalizację postulatów ruchu wyzwolenia kobiet zmierzających do zmiany tradycyjnych ról płci i likwidacji systemowych niesprawiedliwości. Ten właśnie instytucjonalny wymiar współczesnej polityki równościowej budzi zastrzeżenia i kontrowersje. Przyjrzyjmy się kilku z nich.

Jeśli spojrzeć na *gender mainstreaming* z perspektywy historycznej i politycznej, okaże się, że koncepcja ta wynika z ewolucji myśli i strategii działania na rzecz kobiet, charakterystycznej dla rozwiniętych państw zachodnich. Pod pewnymi względami więc koncepcja ta, jak zauważają sceptycy, niekoniecznie pasuje do realiów innych państw. Aby *mainstreaming* miał szanse powodzenia, muszą istnieć pewne gotowe, sprawnie funkcjonujące struktury administracji państwowej. Jak pisze Barbara Unmüßig w ważnym tekście podsumowującym (*Gender mainstreaming*,

Co zostało z radykalizmu koncepcji dziesięć lat po Pekinie?, w: *Gender Mainstreaming. Jak skutecznie wykorzystać jego polityczny potencjał?*, red. Agnieszka Grzybek, Warszawa 2008: 11): Koncepcja *gender mainstreaming* zakłada *de facto*, że w państwach istnieją instytucje, które do pewnego stopnia zobowiązały się do ogólnej pieczy. W większości krajów realia są zupełnie inne. Owe „inne realia” to braki w demokracji, charakterystyczne dla państw rozwijających się, co stało się oczywiste już w pierwszych latach po konferencji w Pekinie. Podobne problemy, choć na inną skalę, dotyczą też nowych państw członkowskich UE.

Inny ważny zarzut wobec koncepcji *mainstreaming* dotyczy wysokiego poziomu ogólności tej zasady, technokratycznego brzmienia samej nazwy oraz faktu, iż w rozmaitych kontekstach może być ona rozumiana bardzo różnie. Można zaryzykować tezę, że jest to projekt równościowy dla zaawansowanych: zamiast dawać konkretne reguły i wytyczne, proponuje się ogólną zasadę, po czym zakłada gotowość do jej wdrażania, dobrą wolę i wiedzę – tych zaś w rzeczywistości często brakuje. Z drugiej jednak strony unijny dyskurs równościowy niewątpliwie przyczynił się do legitymizacji zasad równości płci także w nowych państwach Unii, dał narzędzia nacisku organizacjom pozarządowym, pozwolił wprowadzić tematykę *gender* na uczelnie itp.

Kolejny ważny zarzut dotyczy kondycji ruchu kobiecego. Warto pamiętać, że lata 90., w których powstawała omawiana koncepcja, to dla feminizmu początek pewnej nowej fazy rozwoju. Jej cechy charakterystyczne to koordynacja i profesjonalizacja działań – tworzenie sieci organizacji kobiecych, które następnie podejmują lobbying (w gremiach ONZ, w parlamentach poszczególnych państw, a w przypadku UE – w Komisji i Parlamencie Europejskim). W Europie, także Środkowej i Wschodniej, powstawały w tym okresie sieci kobiecych NGO, a w 1990 r. powstało Europejskie Lobby Kobiet (EWL) – parasolowa organizacja z siedzibą w Brukseli, skupiająca organizacje z wszystkich państw członkowskich. Pekin stanowił szczytowy punkt tej nowej fazy rozwoju.

Otóż jednym z efektów ubocznych przejścia od częściowych projektów wspierających kobiety do *mainstreaming*’u jest wysoka specjalizacja i profesjonalizacja ruchów społecznych. Zamiast nacisków oddolnych, mobilizowania ludzi czy organizowania protestów ulicznych, działaczki na rzecz równości uczą się trudnej sztuki nawigacji po unijnych funduszach i projektach. Z jednej strony oznaczać to może większą skuteczność ich działań, z drugiej jednak – jak powiadają sceptycy – odgórna legi-

tymizacja prowadzi do atrofii społeczeństwa obywatelskiego. Porywająca idea równości zamienia się w technokratyczny projekt dla specjalistek. Jak pisze B. Unmüßig (2008: 13): „Organizacje kobiece przekształciły się w przedsięwzięcia społeczne, które mają większą odpowiedzialność wobec sponsorów niż wobec tych, dla dobra których działają”.

Niektórzy prowadzą ten zarzut dalej, twierdząc, że równość stała się w Unii swego rodzaju biznesem, prowadzonym w sposób rynkowy, w duchu wytycznych Banku Światowego. *Gender mainstreaming* jawi się tu jako przejaw uwikłania kwestii płci w dominujący w Unii paradygmat neoliberalny, innymi słowy, jako zawłaszczenie ruchów kobiecych przez wolny rynek. Rezygnacja z radykalnych lewicowych postulatów charakterystycznych dla ruchu kobiecego lat 60. i 70. oznacza odejście od wizji sprawiedliwości płci i głębokiej przemiany społeczeństw na rzecz myślenia o równości wyłącznie w kategoriach opłacalności i konkurencyjności. Towarzyszy temu, jak zauważają m.in. Susanne Schunter-Kleeman i Dieter Plehwe (*Gender mainstreaming. Włączanie kobiet do neoliberalnej Europy*, tłum. M. Elas, Biblioteka Online Think-Tanku Feministycznego, 2005), charakterystyczna nowomowa korporacyjna, język przejęty z teorii „zarządzania różnorodnością”, której źródła można prześledzić w USA w latach 80. Słyszymy zatem, że kobiety warto aktywizować, bo stanowią „cenny zasób ludzki”; równość płci jest opłacalna, bo zwiększa „motywację”, „kreatywność”, „efektywność” oraz wzmacnia dobry wizerunek firmy (państwa, Unii itp.). Na dalszy plan schodzą natomiast potrzeby i interesy samych kobiet, a idealistyczny projekt równości płci zostaje zdegradowany do poziomu prospektów reklamowych.

Tymczasem to, co opłacalne w sensie rynkowym, niekoniecznie jest dobre dla kobiet jako pracobiorców. Państwo prawdziwie zorientowane na równość powinno umieć stawiać opór idei konkurencyjności, gdy znajdzie się ona w konflikcie z równością. W głęboko krytycznym wobec omawianych zjawisk artykule S. Schunter-Kleeman i D. Plehwe (2005: 9) czytamy, że w wyniku neoliberalnych strategii promujących większą elastyczność na rynku pracy, w całej Europie radykalnie wzrosła liczba zatrudnionych kobiet pozbawionych odpowiedniej prawnej i społecznej ochrony, odpowiednich wynagrodzeń i zasiłków. Innymi słowy, przy całej nośności haseł w rodzaju „Równi w pracy – to się opłaca” (hasło towarzyszące projektowi Gender Index – UNDP w 2008 r., które pojawiło się m.in. na plakatach w ramach ogólnopolskiej kampanii społecznej), trzeba bronić równości także tam, gdzie się ona nie opłaca, a wręcz kosztuje.

Barbara Unmüßig (2008: 13) przyznaje, iż jest wiele racji w twierdzeniu, że *gender mainstreaming* stało się „zakładnikiem” rozmaitych biurokratycznych instrumentalizacji i nadużyć. Strategia ta niesie ze sobą zarówno siłę, jak i ograniczenia polityki instytucjonalnej. Z jednej strony, jest to próba wymuszenia na – w dużej mierze zdominowanych przez mężczyzn – instytucjach, by traktowały problem nierówności poważnie, nigdy nie tracąc go z oczu. Z drugiej strony, *mainstreaming* oznacza odejście od wcześniejszych strategii ruchu kobiecego – a także od buntu i nieufności wobec męskiej kultury – w kierunku głównego nurtu polityki. Okrzepnięcie w ramach instytucji unijnych stanowi istotny zwrot dla ruchu kobiecego, którego początki były głęboko krytyczne wobec świata władzy, polityki i rynku. Efektem jest szersza skala działań, większa legitymizacja dla idei równości, ale także rezygnacja z części radykalnych postulatów feminizmu. Kontrowersje i rozczarowania są nieuniknione, bowiem to, co dla jednych oznacza konieczny kompromis, dla innych jest kapitulacją, zdradą ideałów i wchłonięciem ruchu kobiecego przez „system”.

Artykuł opracowany w sierpniu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Agnieszka Graff – doktor literatury angielskiej, adiunkt w Ośrodku Studiów Amerykańskich w Instytucie Ameryk i Europy Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi zajęcia z zakresu literatury i kultury amerykańskiej, od lat uczy też w ramach Gender Studies na UW. Absolwentka Amherst College, Uniwersytetu Oxfordzkiego oraz Szkoły Nauk Społecznych przy Instytucie Filozofii i Socjologii w Polskiej Akademii Nauk (doktorat: 1999 r.). Jest autorką książek: *Świat bez kobiet. Płeć w polskim życiu publicznym* (Warszawa 2001) i *Rykoszetem. Rzecz o płci, seksualności i narodzie* (Warszawa 2008) oraz licznych artykułów naukowych, esejów i felietonów poświęconych myśli feministycznej, płci w kulturze popularnej i ruchowi kobiecemu w USA i w Polsce. Stypendystka Fundacji Fulbrighta (2004/2005) w ramach programu „New Century Scholars Towards Equality. The Global Empowerment of Women”. Współpracuje z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Jest członkinią zespołu „Krytyki Politycznej”.



Zdzisław Mach

Uniwersytet Jagielloński

Tożsamość europejska

– dzieło ewolucji czy konstrukt polityczny?

W dyskusjach na temat społecznych i kulturowych aspektów europejskiego procesu integracyjnego szczególne miejsce zajmuje zagadnienie tożsamości europejskiej. Pytanie o to, czy możliwa jest tożsamość europejska, jaki może mieć charakter i jakie mogą być jej konsekwencje dla innych wymiarów tożsamości Europejczyków, skupia uwagę polityków, komentatorów i mediów – budzi też emocje. Szczególnie kontrowersyjna jest kwestia relacji pomiędzy tożsamością narodową a europejską, przy czym osoby wyrażające obawy w tej kwestii sugerują, że rozwój tożsamości europejskiej spowoduje rozkład tożsamości narodowej. Kluczowe znaczenie ma w tej sprawie to, w jaki sposób rozumiemy tożsamość zbiorową, czym ona jest i jak powstaje.

W rozważaniach nad tożsamością zbiorową dominują dwa podejścia. Jedno z nich, zwane esencjalistycznym, traktuje tożsamość jako istotną właściwość grupy społecznej, jako „esencję”, jej zasadniczo niezmienną istotę. Drugie podejście, zwane konstruktywistycznym, widzi w tożsamości efekt procesu tworzenia, konstruowania, a nawet sam ten proces. Tożsamość w tym rozumieniu to coś, co się dzieje, a nie coś, co po prostu istnieje.

Tożsamość esencjalistyczna

Esencjalistyczne ujęcie tożsamości jest charakterystyczne dla tradycyjnych społeczeństw, dla grup etnicznych, a także dla niektórych wspólnot mniejszościowych opierających swoją tożsamość na tradycji. Charakteryzuje też niektóre, choć nie wszystkie, narody; szczególnie często kojarzona jest ze wschodnioeuropejskim rodzajem tożsamości narodowej. Ten rodzaj tożsamości opiera się na wierze we wspólne pochodzenie (rzeczywiste lub mityczne), a także na wspólnocie kultury. Ma tendencje do ekskluzywizmu – niechętnie, z trudnością lub wręcz wcale nie przyjmuje „obcych”, przybyszów z zewnątrz, nie akceptuje ich jako swoich, chyba że poprzez gruntowną asymilację, zasadniczą kulturową konwersję. We współczesnym społeczeństwie europejskim taka tożsamość utrudnia mobilność, gdyż przybysze nie mają szans na prawdziwą akceptację w nowym otoczeniu.

Z drugiej strony, tożsamość esencjalistyczna daje członkowi wspólnoty poczucie przynależności, bezpieczeństwa i wsparcia ze strony grupy. Jest to tożsamość dziedziczona – nie wybiera się jej, nie powstaje ona w wyniku świadomej decyzji, wyboru i twórczej aktywności ludzi. Po prostu istnieje i stanowi o istocie własnego wizerunku członków danej wspólnoty. Trzeba pamiętać także, że tożsamość jest zjawiskiem relacyjnym, kontekstowym. Powstaje w relacji do innych ludzi, do innych grup społecznych.

Owi „znaczący inni”, stosunek do których określa sens bycia tym, kim jesteśmy, to inne grupy, inne narody, stanowiący dla „naszej” grupy zasadniczy punkt odniesienia. Przykładowo dla Polaków takimi „znaczącymi innymi” w wymiarze tożsamości narodowej są Niemcy i Rosjanie. Te relacje są bardzo istotne dla treści tożsamości, określają one sposób, w jaki siebie postrzegamy, i na czym, naszym zdaniem, polega różnica między „nami” a „nimi”. W wersji esencjalistycznej tożsamość ma skłonność do zamykania się, do budowania granic odseparowujących od siebie partnerów, którzy postrzegają się nawzajem jako obcy. Otwartość i dialog interpretowane są jako źródło zagrożenia.

Tożsamość konstruktywistyczna

Z kolei tożsamość rozumiana konstruktywistycznie jest otwarta i nastawiona na dialog. Jest interpretowana jako proces interakcji i negocjacji z partnerami, w toku którego budujemy swoje wzajemne wizerunki. Taka tożsamość jest dy-

namiczna, zmienna, nie opiera się na przekonaniu o istnieniu jakiejś niezmienniej „esencji”, która określa raz na zawsze to, kim jesteśmy „my”, a kim są „oni”. W zamian za to, tożsamość tak rozumiana jest procesem konstruowania interakcji z innymi, zaangażowaniem w dialog, współtworzeniem wzajemnych relacji, a jednocześnie współkształtowaniem symbolicznych wizerunków samych siebie i innych.

Taka otwarta, dialogiczna tożsamość lepiej jest przystosowana do społeczeństwa ruchliwego, w którym jednostki realizują swoją podmiotowość, zamiast podporządkowywać się odziedziczonej definicji samych siebie. Dialogiczna, konstruowana tożsamość jest rezultatem wyboru, nie dziedziczy się jej, nie jest narzucana. Nie daje ludziom poczucia bezpieczeństwa wynikającego z tradycji, jest raczej przestrzenią twórczej aktywności, w której poczucie przynależności powstaje jako efekt podmiotowych relacji z partnerami. Tożsamość rozumiana konstruktywistycznie jest otwarta, nikt nie jest wykluczony „z góry”, bo przynależność do „swoich” opiera się nie na wspólnym pochodzeniu, ale na wypracowanej w interakcjach wspólnocie celów i wartości. W przeciwieństwie do tożsamości esencjalistycznej, która zwraca się w przeszłość, stwierdzając wspólnotę pochodzenia i dziedzictwa kulturowego, wspólnota rozumiana konstruktywistycznie jest raczej projektem na przyszłość, jest wspólnym działaniem dla wspólnych celów. Taka tożsamość może być konstruowana na wielu poziomach, które nie wykluczają się wzajemnie, mogą z powodzeniem współistnieć.

Tożsamość europejska

Jak te dwa rozumienia tożsamości odnoszą się do kontekstu europejskiego? Próby zbudowania wspólnej tożsamości europejskiej na sposób etniczny, esencjalistyczny, na ogół kończą się fiaskiem. Dziedzictwo europejskie, na którym można by ją zbudować, jest zbyt różnorodne, a podziały wewnątrz Europy zbyt znaczące i antagonizujące Europejczyków względem siebie. Wspólne pochodzenie jest też problematyczne, gdyż sposób, w jaki uczymy się tradycyjnie w Europie historii, kieruje naszą uwagę przede wszystkim ku temu, co nas w przeszłości dzieliło – jest to przede wszystkim historia wojen jednych Europejczyków przeciwko innym.

Nie jest też łatwo budować wizerunek wspólnej Europy wobec jakiegoś „znaczącego innego”, wspólnego dla wszystkich Europejczyków. Islam wydaje się tu być jedynym kandydatem, ale po pierwsze nie jest chyba najlepszym pomysłem w dzisiaj-

szych czasach proponować antagonistyczną, antyislamską wspólną tożsamość Europy, a po drugie w samej Europie żyją miliony Muzułmanów, których taka wspólna tożsamość europejska w oczywisty sposób by wykluczała i antagonizowała.

Nie byłoby też łatwo zbudować wspólną kulturową „esencję” europejskości. Nawet najczęściej w tym kontekście wymieniane Chrześcijaństwo nie jest w istocie jednym dziedzictwem i jedną wspólnotą wartości, ale bardzo heterogenicznym układem różnych wartości, szczególnie w tak istotnych sprawach jak stosunek Kościoła do państwa, moralność seksualna, indywidualizm, centralizacja, pozycja kobiet czy stosunek do wartości oświeceniowych.

Co więcej, europejska tożsamość rozumiana esencjalistycznie – gdyby udało się ją zbudować i zaproponować Europejczykom jako atrakcyjną opcję – stałaby się konkurencyjna wobec tożsamości narodowych. Toteż zwolennicy tożsamości esencjalistycznej na ogół wskazują na to, że tożsamości europejskiej nie da się zbudować, nie istnieje ona, gdyż nie istnieje na poziomie europejskim nic porównywalnego ze wspólnotą narodową, nie ma wspólnego europejskiego języka, a dzieje Europy nie wytwarzają poczucia wspólnoty.

Jedyną obecnie realną możliwością stworzenia wspólnej europejskiej tożsamości na sposób esencjalistyczny byłaby taka wersja federacji europejskiej, w której wspólne dziedzictwo, wspólne wartości europejskie, zastąpiłyby te, które istnieją na poziomie wspólnot narodowych. „Znaczącymi innymi” takiej kulturowo-społecznej europejskiej federacji byłiby ci, których Europejczycy uważają za kulturowo obcych – na przykład Muzułmanie. Powstałoby wówczas coś w rodzaju „fortecy – Europy”. Kiedyś, przed rokiem 1989, Wspólnoty Europejskie budowały swoją tożsamość w relacji do tych „innych Europejczyków”, którzy po wschodniej stronie „żelaznej kurtyny” zdawali się budować inną Europę, opartą o inne, kontrastowo odmienne wartości. Dziś jakaś podobna opcja zdaje się być bardzo odległa, a niechęć do europejskiej federacji jest dość wyraźna.

Lepiej sytuacja wygląda w przypadku konstruktywistycznego rozumienia tożsamości europejskiej. Tożsamość ta jest wtedy traktowana jako wspólny europejski projekt, jako budowanie wspólnego, europejskiego domu, w którym jest miejsce dla całej gamy różnorodności. Nikt nie jest wykluczony z racji tego, skąd przybywa, ani jaki niesie ze sobą bagaż kulturowego dziedzictwa. Nie znaczy to jednak, że tak rozumiana europejskość nie ma granic, że każdy może być Europejczykiem. Europa

jest bowiem procesem konstruowania wspólnoty, jest wspólnym działaniem, musi więc być oparta o wynegocjowany, wspólny fundament zasad, praw i wartości. Rzecz w tym, aby te wartości nie były wykluczające, aby każdy potencjalnie mógł do tej wspólnoty przystąpić.

Europa jest wspólnym, wynegocjowanym projektem. Jego realizacja wymaga akceptacji dla takich wartości jak demokracja, konkurencyjność, indywidualizm, tolerancja dla odmienności, rządy prawa. Unia Europejska zdefiniowała swój obszar wartości w karcie praw podstawowych i w traktatach. Określają one warunki wspólnego budowania Unii, a więc także europejską tożsamość. Jest to tożsamość polityczna, ale oparta o wartości, bez których wspólny projekt nie może się udać. Są to wartości indywidualistyczne, zakorzenione w tradycji oświeceniowej, wartości liberalne. Stąd też krytycy karty, wychodzący z antyliberalnych, kolektywistycznych pozycji, nie są usatysfakcjonowani tą europejską aksjologią. Rzecz jednak w tym, że wartości kolektywistyczne, uznające pierwszeństwo grupy nad jednostką, sprzyjają tworzeniu tożsamości na modłę esencjalistyczną, zamkniętej i ekskluzywnej. Natomiast tożsamość rozumiana jako proces konstruowania jest modelem otwartym, inkluzywnym, wymagającym tylko akceptacji wartości, które nikogo z zasady nie dyskryminują.

Unia Europejska taki właśnie konstruktywistyczny model tożsamości zinstytucjonalizowała w postaci obywatelstwa europejskiego. Obywatelstwo to zachęca każdego Europejczyka do tego, aby był mobilny i twórczo aktywny wszędzie, gdziekolwiek w europejskiej przestrzeni przyjdzie mu żyć. Idzie właśnie o to, aby Europejczycy w Europie czuli się u siebie i aby mogli twórczo uczestniczyć w budowaniu europejskiego społeczeństwa w lokalnych wspólnotach, bez względu na swoje narodowe obywatelstwo.

Instytucją konstruującą europejską tożsamość jest też Parlament Europejski. Reprezentuje on obywateli Unii Europejskiej, a nie państwa narodowe. Ordynacja do Parlamentu Europejskiego jest tak skonstruowana, żeby nie brać pod uwagę obywatelstwa narodowego – stąd bierne i czynne prawo wyborcze wiąże Europejczyków z miejscem zamieszkania, a nie z obywatelstwem narodowym. Doświadczenia wyborów do PE skłaniają do refleksji. Bardzo niska frekwencja wyborcza wskazuje na to, że większość Europejczyków nie uważa Parlamentu za ważną instytucję, mającą istotny wpływ na ich sprawy. Oczywiście można powiedzieć, że bardzo wielu Europejczyków w ogóle nie interesuje się polityką, na żadnym szczeblu, i nie głosuje. Niemniej jednak frekwencja w wyborach europejskich jest z reguły niższa niż w wyborach do parlamentów narodowych, a co gorsza jest coraz niższa. Może to wskazywać

na to, że proces konstruowania europejskiej tożsamości nie przebiega gładko. Jakie mogą być tego przyczyny?

Jedną z nich jest zapewne rozczarowanie niepowodzeniem, jakie spotkało swojego czasu traktat konstytucyjny. Wielu Europejczyków odniosło przez to zapewne wrażenie, że Europa straciła dynamikę, że europejski projekt nie ma wyraźnego kierunku. Myślę też, że nie bez znaczenia jest zmęczenie procesem rozszerzania Unii i to, że taka rozszerzona Unia stała się dla dawnej europejskiej „piętnastki” mniej swojska, mniej przyjazna, bardziej obca i nieznana. Zanikło poczucie bliskości i swojskości, a perspektywa dalszego rozszerzania Wspólnoty zagraża tym, że Europa stanie się coraz bardziej obca i pozbawiona sensu, że nie będzie akceptowanymi ramami odniesienia dla własnej tożsamości jej mieszkańców.

W tej sytuacji wielu Europejczyków woli zapewne chować się za znanymi granicami państwa narodowego, w których wiemy przynajmniej, kim jesteśmy. Z kolei nowi Europejczycy nie nabrali jeszcze przekonania, że Europa to „my”, a utwierdza ich w tych wątpliwościach dobrze znany z polskich mediów sposób patrzenia na Europę jako na element obcy, jako na „onych”, którzy mogą być przyjaźni lub nie, ale nie są „nami”.

Ten brak poczucia, że Europa to „my”, jest z pewnością istotnym czynnikiem odpowiedzialnym za niską frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce. Nie mamy jeszcze poczucia tożsamości europejskiej, nie czujemy, że Parlament Europejski to nasza instytucja. Lubimy Unię, bo jest dla nas źródłem korzyści, ale nie czujemy się Europejczykami. Tymczasem budowa tożsamości europejskiej wymaga współuczestnictwa w wielkim projekcie budowania wspólnej Europy i pytania nie o to, czy członkostwo w Unii jest dobre dla Polski, ale czy taka Europa, jaką budujemy, jest dobra dla Europejczyków, w tym także dla tych znan z Wisły. Taka tożsamość nie kłóci się z tożsamością narodową, podobnie jak narodowa nie kłóci się z lokalną.

Wydaje się, że szansą zbudowania wspólnej europejskiej tożsamości, a więc stworzenia warunków powodzenia projektowi integracji europejskiej, jest właśnie konstruowanie jej na sposób nie etniczny, nie poszukujący wspólnej esencji dziedzictwa kulturowego, ale polityczny, obywatelski, oparty na inkluzywnym procesie negocjacji i konstruowaniu platformy wspólnych obywatelskich wartości.

Artykuł opracowany w czerwcu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Prof. dr hab. Zdzisław Mach – profesor socjologii i antropologii społecznej, twórca i dyrektor Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, wcześniej dyrektor Instytutu Socjologii (1991-1993) i dziekan Wydziału Filozoficznego UJ (1993-1999). W kręgu jego zainteresowań leżą: antropologia i socjologia kultury, kulturowe kształtowanie tożsamości, etniczność i nacjonalizm, migracje oraz integracja europejska. Jest autorem wielu publikacji, m.in. *Kultura i osobowość w antropologii amerykańskiej* (PWN, Kraków 1989), *Symbols, Conflict and Identity* (SUNY Press, Albany 1993); *Niechciane miasta* (Universitas, Kraków 1998); współred. z D. Niedźwiedzkiem, *Polska lokalna wobec integracji europejskiej* (Universitas, Kraków 2001 i 2002).

Europejskie wyzwania – dziś i jutro



Jerzy Buzek
Przewodniczący Parlamentu Europejskiego



Wspólna polityka energetyczna UE – ramy i działania

Wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej rodzi się na naszych oczach. Podobnie jak to było poprzednio, dla wspólnej polityki rolnej czy regionalnej, konieczność odpowiedzi na konkretne wyzwania i zagrożenia spowodowała takie działania.

Zaczęło się od wspólnych programów badawczych i nowego priorytetu „Energia” we wspólnych badaniach unijnych. Jestem odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim za sformułowania tego programu badawczego na sumę aż 54 miliardów euro oraz za sformułowania działu „Energia”. Ostatnio pojawiła się kolejna inicjatywa unijna wspólnych inwestycji przemysłowych w nowoczesną energię odnawialną, czyste technologie węglowe, oszczędzanie i sprawność energetyczną czy nowoczesne sieci przesyłu. Jest to Strategiczny program technologii energetycznych Unii Europejskiej.

Unia wprowadza także kolejne pakiety dyrektyw i rozporządzeń tworzące podstawy wspólnego rynku energii. W Komisji Przemysłu, Badań i Energii PE VI kadencji opracowaliśmy III pakiet. Gwarantuje on budowę połączeń transgranicznych dla sieci gazowych i elektrycznych, ustanawia europejską agencję odpowiedzialną

za sterowanie wspólnym europejskim rynkiem energii, a przede wszystkim wprowadza zasadę solidarności pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie dostaw energii. Wspólne inwestycje w infrastrukturę będą teraz możliwe także poza granicami Unii, np. na Ukrainie, czego waga wydaje się oczywista.

Pamiętajmy wreszcie, że Unia przyjęła pakiet klimatyczno-energetyczny. Oznacza to, że w zakresie przeciwdziałania ociepleniu działamy wspólnie. Mamy więc wspólne cele (do roku 2020 redukcja o 20% emisji CO₂, poprawa efektywności energetycznej o 20%, wzrost udziału energetyki odnawialnej do 20% i odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%) i wspólnotowe finansowanie (elektrownia Bełchatów właśnie uzyskała 250 mln euro, gazoport w Świnoujściu 80 mln euro, a liczne połączenia transgraniczne Polski i energetyka odnawialna kolejne dziesiątki milionów euro). System handlu emisjami na otwartej europejskiej giełdzie silnie łączy ze sobą kraje członkowskie zarówno finansowo, jak i w zakresie doboru źródeł zasilania w energię.

Trudno także nie wymienić jako elementu wspólnotowego wielkich konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w grudniu 2008 w Poznaniu i w grudniu 2009 w Kopenhadze, nastawionych na przeciwdziałanie ociepleniu i jego skutkom. Kluczową sprawą w ramach tych konferencji są problemy światowej energetyki, a Unia Europejska występuje wobec reszty świata jako Wspólnota, co ma znaczenie nie tylko formalne, ale i psychologiczne.

Czego jeszcze należy sobie życzyć, aby wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej stała się faktem? Na pewno znaczących funduszy centralnych z budżetu Unii. Pamiętajmy, że wspólna polityka rolna i regionalna Unii to kilkaset miliardów euro!

Ale to, co uznać by można w przyszłości za przełom w tworzeniu wspólnej polityki energetycznej, to koordynacja i uzgadnianie negocjacji z zewnętrznymi partnerami w sprawie dostaw ropy i gazu do Unii. Tutaj szczególnie widoczna jest potrzeba wspólnej polityki, a dotychczasowe skutki samodzielnych działań krajów członkowskich wobec państw trzecich są dla Unii jak najgorsze. Wystarczy przypomnieć wynegocjowane indywidualnie gazociągi Nord Stream i South Stream, które przynosząc korzyści jednym państwom członkowskim, zmniejszają bezpieczeństwo energetyczne innych.

Nie mam jednak wątpliwości, że wspólny, otwarty i wolny europejski rynek energii, wspólna ochrona klimatu czy wielkie wspólne przedsięwzięcia badawcze, inno-

wacyjne i technologiczne w energetyce zbliżają do siebie kraje członkowskie. Solidarność energetyczna i wspólna polityka energetyczna Unii stają się powoli faktem.

Artykuł opracowany w lutym 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Prof. dr hab. Jerzy Buzek – były działacz NSZZ „Solidarność”, w latach 1997-2001 premier Rządu RP i poseł na sejm. Od 2004 r. poseł do Parlamentu Europejskiego, od 2009 r. przewodniczący PE. W kadencji 2004-2009 członek Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Stałej Delegacji do Komisji Współpracy Parlamentarnej UE-Ukraina oraz Delegacji do spraw Stosunków z Państwami Azji Południowo-Wschodniej i Stowarzyszeniem Państw Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Wiceprzewodniczący Europejskiego Forum Energii i laureat nagrody „Biały węgiel 2006” Energetyków Polskich. Sprawozdawca 7. Programu Ramowego Badań i Innowacji UE. Najlepszy europoseł 2006 w kategorii „Badania i Technologie”. W obecnej kadencji PE przewodniczy Delegacji do Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Z wykształcenia profesor nauk technicznych (specjalność: energetyka). Długoletni wykładowca na Politechnikach Śląskiej i Opolskiej. Autor ok. 200 publikacji i patentów. Członek szeregu towarzystw naukowych i technicznych. Do 1997 dyrektor naukowy w Instytucie PAN w Gliwicach. W latach 1992-1997 przedstawiciel Polski w Międzynarodowej Agencji Energii (Program Badań Efektu Ciepłarnianego). Założyciel Konsorcjum Ochrony Atmosfery na Śląsku (1994) oraz współzałożyciel Polsko-Niemieckiej Sieci Naukowej do spraw Energetyki i Ochrony Środowiska INCREASE (1997). W latach 2002-2004 prorektor Akademii Polonijnej w Częstochowie i założyciel Polonijnej Szkoły Dyplomacji. Doktor honoris causa Uniwersytetów w Dortmundzie, Seulu i Isparcie oraz Politechniki Opolskiej i Śląskiej.



Agata Hinc

Fundacja demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej

Wspólna polityka klimatyczna UE – cele i perspektywy

Międzynarodowy Panel ds. Zmian Klimatu Organizacji Narodów Zjednoczonych uznał, iż redukcja emisji gazów cieplarnianych do atmosfery jest warunkiem koniecznym dla ograniczenia negatywnych skutków zmian klimatu. W związku z tym, liderzy państw na całym świecie zdecydowali się podjąć wysiłki mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, które dostają się do atmosfery za sprawą działalności człowieka. Decyzja ta powoduje, że konieczna jest transformacja globalnej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym. Unia Europejska ma ambicje stać się liderem walki z ociepleniem klimatu, a co za tym idzie – liderem transformacji globalnej gospodarki. Dlatego też polityka klimatyczna (*de facto* energetyczno-klimatyczna) stała się jednym z priorytetów Wspólnoty.

Pakiet energetyczno-klimatyczny

Według Europejskiej Agencji Środowiska sektor energetyczny odpowiada za 28% emisji gazów cieplarnianych, transport za 21%, przemysł za 20%, a gospodarstwa domowe oraz małe i średnie przedsiębiorstwa za 17%. Dlatego też wysiłki Unii Europejskiej ukierunkowane są w głównej mierze na ograniczenie emisji w tych czte-

rech sektorach. Komisja Europejska oszacowała, że głównymi technologiami, które pozwolą na znaczną redukcję emisji dwutlenku węgla do atmosfery, będą: efektywność energetyczna, energia odnawialna, energia nuklearna oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla.

W związku z powyższym, w grudniu 2008 roku 27 państw Unii Europejskiej postawiło przed sobą trzy bardzo ambitne cele w ramach tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego. Pierwszym z nich jest zwiększenie efektywności energetycznej o 20%, drugim zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych o 20%, trzecim redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20%. Wszystkie trzy cele mają zostać osiągnięte do końca 2020 roku.

Implementacja pakietu jest dużym wyzwaniem dla większości państw członkowskich. Każde z nich będzie musiało urzeczywistnić transformację własnej gospodarki, a to będzie się wiązało z niemałymi kosztami. Jednak, co ważne, wdrożenie pakietu energetyczno-klimatycznego przyczyni się do realizacji kilku innych celów – poza tzw. 20x20x20 – istotnych z punktu widzenia każdego z państw UE. Jednym z nich jest zwiększenie bezpieczeństwa dostaw oraz zmniejszenie zależności od zewnętrznych źródeł energii. Szacuje się, że w wyniku braku zwiększenia produkcji energii z własnych źródeł uzależnienie Unii od zewnętrznych dostaw wzrośnie z dzisiejszych 50% do 65% w roku 2030. Ważnym pozytywnym efektem pakietu jest również wzrost zatrudnienia spowodowany stworzeniem nowych miejsc pracy – tzw. green jobs. Eko-przemysł jest jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się sektorów. Odnotowuje on wzrost na poziomie 5% rocznie. Na obecną chwilę w sektorze tym zatrudnionych jest 3,4 mln ludzi w Europie. Technologie pozwalające na pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych stworzyły już 300.000 miejsc pracy. Szacuje się, że 20% udziału energii odnawialnej w całkowitym miksie energetycznym przyczyni się do stworzenia 700.000 dodatkowych do roku 2020.

System handlu emisjami

Jednym z instrumentów, który ma przyspieszyć globalną redukcję emisji gazów cieplarnianych jest międzynarodowy handel emisjami, zapoczątkowany przez Protokół z Kioto (uzupełnienie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu). Unia Europejska jako pierwsza zdecydowała się na wprowadzenie wewnętrznego systemu handlu emisjami. Na początku 2005 roku zaczął funkcjonować mechanizm pod nazwą „Europejski system handlu emisjami” (ETS). Jest on w tym momencie gwarantem wypełnienia celów przyjętych w pakiecie energetyczno-klimatycznym.

Centralnym elementem systemu ETS jest wspólna waluta handlowa w postaci uprawnień do emisji. Jedno uprawnienie pozwala na wyemitowanie jednej tony dwutlenku węgla. Limit całkowitej ilości pozwoleń na emisje jest gwarantem zaistnienia handlu. W ten sposób, jeśli emisje danego przedsiębiorstwa nie przekraczają pułapu przyznanego uprawnieniom, przedsiębiorstwo to może sprzedać nadwyżkę uprawnień innej firmie. Natomiast przedsiębiorstwo, którego emisje przekraczają przyznaną limit może zakupić uprawnienia od innego podmiotu lub też zainwestować środki finansowe w rozwój innowacyjnych technologii, które pozwolą mu na ograniczenie emisji. Przedsiębiorstwo takie jest w stanie wybrać bardziej opłacalne rozwiązanie na podstawie porównania kosztów zakupu uprawnień i inwestycji w nowe technologie.

Europejski system handlu emisjami ma zachęcać przedsiębiorców do inwestycji w innowacyjne technologie niskoemisyjne oraz do szukania mniej kosztownych sposobów przeciwdziałania zmianom klimatu. Na tę chwilę w systemie funkcjonuje 30 krajów – 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również Islandia, Liechtenstein i Norwegia. Obejmuje on około 11.000 najbardziej energochłonnych instalacji w branży produkcyjnej oraz wytwarzanie energii w tych krajach. Z każdym rokiem europejski system handlu emisjami działa coraz sprawniej, jednak w celu osiągnięcia znacznej redukcji emisji gazów cieplarnianych niezbędne będzie wprowadzenie międzynarodowego systemu, dla którego dobrym wzorcem może być wypracowany w Europie mechanizm.

Łagodne przejście do gospodarki niskoemisyjnej

Faktem jest, że w XXI wieku świat będzie uzależniony od paliw kopalnych. W 2008 r. Chiny odpowiadały za 42% światowej konsumpcji węgla, USA za 17%, Europa i Eurazja za 16%. Zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych będzie wymagało dużych nakładów kapitału i pracy, co oznacza, że nie wydarzy się z dnia na dzień. Znacząca redukcja emisji musi natomiast nastąpić szybko, w związku z postulowanym przez większość ekspertów oraz popieranym przez Unię Europejską postulatem niedopuszczenia do wzrostu globalnej temperatury o więcej niż 2°C w stosunku do czasów przedindustrialnych. Dlatego do czasu pełnego wdrożenia technologii pozwalających na wykorzystanie energii z odnawialnych źródeł, konieczne jest zastosowanie czystych technologii węglowych. Jedną z nich (o największym potencjale – 15% redukcji emisji dwutlenku węgla do końca tego stulecia) jest technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla

(CCS). Technologia ta może w znacznym stopniu złagodzić transformację gospodarczą w krajach wysoce uzależnionych od węgla. W związku z tym Unia Europejska zdecydowała się przyjąć dyrektywę CCS, która ma zapewnić stworzenie dogodnych ram regulacyjnych dla wdrożenia technologii CCS w poszczególnych państwach członkowskich, jak również zapewnić pulę środków finansowych na budowę zakładów demonstracyjnych.

Zmiany klimatu – wyzwanie globalne

Nawet najbardziej ambitne osiągnięcia samej Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych nie zahamują zmian klimatu. W tym celu konieczne jest, aby kraje na całym świecie podjęły wzmożone wysiłki związane z polityką klimatyczną. Państwa rozwinięte powinny same sobie podnosić poprzeczkę tak, aby stać się wzorem dla państw rozwijających się. W tym kontekście niezwykle istotne będzie zacieśnienie współpracy UE ze Stanami Zjednoczonymi.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z największych wyzwań będzie powstrzymanie wzrostu emisji we wzrastających potęgach azjatyckich – Chinach i Indiach. W drugiej połowie 2008 roku rząd USA zdecydował się na strategiczną współpracę z Chinami w kluczowych dla polityki klimatycznej obszarach oraz na podjęcie kilku wspólnych przedsięwzięć w zakresie: wspólnego badawczego centrum czystych energii, inicjatywy pojazdów elektrycznych, planu działań nad poprawą efektywności energetycznej, partnerstwa w sprawie energii odnawialnej, inicjatywy „węgiel XXI wieku”, związanej głównie z rozwojem projektów CCS, inicjatywy gazowej oraz programu współpracy energetycznej. Tego rodzaju przedsięwzięcia są niezwykle istotne, natomiast fakt pominięcia Unii w strategii amerykańskiej może świadczyć o tym, że Stany Zjednoczone zamierzają rywalizować z Europą o przywództwo w walce z globalnym ociepleniem. Jeśli Unia Europejska nie chce pozostać w tyle, będzie musiała odpowiedzieć na to wyzwanie.

Co ważne, państwa najsłabiej rozwinięte są tymi, które mają najmniejszy wpływ na zmiany klimatu, ale jednocześnie będą tymi, które w największym stopniu odczują ich skutki. Coraz częściej spotykamy się z manifestacjami przywódców państw afrykańskich oraz małych państw wyspiarskich, w których to bez skrupułów domagają się oni dodatkowego wsparcia finansowego od państw rozwiniętych. Przeznaczone ma być ono na przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu, które państwa najsłabiej rozwinięte dostrzegają już gołym

okiem. Ważne jest, aby pomoc rozwojowa UE oraz planowanie nowych inwestycji w Afryce były zgodne z jej polityką klimatyczną. Kontynent afrykański ma ogromny potencjał pozyskiwania energii słonecznej. Bardzo dobrym przykładem współpracy w tym zakresie jest „plan energii słonecznej”, przedstawiony w dokumencie ustanawiającym Unię dla Śródziemnomorza. Wydaje się, że rozsądna byłaby w tym kontekście także rewizja europejskiej polityki rozwojowej.

COP15 – wnioski dla Unii

Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, iż podczas Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP15) w grudniu 2009 roku w Kopenhadze udało się uzgodnić wartościowe porozumienie. Unia Europejska przed samym szczytem miała ambicje stać się liderem negocjacji – tak się jednak nie wydarzyło. Dlatego warto zastanowić się nad tym, co ta porażka oznacza dla UE i jakie płyną z niej wnioski.

W pierwszej kolejności okazało się, że Unia Europejska nie jest już skuteczna, służąc jedynie za wzór i licząc na to, że inni będą ją naśladować. Dlatego państwa członkowskie będą musiały zastanowić się nad nowymi środkami, działającymi bardziej na zasadzie przysłowiowego kija niż marchewki. Być może wskazane byłoby ponowne rozpoczęcie rozmów nad wprowadzeniem tzw. podatku emisyjnego, który byłby nakładany na produkty importowane do UE z krajów, które nie podjęły walki ze zmianami klimatu. Unia musi ponadto rozpocząć bardziej rzeczową dyskusję ze Stanami Zjednoczonymi. Ostatnie dni negocjacji podczas szczytu pokazały, że Amerykanie chcą przejąć przywództwo polityczne także w obszarze zmian klimatu. Po trzecie, UE powinna wzmocnić współpracę ze wzrastającymi potęgami – to te kraje najtrudniej będzie przekonać do redukcji emisji. W kopenhaskich negocjacjach, prowadzących do kolejnego szczytu w Meksyku, Unia Europejska musi mówić legendarnym „jednym głosem”. W Kopenhadze było to niemożliwe m.in. dlatego, że w decydujących momentach przed samą konferencją państwa członkowskie nie były w stanie porozumieć się co do wspólnej deklaracji redukcji emisji o 30%. Wreszcie Unia będzie musiała położyć większy nacisk na budowę gospodarki niskoemisyjnej oraz – na tej podstawie – wypracować dalszą wspólną strategię, tzw. „mapę drogową” na COP16.

Artykuł opracowany w styczniu 2010 r.



Agata Hinc – absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku Europeistyka. Szef projektu „Niskoemisyjna gospodarka” w Fundacji demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej. Prowadzi projekty związane z technologią wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz europejskim systemem handlu emisjami (ETS). Odpowiada również za tematykę relacji między UE a krajami rozwijającymi się (głównie Afryką). Autorka artykułów, komentarzy, raportów i prac naukowych w dziedzinie energii i zmian klimatu, polityki rozwojowej i relacji zewnętrznych Unii Europejskiej.



Ryszard Zięba

Uniwersytet Warszawski

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE

– strategie i wyzwania

NATO i Unia Europejska

Od 60 lat podstawą bezpieczeństwa, twardym gwarantem zbiorowej obrony demokratycznych państw europejskich jest Sojusz Północnoatlantycki. W dniach 3-4 kwietnia 2009 r. odbyło się bardzo ważne spotkanie na szczycie przywódców już 28 państw tworzących NATO. Symboliczne znaczenie miało ich przejście przez „europejski” most na Renie łączący niemieckie Kehl z francuskim Strasburgiem. Na tym szczycie przywódcy państw Sojuszu przyjęli oświadczenie na temat bezpieczeństwa inaugurujące prace nad kolejną rewizją jego koncepcji strategicznej, niezmienionej od 10 lat, zaś Francja oficjalnie powróciła do struktury wojskowej NATO. W toku spotkania głównym problemem było poszukiwanie sposobów przejścia Sojuszu do nowej ofensywy w celu dokonania zwrotu w przygrzywanej wojnie w Afganistanie. Sojusznicy są zgodni, że trzeba to zrobić, a następnie zostawić Afganistan jego mieszkańcom. Aby jednak stało się to możliwe, trzeba wzmocnić działania militarne i połączyć je ze środkami cywilnymi budowania pokoju po konflikcie, do czego dobre przygotowanie ma Unia Europejska.

Właśnie obecnie istnieje pilna potrzeba uruchomienia dużego potencjału rozwiązywania kryzysów, jakim dysponuje UE – a to dlatego, że Unia staje się coraz bardziej znaczącym drugim filarem bezpieczeństwa poszerzonej już do 27 państw, zintegrowanej Europy. W sumie członkostwo w NATO i UE w dużej mierze się pokrywa, a 21 państw europejskich równocześnie należy do obu organizacji. NATO jest typową organizacją kolektywnej obrony, która po zimnej wojnie dopisała sobie dodatkowe funkcje reagowania na kryzysy, rozgrywające się poza obszarem jej państw członkowskich. Natomiast Unia Europejska jest organizacją kompleksowej integracji, z silnym jądrem w postaci unii gospodarczej i walutowej, prowadzącą także zewnętrzną politykę ekonomiczną i wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB).

WPZiB – od ostrożnej dyplomacji do polityki obronnej

Unia Europejska zajmuje się prowadzeniem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Kwestie te zostały uregulowane traktatem z Maastricht z 1992 r. i umieszczone w jej drugim filarze. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa została określona jako międzyrządowa współpraca państw tworzących UE obejmująca wypracowywanie wspólnych stanowisk i podejmowanie wspólnych działań dyplomatycznych na arenie międzynarodowej oraz tzw. „miękkich” aspektów bezpieczeństwa. Zagadnienia „twardych” aspektów bezpieczeństwa, a więc działań wojskowych i polityki obronnej, pozostały w gestii istniejącej od 1955 r., dotychczas raczej nieaktywnej, Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), którą uznano za część składową UE, „ale odrębną”, a zarazem europejski filar NATO. Nie mogło być inaczej, zwłaszcza że zwolennicy polegania na gwarancjach obrony terytorialnej przez NATO, a więc i udzielanych przez Stany Zjednoczone, nie godzili się na wyposażenie UE w komponent obronny. W traktacie z Maastricht zapowiedzieli jedynie, że Unia wypracuje w przyszłości koncepcję swojej polityki obronnej, a ta jej nowa polityka doprowadzi do stworzenia wspólnej obrony.

Podjmując wyzwanie zapobiegania i rozwiązywania mnożących się po zimnej wojnie konfliktów etnicznych w Europie Środkowej (zwłaszcza na Bałkanach Zachodnich) i Wschodniej, UZE, grupująca 9 spośród 12 ówczesnych państw członkowskich UE, podjęła się prowadzenia tzw. zadań petersberskich, czyli cywilnych i wojskowych operacji reagowania kryzysowego, tj. misji humanitarnych i ratowniczych, rozjemczych (*peacekeeping*) i zadań bojowych rozwiązywania kryzysów, w tym siłowego przywracania pokoju (*peacemaking*).

Podjęmowane od 1993 r., ograniczone rozmiarami operacje petersberskie, mające na celu ograniczanie wojen domowych na terenie byłej Jugosławii i stabilizowanie Albanii, okazały się zadaniami zbyt trudnymi dla słabej militarnie i podzielonej politycznie UZE. Unia Europejska także była podzielona w sprawie potrzeby motywowania UZE do aktywnego włączania się w rozwiązywanie kryzysów. W rezultacie integrująca się Europa nie była w stanie aktywnie włączyć się do wojen na Bałkanach Zachodnich. Uzgodniona na forum NATO koncepcja europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony, którą realizować miała powiązana równolegle z UE i NATO Unia Zachodnioeuropejska, okazała się „wygodnym mitem”. Tymczasem obie organizacje europejskie nie odegrały żadnej istotnej roli ani w doprowadzeniu do pokoju w Bośni i Hercegowinie, ani w rozwiązaniu konfliktu w Kosowie.

„Lekcje” wyciągnięte z obu tych wojen doprowadziły do ustanowienia w 1999 r. europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Nowa polityka została skonstruowana jako zespół instrumentów wojskowych i cywilnych mających wzmocnić i nadać wiarygodność WPZiB. Jednak wbrew swojej nazwie, EPBiO nie okazała się polityką obronną w ścisłym czy tradycyjnym znaczeniu. Nie zakładała prowadzenia przez UE obrony terytorialnej – ta nadal pozostała w gestii NATO i pozostawionego w mocy zmodyfikowanego traktatu brukselskiego.

Podjmując się EPBiO Unia Europejska przejęła do połowy 2001 r. część operacyjną UZE i założyła zbudowanie nowych organów polityczno-wojskowych i wiarygodnych sił szybkiego reagowania, przeznaczonych do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego (zadania petersberskie). Z początkiem 2003 r. UE rozpoczęła prowadzenie tych operacji, najpierw cywilnych, a potem wojskowych. Do tej pory przeprowadziła już ponad 20 takich operacji.

Europejska strategia bezpieczeństwa (2003 r.)

W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła Europejską strategię bezpieczeństwa (ESB), pod znamienym tytułem „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”. W dokumencie tym scharakteryzowano globalne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państw UE, wychodzące z jej środowiska międzynarodowego, oraz sformułowano dwa cele strategiczne, tj. ochronę bezpieczeństwa UE i promowanie reprezentowanych przez nią wartości, przy czym zalecono wzmocnienie WPZiB i EPBiO. W konkluzji stwierdzono, że UE posiada potencjał do wnoszenia poważnego wkładu zarówno w eliminowanie zagrożeń, jak i czynienia świata bardziej bezpiecznym; wska-

zano, że UE może wywierać wpływ na skalę globalną. Jako główną metodę tego oddziaływania uznano podejście multilateralne („efektywny multilateralizm”).

Przyjęcie dokumentu wytyczającego tę strategię było działaniem ze wszech miar słusznym, zwłaszcza że Unia Europejska wkraczała na arenę międzynarodową jako aktor polityki bezpieczeństwa. W praktyce realizacja zapowiedzi tego dokumentu wypadła dość skromnie. Słabością UE okazało się to, że nie podjęła ona dużych wojskowych operacji „zarządzania kryzysowego”, a koncentrowała się na misjach ograniczonych, głównie cywilnych (policyjnych i doradczych). Względny plusem EPBiO było natomiast na ogół skuteczne zaangażowanie w odległych regionach, o czym świadczy przede wszystkim udana operacja Artemis w DR Konga latem 2003 r. Operacja ta została przeprowadzona samodzielnie przez UE, bez wsparcia ze strony NATO.

Tymczasem w Sojuszu Północnoatlantyckim wystąpiły nieporozumienia w związku z wojną USA z Afganistanem, rozpoczętą jesienią 2001 r., a następnie podziła w sprawie kryzysu irackiego. Wprawdzie od lata 2003 r. NATO angażuje się aktywnie w stabilizowanie Afganistanu, ale generalnie sojusznicy przegrywają wojnę z talibami. W NATO dyskusyjnym problemem jest określenie granic geograficznego zaangażowania sojuszników i oczywiście – od tzw. wojny o Kosowo w 1999 r. – problem zgodności interwencji Sojuszu z prawem międzynarodowym.

Unia Europejska nie ma tego ostatniego kłopotu. Od początku proklamowania WPZiB, a potem EPBiO, podkreśla, że jej działania na arenie międzynarodowej muszą być zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych, decyzjami Rady Bezpieczeństwa i uchwałami OBWE. Prawnicy mówią, że to dobrze świadczy o UE, zaś wojskowi wskazują na ograniczone zaangażowanie Unii i jej małą skuteczność w działaniach na rzecz rozwiązywania konfliktów i przywracania pokoju.

Raport Solany (2008 r.)

pozytywnym krokiem w rozwijaniu EPBiO okazało się podjęcie oceny realizacji tej polityki zaledwie po pięciu latach od jej aktywnego rozpoczęcia w formie operacji petersberskich. Rezultatem tego jest przedłożony przez Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, Javier Solanę, raport o wdrażaniu w życie Europejskiej strategii bezpieczeństwa. Nowy dokument zatytułowany „Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie” został zaakceptowany przez Radę Europejską w grudniu 2008 r.

Raport ten ocenia realizację Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r., a także zawiera propozycje mające na celu polepszenie jej implementacji oraz zmierzające do jej uzupełnienia.

Generalnie istotę tego sprawozdania zawiera zawarta w nim myśl: „UE dokonała istotnego postępu w ostatnich pięciu latach. Jesteśmy uznawani za ważnego kontrybutora na rzecz uczynienia świata lepszym. Ale, mimo osiągniętych postępów, wdrożenie Europejskiej strategii bezpieczeństwa wciąż nie zostało ukończone. Aby wykorzystać swój pełny potencjał, UE musi być jeszcze spójniejsza i aktywna i musi jeszcze bardziej wzmocnić swoje zdolności.”

Raport Solany przyznaje, że UE nie jest jeszcze skuteczna w prowadzeniu swojej polityki bezpieczeństwa. Zwraca uwagę na bardzo szybko zmieniające się otoczenie zewnętrzne UE i powstające ciągle nowe zagrożenia i wyzwania. Na końcu stwierdza: „Aby zbudować bezpieczną Europę w lepszym świecie (nawiązując do ESB z 2003 r.), musimy więcej robić, by wpływać na wydarzenia. I musimy to robić teraz.”

Co robić już teraz? Które wyzwania podjąć i w jaki sposób?

Na kanwie analizy dyskusji, mocno zainspirowanej przez prezydentkę francuską w UE w drugiej połowie 2008 r., raportu Solany, debat prowadzonych w unijnym Instytucie Studiów nad Bezpieczeństwem i ekspertyz przygotowywanych przez czołowe *think-tanki* w Europie Zachodniej (Royal Institute for International Affairs, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Friedrich Ebert Stiftung i in.) można skonstatować, że UE stoi przed następującymi głównymi wyzwaniami, które powinny być uwzględnione w dalszych pracach nad strategią całego jej drugiego filaru:

1. Potrzeba wypracowania całościowej strategii polityki zagranicznej UE

Paradoksem jest, że Unia Europejska, choć od swoich początków prowadzi politykę zagraniczną, nie posiada do dziś jednego dokumentu określającego strategię całej tej polityki. ESB, choć po części obejmuje zagadnienia polityki zagranicznej, dotyczy głównie WPZiB, w tym kwestii bezpieczeństwa i roli Unii w tzw. zarządzaniu kryzysowym, nadając strategiczny sens europejskiej polityce obronnej. Jak słusznie podnosi raport Solany o realizacji ESB w ostatnich latach, przed Unią Europejską nasiliły się niektóre stare i pojawiły się nowe wyzwania, takie jak bezpieczeństwo energetyczne czy zmiany klimatyczne, co wymaga szukania spójnych i skutecznych roz-

wizań w skali globalnej, z udziałem różnych aktorów międzynarodowych: ONZ, organizacji regionalnych, wielkich mocarstw i organizacji pozarządowych. To stawia przed UE wielkie zadania realizowania jej strategii globalnego zarządzania i reformowania instytucji wielostronnych w celu uczynienia ich bardziej efektywnymi.

W toku debat prowadzonych w paryskim Instytucie Studiów nad Bezpieczeństwem eksperci wskazują na potrzebę wypracowania takiej strategii, stanowiącej wspólne ramy wszystkich aspektów WPZiB – od bezpieczeństwa i obrony po właściwą politykę zagraniczną i wszelką aktywność zewnętrzną Komisji Europejskiej. Taki dokument mógłby być oparty na deklaracji o globalizacji, przyjętej w grudniu 2007 r. przez Radę Europejską, i na licznych dokumentach zawierających strategiczne priorytety UE wobec różnych regionów świata, takich jak np. wytyczne w sprawie polityki sąsiedztwa czy strategia UE – Afryka. Jak sugerował ostatnio Jolyon Howorth, Unia Europejska stoi przed kluczowym wyzwaniem sformułowania „wielkiej strategii”. Właśnie owo strategiczne myślenie w UE pozwoli jej być „bardziej efektywną i widoczną w świecie”, o co apeluje m.in. raport Solany.

2. Potrzeba ciągłego zapobiegania i „pozytywnego uwarunkowania”

Unia Europejska jako aktor dysponujący szeroką gamą instrumentów oddziaływania na swoje otoczenie może i powinna nadal działać prewencyjnie i stosować „pozytywne uwarunkowanie”, zwłaszcza poprzez europejską politykę sąsiedztwa. Wiążąc dostęp krajów objętych tą polityką do wspólnego rynku europejskiego oraz do pomocy gospodarczej i finansowej, UE zmierza do stymulowania w nich reform ekonomicznych, politycznych i społecznych oraz do wciągania ich do współpracy na rzecz bezpieczeństwa, co na dłuższą metę przyczynia się do likwidowania źródeł ekstremizmów, konfliktów i kryzysów. Jest to generalnie sprawdzająca się polityka dawania przysłówiowej „marchewki” krajom decydującym się przyjmować standardy europejskie.

Oczywistym jest, że polityka unijna bardziej nakierowana jest na zapewnianie stabilności i realizacji interesów ekonomicznych (np. w zakresie dostaw energii) niż reform w krajach ościennych (za co jest ostro krytykowana m.in. przez państwa arabskie), tak więc przyczynia się ona w optymalny sposób do zapewniania bezpieczeństwa państw należących do UE. Obecnie UE stoi przed potężnym wyzwaniem, jak skutecznie stosować „pozytywne uwarunkowanie” – nie tylko wobec nieczłonkowskich państw śródziemnomorskich, ale także wobec Rosji i Chin. Problemem jest, jak utrzymać stosunki partnerskie z tymi mocarstwami, a równocześnie być wystarczająco krytycznym.

Polityka zwyczajnego balansowania niekiedy zawodzi, nie tylko w stosunku do silnych państw łamiących prawa człowieka, ale także i słabych, jak np. Białoruś. Unia Europejska stoi przed dylematem: stabilność czy demokracja. Raport Solany odnotowuje niewystarczający poziom reform politycznych w nieczłonkowskich państwach śródziemnomorskich oraz rozprzestrzeniającą się niestabilność, ale nie wskazuje, co należy w tej sytuacji robić. Pojawiają się więc dwa podstawowe pytania:

- Czy możliwe jest zwiększenie bezpieczeństwa międzynarodowego przy zachowaniu istniejących reżimów?
- Co można maksymalnie osiągnąć, stosując „konsensualne” narzędzia przewidziane w europejskiej polityce sąsiedztwa?

O tym trzeba dyskutować, a szukanie odpowiedzi na te pytania powinno mieć miejsce przede wszystkim w nowoutworzonej Unii dla Śródziemnomorza i w Partnerstwie Wschodnim.

3. Potrzeba jasnej strategii militarnej

Unia Europejska, jeśli chce się liczyć w grze jako światowy aktor polityki bezpieczeństwa, musi wyraźnie przemówić w sprawach militarnych. Ogólna Europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r. jak i sektorowe strategie (zwalczania terroryzmu czy proliferacji broni masowego rażenia) już nie wystarczają. Raport Solany o realizacji ESB z 2008 r. może stanowić punkt wyjścia dla dalszego rozwoju i konkretyzacji koncepcyjnej podstawy unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Po pierwsze, istnieje potrzeba wypracowania jasnej strategii militarnej. Wprawdzie na forum UE przyjęto szereg raportów o wzmocnieniu jej zdolności militarnych (także deklaracje zaangażowania w prowadzenie wojskowych operacji zarządzania kryzysami znalazły się w ESB), to jednak – jak stwierdza raport Solany – istnieje potrzeba ustalenia priorytetów zaangażowania, odpowiednio do posiadanych zasobów. Chodzi o zaangażowanie w misje zarządzania kryzysowego i operacje obrony terytorialnej. Unia Europejska, po wejściu w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.), powinna doprowadzić do jasnego porozumienia w sprawie ustanowienia własnego systemu obrony terytorialnej.

a) Priorytety terytorialne

Dzisiaj można stwierdzić, że priorytetowym obszarem zaangażowania WPZiB powinny być przylegające do UE regiony sąsiedzkie – od Maghrebu, poprzez Bliżni Wschód, aż po Kaukaz. Na dalszym planie powinno być zaangażowanie w innych regionach, realizowane przez wnoszenie wkładu do reagowania kryzysowego i operacji pokojowych zarządzanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. W ten sposób UE mogłaby ponosić część odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo globalne.

Unii Europejskiej powinno zależeć przede wszystkim na uczestniczeniu w aktywowaniu (zaaprobowanego na Szczycie Milenijnym ONZ w 2005 r.) mechanizmu „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect* – R2P) ludności narażonej na ludobójstwo, czystki etniczne i zbrodnie wojenne. Oznacza to, że UE powinna angażować się na rzecz zapewniania „bezpieczeństwa ludzkiego” (*human security*). Aby UE mogła jednak podejmować się ww. zobowiązań dotyczących pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, powinna posiadać odpowiednie zdolności militarne, jako że jej zdolności cywilne są w zasadzie wystarczające.

b) Zdolności militarne

- Kontynuowanie transformacji sił zbrojnych państw członkowskich prowadzonych w taki sposób, aby zdolności ekspedycyjne posiadały nie poszczególne państwa, lecz Unia jako całość.
- Racjonalnym rozwiązaniem w zakresie formowania tych zdolności może być redukcja duplikacji i tworzenie o wiele bardziej mobilnych zdolności w ramach obecnego „połączonego” budżetu, zwłaszcza w ramach stałej współpracy strukturalnej, przewidzianej traktatem z Lizbony (art. 42 ust. 6).

Być może należałoby – jak proponuje belgijski ekspert Sven Biscop – wypracować „białą księgę o obronie europejskiej”, która stanowiłaby cywilno-wojskową strategię dającą odpowiedzi na pytania:

- Jakie są priorytety terytorialnego zaangażowania UE?
- Jaka jest doktryna zarządzania kryzysowego UE?

Państwa członkowskie UE powinny zgodzić się na prowadzenie niepodjętych dotychczas operacji wysokiej intensywności, np. o charakterze *peace enforcement*. Do tego trzeba będzie określić potrzebne zasoby i zdolności militarne.

- Jak liczne siły powinna UE zmobilizować na potrzeby zarządzania kryzysowego, długoterminowych operacji typu *peacekeeping*?
- Jak dochodzić do kolektywnej obrony państw UE? Tutaj możliwe jest budowanie wspólnej obrony metodą „współpracy na różnych prędkościach”, jaką dopuszczał traktat nicejski:
 - współpraca nad projektami *ad hoc*,
 - tworzenie grup pionierskich,
 - współpraca w ramach „awangardy”.

Na gruncie postanowień traktatu z Lizbony możliwości takie dają natomiast:

- postanowienia stałej współpracy strukturalnej,
- mechanizm wzmocnionej współpracy,
- klauzula solidarności (zawarta w art. 42 ust. 7).
- Przyspieszenie procesu transformacji sił zbrojnych UE, rekonstrukcja przemysłu zbrojeniowego i stworzenie bardziej konkurencyjnego Europejskiego Rynku Zopatrzenia Obronnego (EDEM) oraz podjęcie wspólnych europejskich przedsięwzięć w zakresie rozwoju badań i technologii.

c) Kontekst współpracy z USA i NATO

Potrzeba wypracowania przez Unię Europejską jasnej strategii militarnej jest uzasadniona także kontekstem strategicznego partnerstwa z USA i NATO. Prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama zapewne pójdzie w ślady swoich poprzedników i ogłosi nową „Strategię bezpieczeństwa narodowego USA”.

Także NATO, po dziesięciu latach marazmu doktrynalnego, zdecydowało się przedłożyć na szczycie w Strasburgu i Kehl nową deklarację o swoim bezpieczeństwie rozpoczynającą dyskusję nad nową koncepcją strategiczną.

4. Potrzeba wzmocnienia jedności politycznej UE

Unia Europejska dotychczas w wielu ważnych sprawach międzynarodowych nie reprezentowała jednolitego stanowiska, a niejednokrotnie wewnętrzne podziały utrudniały jej przeformowanie swojego punktu widzenia w stosunkach z innymi partnerami i rywalami. Jeśli UE chce skutecznie działać w sprawach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, musi zdecydować się działać jako aktor zjednoczony, gdyż tego wymaga wielobiegunowy świat.

Potrzeba więc woli politycznej, wspólnego działania wszystkich państw członkowskich UE – tylko taka Europa może być odpowiednim partnerem dla Stanów Zjednoczonych i dla innych mocarstw. UE nie może budować swojej jedności politycznej jedynie reagując na zachowania USA czy innych aktorów. Powinna ciągle definiować swoje interesy, a potem, kierując się nimi, działać na arenie międzynarodowej. Obecnie jest to szczególnie ważne, jako że administracja amerykańska Baracka Obamy stara się zawrócić politykę zagraniczną USA na tory multilateralizmu.

5. Potrzeba instytucjonalizacji debaty strategicznej

Istnieje potrzeba kontynuowania i instytucjonalizacji rozpoczętej debaty nad unijną strategią bezpieczeństwa. Na płaszczyźnie wewnętrznej debata ta powinna toczyć się między filarami, gdyż dotyczy całości polityki zagranicznej. Taki proces przeglądkowy powinien toczyć się na forum organów politycznych, takich jak Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Rada, Komisja i Parlament Europejski, a powinien być on kierowany przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Służbę Działań Zewnętrznych (dwie ostatnie instytucje wprowadził traktat z Lizbony).

Natomiast na płaszczyźnie międzynarodowej, ze względu na nakładające się na siebie członkostwo aż 21 państw zarówno w UE, jak i NATO oraz partnerstwo strategiczne, można byłoby rozważyć ustanowienie specjalnego forum dialogu UE – NATO. Mógłby to być albo zupełnie nowy organ, albo Rada Północnoatlantycka, która dziś jest organem Sojuszu Północnoatlantyckiego, albo stała Rada NATO-UE. Nowe rozwiązanie instytucjonalne dobrze by służyło nie tylko prowadzeniu debat, ale także realizacji strategicznego współdziałania UE z NATO i USA. W „Białej księdze o obronie europejskiej” można byłoby zaprojektować stworzenie euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa złożonego z dwóch filarów: NATO i UE.

Dwie konkluzje

W obecnej sytuacji międzynarodowej Unia Europejska musi konsekwentnie wdrażać w życie swoją strategię bezpieczeństwa z 2003 r., a równocześnie ją rozwijać tak, aby możliwym było efektywne realizowanie przez nią ambitnego celu stania się kompleksowym i globalnym aktorem międzynarodowym. Do tego niezbędne jest posiadanie całościowej strategii polityki zagranicznej („wielkiej strategii”). Jest to zadanie tym ważniejsze po wejściu w życie traktatu z Lizbony, za którego sprawą Unia Europejska, będąca wpływowym ugrupowaniem ekonomicznym, stała się także silniejszym aktorem prowadzącym klasyczną politykę zagraniczną, politykę bezpieczeństwa i obrony, ale także organizacją mającą zapewniać wspólne bezpieczeństwo jej państw członkowskich na wzór organizacji kolektywnej obrony. UE stoi przed wielkim wyzwaniem i szansą stania się drugim filarem bezpieczeństwa europejskiego.

Do tej debaty powinna aktywnie włączyć się również Polska jako ważny kraj Unii Europejskiej. Choć jest przedwcześnie, aby prognozować, ale widać już obecnie, że Polska w tym kierunku zaczyna zmierzać. Symbolizuje to podpisana 5 listopada 2009 r. w Paryżu przez prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego i premiera Donalda Tuska deklaracja w sprawie bezpieczeństwa i obrony. Jest to obszerny dokument zapowiadający ścisłą współpracę Polski i Francji w rozwijaniu „wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE” (taką nazwę nadano EPBiO traktatem z Lizbony) i NATO jako wzajemnie uzupełniających się instytucji, zacieśnianie dwustronnej wzmocnionej współpracy wojskowej, a także współdziałanie w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa europejskiego i światowego. Deklaracja francusko-polska stanowi bardzo ważny dokument wskazujący, że Polska zamierza szeroko włączyć się w działania na rzecz polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Była ona przez obserwatorów porównywana nawet do francusko-brytyjskiej deklaracji z Saint-Malo z grudnia 1998 r., która utorowała drogę do proklamowania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Niewątpliwie deklaracja paryska stanowi wyraźny sygnał, że Polska po latach klientelizmu wobec USA stara się na nowo powrócić do Europy.

Artykuł opracowany w kwietniu 2009 r., zaktualizowany w grudniu 2009 r.

Prof. dr hab. Ryszard Zięba – Jean Monnet Chair, profesor zwyczajny w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych w tym instytucie oraz kierownik studiów doktoranckich na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Członek Komitetu Narodowego do Spraw Współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Nauk Politycznych (IPSA) przy Wydziale I – Nauk Społecznych PAN. Były stypendysta George Washington University oraz Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem Unii Zachodnieuropejskiej; były członek Steering Committee Standing Group of International Relations w European Consortium for Political Research. Autor 20 książek i ponad 350 innych publikacji poświęconych problematyce Unii Europejskiej, bezpieczeństwa międzynarodowego, polityki zagranicznej Polski oraz teorii stosunków międzynarodowych. W ostatnich latach ukazały się jego monografie: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie* (wyd. IV, Warszawa 2004); *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony* (Warszawa 2005); *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej* (Warszawa 2007); *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie* (Warszawa 2010) oraz prace zbiorowe pod jego redakcją, w tym m.in.: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie* (Warszawa 2008).



Marek Rymsza

Institut Spraw Publicznych

Elastyczna polityka społeczna, czyli *flexicurity* po europejsku

Na naszych oczach europejskie rynki pracy zmieniają się. To jeden z elementów rekonstrukcji europejskiego modelu społecznego. Model ten długo traktowany był jako „zdobycz socjalna” państw rozwiniętych, do której powinny stopniowo przybliżać się kraje rozwijające się. Takie podejście dominowało w Europie Zachodniej w okresie „złotego wieku” państwa dobrobytu (*welfare state*) – w latach 50., 60. i 70. XX wieku. Od tego czasu wiele się zmieniło. Europejskie rozwiązania socjalne przestały być traktowane jako wzorzec, który wyznacza kierunki rozwoju polityki społecznej i miary postępu. Zresztą sama idea „wyrównywania socjalnego w kierunku postępu” straciła na atrakcyjności i zastąpiona została przez ideę „rozwoju zrównoważonego”. Zdobycze socjalne okazały się bowiem wiele kosztować, zbyt wiele – nawet dla krajów dobrobytu. Ceną za bezpieczeństwo socjalne ogółu obywateli okazały się m.in. wysokie koszty pracy, przeregulowane, „sztywne” rynki pracy i wcale niemałe bezrobocie, a w szczególności bezrobocie długookresowe w środowiskach, które zaczęto określać jako „wykluczone” z rynku pracy.

Początki kryzysu *welfare state* sięgają końca lat 70. Ówczesny kryzys naftowy unaocznili opinii publicznej, że również w krajach dobrobytu może okresowo czegoś zabraknąć. Po-

jawily się pierwsze propozycje reform socjalnych, odrzucone przez zwolenników doktryny opiekuńczości państwa. To skutkowało radykalizacją zgłaszanych propozycji reform. Spór między „starą lewicą”, przywiązaną do rozwiązań socjalnych, i „nową prawicą”, postulującą reformy prorynkowe, zaostrzał się. Obrońcy państwa dobrobytu słusznie zarzucali „nowej prawicy”, że kieruje się radykalnie wolnorynkową ideologią. Nie zauważali jednak, że sami przesuwiają się na pozycje skrajne, tyle że w odwrotnym kierunku, a przy okazji tracą kontakt ze społeczeństwem. Im bowiem kryzys *welfare state* stawał się dla europejskiej opinii publicznej bardziej widoczny, tym bardziej zwolennicy państwa dobrobytu „usztywniali” stanowisko odnośnie do konieczności obrony zdobyczy socjalnych.

U progu lat 80. brytyjscy wyborcy powierzyli rządy Margaret Thatcher, co zapoczątkowało okres radykalnych prorynkowych reform sfery społecznej i deregulacji rynku pracy w tym kraju. Początkowo reformy te przynosiły korzyści obywatelom i umacniały popularność rządu. Ale pod koniec dekady tendencja się odwróciła. Okazało się, że, owszem, społeczeństwo odrzuca państwo opiekuńcze, ale wcale nie chce utracić zdobyczy socjalnych. Poparcie dla programu konserwatystów spadło, a na długi czas stery w państwie przejęli laburzyści.

W latach 90. spór o przyszłość *welfare state* przeniósł się do kontynentalnej Europy, gdzie również podejmowano próby deregulacji rynków pracy. Rozpoczęta wówczas transformacja w państwach Europy Środkowo-Wschodniej wzmacniała tendencje deregulacyjne, gdyż szokowe terapie gospodarek tych krajów przeprowadzane były zgodnie z założeniami neoliberalnymi. Równocześnie jednak Wielka Brytania przegrała we Wspólnocie Europejskiej spór o politykę społeczną, pozostała osamotniona w sprzeciwie wobec propozycji uwzględnienia w traktacie z Maastricht tzw. rozdziału socjalnego. Został on ratyfikowany przez pozostałe kraje członkowskie Wspólnoty jako załącznik do traktatu (1992 r.); Europa podjęła wysiłki na rzecz budowania wspólnotowej polityki społecznej pomimo *votum separatum* Zjednoczonego Królestwa. Kilka lat później Wielka Brytania pod rządami Tony’ego Blaira w ramach polityki „zmiękczenia” prorynkowego ostrza nowych rozwiązań brytyjskich, zaakceptowała rozdział socjalny traktatu z Maastricht.

Budowanie wspólnej polityki społecznej w Europie stało się możliwe, ale przypa- dło na czas zasadniczych rekonstrukcji europejskich narodowych systemów zabezpieczenia społecznego i daleko idących zmian na rynkach pracy. Próbowemy znaleźć europejską receptę na społeczne oczekiwanie, które pierwsi sformułowali Brytyjczycy: Jak ograniczyć opiekuńczość państwa, nie tracąc zdobyczy socjalnych? Czy jest to w ogóle możliwe?

Czasami podejmowane próby sprostania wyzwaniom przypominają zaklinanie rzeczywistości, a przedstawiane rozwiązania okazują się pozorne. Przykładem jest przedstawiona w 1994 r. przez Anthony'ego Giddensa nowa „trzecia droga”, jako propozycja programowa dla brytyjskiej i europejskiej socjaldemokracji, a w domyśle – całej Europy. Problem w tym, że owej koncepcji nie dało się zoperacjonalizować; sprzeczności pogodzone „na papierze” nie chcą tak łatwo zniknąć w rzeczywistości. Przykłady takiego myślenia życzeniowego odnajdujemy, niestety, także w strategii lizbońskiej (m.in. dlatego dokument ten trzeba było rewidować).

Dlatego z uwagą należy przyglądać się pomysłom, które można aplikować. Określiłbym je jako koncepcje polityki społecznej „średniego zasięgu”: nie gwarantują zbudowania całościowego modelu polityki społecznej, ale wykraczają poza drobne korekty otwartej metody koordynacji. Zaliczyć do nich można koncepcję aktywnej (aktywizującej) polityki społecznej, tzw. ekonomię społeczną drugiej fali i tytułową *flexicurity*. Koncepcje te są ze sobą silnie powiązane tak w warstwie normatywnej, jak i instrumentarium działania. Wdrożenie jednej, ułatwia wdrożenie pozostałych. Właśnie dlatego wiązać można z nimi nadzieję na zasadniczą przebudowę europejskiego modelu społecznego; rekonstrukcję zachowującą europejskie imponderabilia (jak np. solidaryzm społeczny), ale przystosowującą model do współczesnych uwarunkowań i wyzwań globalizacyjnych. Poniżej kilka słów na temat trzeciej z wymienionych koncepcji.

Flexicurity (elastyczna ochrona socjalna) to termin powstały z połączenia dwóch słów: *flexibility* (elastyczność) i *security* (ochrona). Koncepcja *flexicurity* łączy dążenie do uelastycznienia rynku pracy z ochroną socjalną zatrudnionych (a także bezrobotnych). Nie jest prostą deregulacją rynku pracy, nie chodzi tu o obniżenie kosztów pracy, ale o stosowanie rozwiązań elastycznych jako bardziej funkcjonalnych, a równocześnie korzystnych dla obu stron stosunków pracy. Politykę *flexicurity* jako pierwsze wdrażały, w odmiennych wersjach, dwa kraje członkowskie UE: Dania i Holandia. Wersja holenderska polega na upowszechnianiu elastycznych form zatrudnienia przy jednoczesnym dążeniu do obejmowania możliwie pełną ochroną socjalną nietypowych pracowników. Wersja duńska to ułatwianie firmom zwalniania pracowników w okresie trudności ekonomicznych (aby m.in. nie bały się ich zatrudniać w okresie koniunktury) przy równoczesnym oferowaniu zwalnianym wysokiego poziomu ochrony socjalnej, powiązanej z aktywizującymi formami wsparcia.

W Holandii od lat bardzo popularnym rozwiązaniem (zwłaszcza wśród kobiet) jest praca na niepełny etat pozwalająca godzić obowiązki zawodowe i rodzinne. Drugi hollen-

derski „produkt” to agencje pracy tymczasowej. Danii zawdzięczamy powiązanie *flexicurity* z programami aktywizującej polityki społecznej. W rezultacie pomimo rezygnacji z ochrony stabilności zatrudnienia poziom bezrobocia jest relatywnie niski, a co najważniejsze – krótki jest czas pozostawania na bezrobociu. Łatwo pracę stracić, ale i łatwo (pomagają w tym i służby publiczne, i organizacje pozarządowe) pracę znaleźć.

Jest jeszcze trzeci aspekt polityki *flexicurity*: stosowanie elastycznych, nietypowych form zatrudnienia dla osób ze środowisk marginalizowanych na rynku pracy. Ta wersja polityki *flexicurity* oznacza zgodę na obniżenie poziomu ochrony socjalnej w niektórych segmentach rynku pracy, ale niejako w zamian za udostępnienie miejsc pracy osobom marginalizowanym. To podejście staje się popularne także w Polsce, a w tworzenie elastycznych miejsc pracy dla słabszych zaangażowały się m.in. liczne organizacje pozarządowe współtworzące sektor ekonomii społecznej.

Koncepcja *flexicurity* nie jest rozwiązaniem kompleksowym, ale raczej zbiorem różnorodnych rozwiązań cząstkowych stosowanych adekwatnie do okoliczności. Ważnym elementem tej koncepcji jest nie tylko treść rozwiązań, ale i sposób ich wdrażania. Szanse powodzenia mają propozycje akceptowane zarówno przez organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe; konsensus gwarantuje też rzeczywiste kojarzenie interesów obu stron stosunków pracy, a także środowisk wykluczonych, reprezentowanych przez organizacje pozarządowe ze wspomnianego sektora ekonomii społecznej. Należy też pamiętać, aby nie traktować *flexicurity* instrumentalnie, jako polityki wprowadzania tylnymi drzwiami deregulacji rynku pracy (na zasadzie: „jakiś poziom ochrony socjalnej i tak się ostanie”). Jak już zaznaczyłem, naprawdę jesteśmy zdani na rozwiązywanie kwadratury koła. I wcale nie jesteśmy pozbawieni szans. A jeśli okażemy się skuteczni, zrekonstruowany europejski model społeczny na nowo będzie atrakcyjnym modelem, także dla innych.

Artykuł opracowany w styczniu 2009 r., autoryzowany w grudniu 2009 r.

Dr Marek Rymśza – doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2002-2008 dyrektor programu polityki społecznej w Instytucie Spraw Publicznych. Od 2004 r. redaktor naczelny kwartalnika ISP „Trzeci Sektor”. Członek Komitetu Sterującego Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Specjalizuje się w porównawczej polityce społecznej w zakresie systemów zabezpieczania społecznego oraz problematyce sektora obywatelskiego i organizacji pozarządowych.



Bogumiła Mucha-Leszko

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Kryzys finansowo-gospodarczy a przyspieszenie integracji walutowej

Wpływ kryzysów na przyspieszenie integracji europejskiej

Plany integracji europejskiej od początku były realizowane w warunkach napięć i ostrej gry interesów narodowych. Korygowały je realia polityczno-gospodarcze w Europie i na świecie. Można także zauważyć, że duży wpływ na kierunki i efekty integracji miały kryzysy walutowe, energetyczne i gospodarcze oraz ich skutki.

Jeśli wprowadzanie wspólnego rynku odbywało się zgodnie z założeniami raportu Spaaka (1956) i traktatu o EWG, to unia walutowa została włączona do planu integracji po trudnej dyskusji między Francją i Niemcami (Haga, 1-2 grudnia 1969 r.). Dowodem kompromisu w sprawie przyspieszenia integracji walutowej w latach 70. było przygotowanie i przyjęcie do realizacji planu Wernera (1970/1971). Upadek międzynarodowego systemu walutowego opartego na dolarze USA miał zasadniczy wpływ na forsowanie przez Francję „europejskiego Bretton Woods”. Kryzysy – energetyczny i gospodarczy, które rozpoczęły się w 1974 roku, uniemożliwiły wprowadzenie w życie planu Wernera i spowodowały, że wąż walutowy nie sprawdził się jako instrument stabilizacji kursów walut krajów członkowskich EWG. Większość z nich bowiem prowa-

dziła politykę pieniężną nastawioną na stymulowanie wzrostu gospodarczego (w warunkach przedłużającej się dekonjunktury).

Lata 70. były okresem stagnacji, a nawet regresyjnych tendencji w liberalizacji przepływu towarów, usług i czynników produkcji. Kraje członkowskie preferowały antyintegracyjną politykę ekonomiczną, stosując pozataryfowy protekcjonizm we wzajemnym handlu, co stanowiło poważny problem dotyczący przyszłości integracji europejskiej. Niskie tempo wzrostu gospodarczego, wzrost bezrobocia, spadająca konkurencyjność w handlu międzynarodowym i pogłębiająca się luka technologiczna EWG wobec USA i Japonii (na początku lat 80.), „najlepiej” uzasadniały konieczność usunięcia barier w procesie budowy wspólnego rynku. W tym celu został przygotowany (1985) projekt jednolitego rynku europejskiego. Jego założenia, a przede wszystkim pełna swoboda przepływu kapitału (co nastąpiło 1 lipca 1990 r.), przyczyniły się do wzrostu poparcia i aktywności na rzecz wzmocnienia integracji walutowej.

Destabilizacja walutowa i recesje w gospodarce światowej miały ważny wpływ na rozwój współpracy krajów członkowskich EWG, dzięki której proces integracji rynkowej i walutowej doprowadził do osiągnięcia stadium unii gospodarczej i walutowej. W związku z tym, że bieżący kryzys (2008-2009) miał swoje źródło w sferze walutowo-finansowej i spowodował głębokie załamanie gospodarcze, można rozważyć szybsze wprowadzenie wspólnej waluty w krajach UE, pozostających poza unią gospodarczą i walutową oraz korzyści dla krajów jak i całej gospodarki Unii.

Korzyści i problemy wynikające z rozszerzenia unii gospodarczej i walutowej

Współczesny kryzys globalny charakteryzuje się tym, że sytuacja na rynku walutowo-finansowym w znacznie większym stopniu oddziałuje na realną sferę gospodarki niż w przeszłości. Jest to spowodowane rozwojem transakcji spekulacyjnych na rynku walutowym i wzrostem swobody przepływu kapitału oraz globalizacją rynku finansowego. Duża otwartość gospodarcza daje korzyści w warunkach silnego wzrostu, ale powoduje też większe zagrożenie wstrząsami zewnętrznymi w okresach kryzysów. Na wstrząsy są najbardziej narażone małe i wąsko wyspecjalizowane gospodarki. Jeśli uwzględnimy również ataki spekulacyjne na waluty gospodarek wschodzących, wówczas zasadne staje się rozważenie przyjęcia wspólnej waluty przez nowe kraje członkowskie. Przedstawmy przesłanki przemawiające za wprowadzeniem euro na całym obszarze Unii Europejskiej.

Po pierwsze, gdyby w strefie euro funkcjonowało 27 krajów, byłby to największy obszar walutowy na świecie, mający dużą przewagę nad USA pod względem ludności (UE-27: 498,4 mln, USA: 304,5 mln – dane EBC na 2008 r.), udziału w światowym PKB (UE-27: 34,5%, USA: 28,2% – dane IMF na 2008 r.) i w handlu światowym (por. dane WTO na 2008 r.). Wzrosłaby przy tym pozycja euro jako waluty globalnej dzięki rozwojowi i dalszej integracji rynku finansowego Unii. Globalna rola walut jest ważnym czynnikiem decydującym o ich zastosowaniu przez globalnych inwestorów.

Christian Thimann (*Global Roles of Currencies*, ECB, Working Paper Series, No. 1031, 2009) wymienia trzy główne przyczyny mocnej globalnej pozycji dolara:

- wielkość i płynność rynku kapitałowego USA,
- wartość emisji papierów dłużnych przeprowadzanych przez instytucje finansowe i korporacje,
- wiodąca rolę dolara na globalnym rynku walutowym i jako waluty światowych rezerw walutowych.

Po drugie, rozszerzenie UGiW przyczyni się do pogłębienia integracji finansowej na obszarze całej Unii i stworzy solidniejsze podstawy dalszego ujednoczenia systemu finansowego. Nastąpi wzrost płynności rynku finansowego i atrakcyjności euro jako waluty transakcji finansowych. Wylimitowanie ryzyka kursowego zwiększy transgraniczne przepływy kapitału, w tym fuzje i przejęcia przedsiębiorstw.

Po trzecie, obecny kryzys finansowo-gospodarczy pokazał słabości walutowo-finansowego przywództwa Stanów Zjednoczonych, które zostało już poddane poważnej próbie na początku lat 70., gdy załamał się system walutowy z Bretton Woods. Niemniej jednak, pomimo faktu, iż dolar przestał pełnić funkcje waluty międzynarodowej z formalnego punktu widzenia, to i tak pozostał w tej roli ze względu na zastosowanie w sferze oficjalnej i prywatnej. Konkurencyjna waluta, jaką była wówczas wobec dolara marka niemiecka, uzyskała pozycję drugiej waluty międzynarodowej dzięki przewadze konkurencyjnej RFN i polityce Bundesbanku, ale znacznie większy potencjał USA i rola w gospodarce światowej zapewniły dolarowi utrzymanie pozycji waluty światowej.

Wprowadzenie euro spowodowało powstanie nowego układu w globalnych stosunkach walutowo-finansowych i wpływa stabilizująco na równowagę płatniczą. Jednak

proces umiędzynarodowienia euro postępuje znacznie wolniej niż można było tego oczekiwać – w szczególności od czasu pogłębienia się zewnętrznej nierównowagi Stanów Zjednoczonych i globalnego kryzysu finansowego. W dalszym ciągu gospodarka UE, w tym i obszar UGiW, reprezentuje niższy potencjał wzrostowy w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi. Składa się na to niższa wydajność pracy oraz niska innowacyjność.

Szanse poprawy dynamiki gospodarczej daje między innymi przyspieszenie integracji finansowej, która może przyczynić się do:

- zwiększenia możliwości inwestycyjnych poprzez łatwiejszy dostęp do środków finansowych,
- bardziej efektywnej alokacji kapitału.

Oba te czynniki będą pozytywnie oddziaływać na wzrost gospodarczy, podnoszenie efektywności polityki pieniężnej i stworzenie jednakowych reguł dla wszystkich uczestników rynku.

Po czwarte, integracja finansowa przyspieszona rozszerzeniem UGiW przyczyni się do weryfikacji założeń polityki budżetowej (przynajmniej w jakimś zakresie). Pozostawienie tego obszaru polityki makroekonomicznej w gestii państw członkowskich w sytuacji znacznego zwiększenia ich liczby i dywersyfikacji systemowej skomplikowałoby koordynację i realizację jej założeń. Stopniowa centralizacja działań w tej dziedzinie stanie się konieczna. Odnosi się to również do systemów podatkowych. Rozszerzenie UGiW będzie stanowić poważne wyzwanie dla Europejskiego Banku Centralnego (EBC) ze względu na:

- obniżenie poziomu konwergencji wspólnego obszaru walutowego z powodu przyjęcia krajów o niższym poziomie rozwoju,
- prawdopodobne trudności w osiągnięciu konsensusu w sprawie strategii polityki pieniężnej i jej priorytetów.

Grupa krajów o znacznie niższym poziomie rozwoju (PKB *per capita*) będzie dążyła do przyspieszenia procesu konwergencji, co może prowadzić do różnicy zdań pomiędzy członkami Rady Zarządzającej EBC. Jeśli zwiększy się liczba członków Rady Zarządzającej, wówczas pojawi się także problem efektywności zarządzania EBC. W każdym razie, polityka pieniężna prowadzona przez EBC nie może przyczynić się do de-

flacji i obniżania tempa wzrostu gospodarczego, a tym samym do pogorszenia sytuacji w gospodarkach podlegających przekształceniom (*transition economies*).

Destabilizacja walutowa, finansowa i gospodarcza w latach 2008-2009 wpłynęła na głęboki spadek tempa wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej. Ten kryzys, podobnie jak poprzednie, wyeksponował słabości gospodarki całego ugrupowania. Ponownie doszło do ożywienia dyskusji dotyczącej pogłębiania procesów integracyjnych:

- znoszenia wciąż istniejących regulacji na rynku produktów, usług oraz rynku siły roboczej,
- rozszerzania strefy euro,
- umacniania wspólnotowej polityki makroekonomicznej.

Wprowadzanie wspólnej waluty stanowi poważny szok strukturalny dla krajów o niższym PKB *per capita*, niższej wydajności pracy i innowacyjności oraz niższej konkurencyjności. Takich właśnie wstrząsów gospodarczych doświadczyły te kraje strefy euro, które nie były zaliczane do grupy tworzącej tzw. twardy rdzeń (*core countries*) wspólnego obszaru walutowego. Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Włochy oraz Grecja stanowiły grupę krajów peryferyjnych. Ich rozwój, po przyjęciu wspólnej waluty, charakteryzował się:

- wzrostem popytu wewnętrznego,
- aprecjacją realnego kursu walutowego,
- wzrostem deficytu na rachunku obrotów bieżących.

Zasadniczy problem dla nowych krajów członkowskich UE polega na wyborze optymalnej strategii wejścia do strefy euro. Ich gospodarki, mimo pewnych cech wspólnych, jak niski PKB *per capita* czy niższy w stosunku do krajów strefy euro poziom cen, różnią się istotnie pod względem potencjału jak również struktury gospodarczej, struktury eksportu, rozwoju rynku finansowego oraz stanu finansów publicznych. Dlatego każdy kraj UE przygotowujący się do uchylenia derogacji w sprawie członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej powinien optymalizować politykę dostosowawczą, biorąc pod uwagę sytuację i specyfikę gospodarki. Doświadczenia Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Włoch, Grecji, a także Słowacji stanowią cenną lekcję dla Polski, Czech, Węgier i wszystkich innych krajów pozostających poza obszarem wspólnej waluty. Na przykład Portugalia jest krajem, który poniósł wysokie koszty braku dyscypliny budżetowej.

Ważnymi warunkami umocnienia gospodarki przed przyjęciem euro są:

- stabilizacja kursu walutowego,
- równowaga na rachunku obrotów bieżących,
- stabilizacja finansów publicznych (a następnie utrzymanie dyscypliny budżetowej po wejściu do UGiW).

W warunkach kryzysu rośnie znaczenie korzyści będących rezultatem eliminacji ryzyka kursowego, gdy wahania kursów walutowych i ataki spekulacyjne destabilizują gospodarkę. Niemniej przyspieszanie wprowadzenia wspólnej waluty stanowi poważne ryzyko dla krajów określanych jako „doganiające” (*catching up countries*). Ryzykiem jest jednak również odkładanie tej decyzji na dalsze lata. Właściwe rozwiązanie to przyspieszenie reform i procesów dostosowawczych, ale jest to wyzwanie dla obu stron – krajów członkowskich i Unii Europejskiej.

Artykuł opracowany w grudniu 2009 r.

Prof. dr hab. Bogumiła Mucha-Leszko – kierownik Katedry Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Specjalizacja naukowa i dydaktyczna: międzynarodowe stosunki gospodarcze i integracja europejska. Jean Monnet Professor w dziedzinie ekonomii integracji europejskiej. Udział w licznych stażach zagranicznych, międzynarodowych projektach dydaktyczno-badawczych oraz wielu konferencjach krajowych i międzynarodowych. Jest redaktorem naukowym serii wydawniczej w Wydawnictwie UMCS – „Biuletyn Europejski” (od 1995 r.), autorką bądź współautorką ponad stu publikacji. Najważniejsze z ostatnio wydanych to: *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro* (UMCS, Lublin 2007); *Pozycja Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym. Dynamika i struktura obrotów, konkurencyjność, główni partnerzy* (UMCS, Lublin 2009).



Witold Grostal

Instytut Ekonomiczny NBP

Polska droga do euro – warunki i perspektywy

Jednym z głównym wyzwaniem, które stały przed polityką gospodarczą w Polsce u progu transformacji, było przywrócenie stabilności pieniądza. Wymagało to znacznego zacieśnienia polityki pieniężnej i fiskalnej, i w konsekwencji ograniczenia inflacji. Obniżenie inflacji z bardzo wysokiego poziomu (hiperinflacji) do poziomu obserwowanego w krajach rozwiniętych zajęło ponad dziesięć lat i wymagało poniesienia kosztów makroekonomicznych. Poniesione koszty przyniosły efekty i dzisiaj złoty jest pieniądzem stabilnym, który cieszy się zaufaniem konsumentów i przedsiębiorców. Jednym z dowodów zaufania do polskiego pieniądza jest to, że znacząca większość krajowych oszczędności jest trzymana właśnie w złotym, a nie w walutach obcych, jak w czasach niestabilności krajowego pieniądza.

Stworzenie stabilnego pieniądza było jednym z elementów przywracanej w czasie transformacji stabilności makroekonomicznej, która umożliwiała rozwój polskiej gospodarki. Istotnym elementem przyspieszającym modernizację gospodarki i jednocześnie zwiększającym stabilność makroekonomiczną w Polsce była integracja europejska. Jednym z jej etapów było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Kolejnym będzie przyjęcie euro.

Polska wstąpiła do Unii Europejskiej w 2004 r. Wraz z Polską do UE weszło dziewięć innych krajów, a w 2007 r. dwa kolejne. Spośród tzw. nowych krajów członkowskich część już przyjęła euro (Słowenia, Malta, Cypr, Słowacja), część ma sztywny kurs wobec euro (Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria), a część pozostaje całkowicie poza tą strefą, tj. posiada własną walutę z niezależną polityką stopy procentowej i płynnym kursem walutowym (Czechy, Węgry, Rumunia oraz Polska).

Pod względem przynależności do unii walutowej nie w pełni jednorodna jest także grupa krajów tzw. „starej” Unii. Wśród nich przeważająca część (obecnie dwanaście) należy do strefy euro, ale są też takie, które nie wprowadziły jeszcze wspólnego pieniądza. W dwóch z nich (tj. Szwecji i Wielkiej Brytanii) banki centralne prowadzą niezależną politykę pieniężną w ramach reżimu płynnego kursu walutowego (notabene w obu tych krajach polityka pieniężna jest prowadzona przez banki centralne o bogatych tradycjach emisyjnych, bowiem Riksbank i Bank Anglii są najstarszymi bankami centralnymi w Europie – powstały pod koniec XVII w.). W Danii nie funkcjonuje natomiast euro, jednak korona duńska jest od wielu lat związana z euro, co oznacza, że tamtejsza polityka pieniężna jest ściśle podporządkowana polityce pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego.

W odróżnieniu od Danii i Wielkiej Brytanii (które wynegocjowały klauzulę *opt-out* i mają formalnie pełną swobodę decyzji o przyjęciu lub nieprzyjęciu euro), Polska, przystępując do UE, zobowiązała się do przyjęcia wspólnej waluty. Jako że w traktacie akcesyjnym nie wyznaczono terminu przyjęcia euro, istnieje pewna swoboda dotycząca wyboru momentu tej zmiany. Warto się zastanowić, jakie są główne argumenty przemawiające za przyspieszeniem lub opóźnieniem przyjęcia euro, a także jakie są warunki, których spełnienie umożliwi skuteczne przyjęcie euro i ograniczenie kosztów tego przedsięwzięcia.

Korzyści i koszty związane z euro

Głównymi ekonomicznymi korzyściami wspólnej waluty jest znaczące zmniejszenie kosztów transakcyjnych oraz wahań kursowych i związane z tym ożywienie wymiany handlowej (szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że wprowadzenie euro przyczyniło się do zwiększenia wymiany handlowej między krajami członkowskimi w ciągu pierwszych 10 lat o 5-15% – zobacz raport KE „EMU@10”). Dla kraju „doganiającego”, który dla przyspieszenia realnej konwergencji powinien pożyczać kapitał z zagranicy, dodatkową korzyścią z euro może być dostęp do szerszego źródła

kapitału i w efekcie obniżenie jego kosztu. Przyspiesza to tempo wyrównywania się poziomu PKB *per capita* do poziomu zamożniejszych krajów europejskich.

Głównym ekonomicznym kosztem uczestnictwa w unii monetarnej jest pozbycie się części narzędzi stabilizowania krajowej koniunktury, tj. autonomicznej polityki stopy procentowej i płynnego kursu walutowego. Doświadczenia mniej zamożnych członków strefy euro oraz krajów o stałym kursie wobec euro wskazują także, że korzyść w postaci obniżonego kosztu kapitału (niższej realnej stopy procentowej) może przejściowo prowadzić do silnego napływu kapitału zagranicznego i nadmiernego przyspieszenia popytu, a przez to do powstania nierównowagi makroekonomicznej i związanej z tym niewłaściwej alokacji zasobów (np. utworzenia się bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości prowadzącej do przeinwestowania w sektorze budowlanym).

Wprawdzie prędzej czy później w gospodarce następuje dostosowanie (zwykle poprzez recesję), ale jest ono często społecznie bolesne. Przykładem takiego scenariusza jest sytuacja krajów bałtyckich (tj. Litwy, Łotwy i Estonii), które wprawdzie nie przyjęły jeszcze euro, ale od wielu lat miały sztywny kurs wobec euro, a więc *de facto* „importowały” politykę pieniężną strefy euro (tj. bardzo niskie – jak na kraje „doganiające” – stopy procentowe). Przez kilka lat występował tam boom gospodarczy i narastała nierównowaga makroekonomiczna. Do powstania nierównowagi przyczyniła się w istotnym stopniu właśnie luźna (jak na kraje „doganiające”) polityka pieniężna i silny napływ kapitału zagranicznego, któremu sprzyjał sztywny kurs walutowy wobec euro. W 2008 r. rozpoczęło się tam dostosowanie makroekonomiczne, które przybrało formę głębokiej recesji. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym recesję było zahamowanie napływu kapitału, związane z globalnym kryzysem finansowym. Recesja doprowadziła do bardzo silnego wzrostu bezrobocia i niestabilności politycznej. Dla uniknięcia kryzysu walutowego jeden z tych krajów (Łotwa) zmuszony był do skorzystania z pomocy instytucji międzynarodowych.

Warto jednocześnie pamiętać, że skala kosztów i ryzyk związanych z euro nie jest niezależna od polityki gospodarczej. W dużej mierze zależy ona bowiem od polityki instytucjonalnej i fiskalnej, a także nadzorczej (w odniesieniu do sektora finansowego). Istotnym czynnikiem, który determinuje koszty wspólnego pieniądza, są zdolności gospodarki do absorpcji asymetrycznych wstrząsów makroekonomicznych (wpływających inaczej na polską gospodarkę niż resztę strefy euro). Im te zdolności (uwarunkowane elastycznością rynków produktów i pracy, w tym elastycznością cen i płac, mobilnością czynników produkcji, w tym siły roboczej) są większe, tym mniejsza jest potrzeba wykorzystywania

niezależnej polityki pieniężnej lub dostosowań kursowych do stabilizowania krajowej koniunktury. W efekcie tym mniejsze są koszty funkcjonowania w unii walutowej. Drugim ważnym czynnikiem ograniczającym koszty integracji monetarnej są zdrowe finanse publiczne. W unii monetarnej krajowa polityka fiskalna jest głównym narzędziem stabilizacji makroekonomicznej, stąd niezmiernie ważna jest możliwość jej wykorzystania do stabilizowania koniunktury w sytuacji asymetrycznych wstrząsów. Im niższy jest strukturalny deficyt sektora finansów publicznych, tym mniej ograniczona jest możliwość stabilizowania koniunktury przez politykę fiskalną.

Koszty utraty niezależnej polityki pieniężnej zależą także od ryzyka asymetrycznych wstrząsów. Im bardziej cykl koniunkturalny w ramach unii walutowej jest zsynchronizowany, tym ryzyko to jest mniejsze. Badania wskazują, że na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej Polska należy do krajów o najwyższej zbieżności cyklicznej ze strefą euro. Ponadto można oczekiwać, że synchronizacja cykliczna będzie rosła wraz z postępującą integracją monetarną.

Wyzwania na drodze do euro

Przyjęcie euro wymaga spełnienia tzw. kryteriów konwergencji (ustanowionych w traktacie z Maastricht). Dotyczą one stabilności cen, sytuacji sektora finansów publicznych, stabilności kursu walutowego (w ramach mechanizmu ERM II) oraz konwergencji długoterminowych stóp procentowych. Ocena spełnienia kryteriów dokonywana jest na podstawie raportów o konwergencji, przygotowywanych przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny. W 2010 r. Polska nie zostanie oceniona pozytywnie pod kątem spełnienia kryteriów. Ze względu na brak zamiaru przyjęcia euro w 2011 r. pozytywna ocena nie będzie teraz konieczna, jednak w roku bezpośrednio poprzedzającym planowane przyjęcie euro stanie się kluczowa. Od niej będzie bowiem uzależnione powodzenie przyjęcia euro w założonym terminie.

Obecnie głównym wyzwaniem dla polityki gospodarczej na drodze do euro jest ograniczenie nadmiernego deficytu finansów publicznych. Już w 2008 r. deficyt ten przekroczył 3% w relacji do PKB, przez co Polska została objęta tzw. procedurą nadmiernego deficytu. W 2009 r. wyniósł on prawdopodobnie około 6% PKB, a w 2010 r. możliwy jest jego dalszy wzrost. Zmiany w finansach publicznych, których efektem byłoby trwałe ograniczenie nierównowagi fiskalnej, są nie tylko warunkiem koniecznym do spełnienia kryterium fiskalnego, ale będą także sprzyjać spełnieniu innych kryteriów (kryterium stabilności kursu walutowego oraz konwergencji dłu-

goterminowych stóp procentowych). Będą także korzystne same w sobie, bo przyczynią się do wzmocnienia stabilności makroekonomicznej. Ponadto, ograniczenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych umożliwi swobodne wykorzystanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury do łagodzenia wstrząsów gospodarczych już wewnątrz strefy euro, jednocześnie ograniczając ryzyko dla stabilności fiskalnej na dłuższą metę.

Głównym zadaniem dla banku centralnego na drodze do euro będzie spełnienie kryteriów stabilności cen i kursu walutowego. O ile spełnienie kryterium inflacyjnego nie będzie wymagać zasadniczej zmiany strategii polityki pieniężnej realizowanej od 2004 r., to stabilizacja kursu walutowego będzie wymagała zmiany polityki kursowej. Złoty będzie musiał bowiem uczestniczyć w mechanizmie ERM II, a zatem przestanie obowiązywać reżim płynnego kursu walutowego stosowany od 2000 r.

Przystąpienie do strefy euro wymaga także zmiany Konstytucji w części dotyczącej roli Narodowego Banku Polskiego (art. 227). Niezbędny będzie zatem także konsensus polityczny umożliwiający pozytywną decyzję parlamentu w tej sprawie. Silne poparcie polityczne dla procesu integracji monetarnej będzie także ważne dla ograniczenia ryzyka niespełnienia ekonomicznych kryteriów konwergencji (m.in. kryterium stabilności kursu walutowego).

Podsumowanie

W ciągu ostatnich dwudziestu lat udało się przywrócić stabilny pieniądz w Polsce. Przyjęcie euro powinno pozwolić zachować stabilność pieniądza, jednocześnie dając możliwość szerszej współpracy w ramach Unii Europejskiej. Skuteczne przyjęcie euro wymaga jednak zbudowania konsensusu politycznego w tej sprawie, a następnie prowadzenia polityki gospodarczej gwarantującej spełnienie kryteriów z Maastricht (głównym wyzwaniem w tym zakresie jest ograniczenie nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych).

Jednocześnie dla ograniczenia kosztów funkcjonowania w unii walutowej należy wprowadzać zmiany, których efektem będzie trwałe wzmocnienie alternatywnych – wobec krajowej polityki monetarnej – mechanizmów dostosowawczych gospodarki. Ponadto, dla ograniczenia ryzyka boomu gospodarczego po przyjęciu euro, należy podejmować działania, które zmniejszą prawdopodobieństwo niewłaściwej alokacji szybko napływającego kapitału zagranicznego związanego z przystąpieniem do

strefy euro. Nawiązując do promującego euro hasła „jedna waluta, wiele możliwości”, warto podjąć wysiłek, by przyjęcie euro dało Polsce możliwość szybszego, ale jednocześnie stabilnego rozwoju.

Artykuł opracowany w grudniu 2009 r.

Witold Grostal – ekonomista, pracownik Narodowego Banku Polskiego. W latach 2003-2007 pracował w Wydziale Polityki Monetarnej w Departamencie Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych NBP. Brał udział w opracowaniu *Raportu na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro* opublikowanego przez NBP w 2004 r. Od 2008 r. jest dyrektorem Biura Strategii Polityki Pieniężnej w Instytucie Ekonomicznym NBP. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na makroekonomii, w tym na polityce pieniężnej i integracji monetarnej. Jest absolwentem Szkoły Głównej Handlowej i wykładowcą Podyplomowego Studium Bankowości Centralnej i Polityki Pieniężnej w Instytucie Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk oraz członkiem Euro Team – międzynarodowej grupy specjalistów zajmujących się sprawami unii gospodarczej i walutowej, koordynowanej przez Komisję Europejską.



Marie-Thérèse Duffy-Häusler
p.o. Dyrektor Przedstawicielstwa
Komisji Europejskiej w Polsce

Ostatnie miesiące obfitowały w niezwykle ważne i symboliczne wydarzenia dla całej Unii Europejskiej. Świątowaliśmy piątą rocznicę rozszerzenia Wspólnoty o dziesięć nowych krajów, z których osiem jeszcze dwie dekady temu należało do bloku wschodniego. Europa uroczystie obchodziła 20. rocznicę demokratycznych przemian, które całkowicie zmieniły – bez wątplenia na lepsze – cały nasz kontynent. Dodatkowo po raz siódmy w UE odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, a jego przewodniczącym po raz pierwszy w historii został Polak – polityk z kraju postkomunistycznego. Wreszcie z końcem roku 2009, wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego ruszyła długo oczekiwana reforma struktur wspólnotowych.

Wydarzenia te zrodziły w Polsce wiele pytań i refleksji: Jak członkostwo w UE zmieniło pozycję Polski w Europie, polską gospodarkę i polskie społeczeństwo? Czym dla Europejczyków na wschodzie i zachodzie był upadek „żelaznej kurtyny”? W jakiej kondycji jest unijna demokracja i europejska kultura polityczna? Jak funkcjonują instytucje UE i jaki jest ich wpływ na nasze życie? Czy pół wieku integracji wystarczyło, aby Unia stała się wspólnotą praw i wartości, generującą tożsamość europejską? Wreszcie, przed jakimi wyzwaniem stoją państwa członkowskie w obliczu problemów bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatu, wspólnej polityki zagranicznej i obronności, następstw kryzysu gospodarczo-finansowego czy perspektyw rozszerzenia strefy euro?

Próby odpowiedzi na te pytania podjęli się polscy eksperci ze środowisk akademickich, urzędniczych, sektora przedsiębiorczości i organizacji społecznych. Ich opinie publikowaliśmy przez ostatnie dwa lata na stronie internetowej Komisji Europejskiej w Polsce. Dziś oddajemy w Państwa ręce zbiór tych ekspertyz, ufając, że „Pytania o Europę” zachęcą do refleksji nad fenomenem, jakim stała się przez ostatnie dziesięciolecie Unia Europejska – nasza nowa polityczna, gospodarcza i społeczna rzeczywistość, którą stworzyliśmy wspólnie dla siebie i przyszłych pokoleń Europejczyków. Warto zastanowić się, jak daleko udało nam się zejść i co przyniesie nam przyszłość. Niech ta książka będzie impulsem do dalszych rozważań o Europie, Unii, roli Polski w procesie integracji i naszej wspólnej europejskiej odpowiedzialności.

M-T Duffy-Häusler