

CZY PAŃSTWO DEMOKRATYCZNE MOŻE BYĆ WZOREM DLA PRZYSZŁEJ UNII EUROPEJSKIEJ?

WPROWADZENIE

Dyskusje o demokracji, jej istocie oraz roli w funkcjonowaniu państw i ich systemów politycznych trwają już od wielu, wielu wieków, zwłaszcza od czasów ukazania się na ten temat dzieł Arystotelesa i Platona. Dotyczą przede wszystkim demokracji w państwie, ale nie sposób uciec od pytania o jej stan w relacjach międzynarodowych, zwłaszcza w organizacjach międzynarodowych, a tym samym w Unii Europejskiej¹.

Demokracja, jako forma ustrojowa, nie jest celem samym w sobie – jest instrumentem sprawnego i sprawiedliwego funkcjonowania grup i społeczeństw. Zarówno państwo, jak i demokracja są osadzone historycznie. Nie istnieje powszechny i jednolity model demokracji. Istotą demokracji we współczesnym państwie są: swobodny udział obywateli w powoływaniu organów władzy, podział władzy między organami oraz ich kontrola (wzajemna i przez obywateli). W rozumieniu konstytucyjnoprawnym zasada demokracji w państwie określa relację między władzą państwową (*pouvoir constitué*) a obywatelami (*pouvoir constituant*). Relacja ta dotyczy:

- wolnego wyboru reprezentatywnej władzy (samostanowienie);

¹ Patrz m.in.: J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3, s. 5–25; J. Habermas, *The Crisis of the Ruroopean Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, „European Journal of International Law” 2012, nr 2, s. 335–348; A. von Bogdandy, *Demokratie, Globalisierung. Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2003, nr 1, s. 853–877; T.R. Szymczyński, *Horyzonty sporu wokół zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

- podziału kompetencji i odpowiedzialności organów władzy (zrównoważenie organów – *checks and balance*, procedury, kontrola) oraz
- oparcia władzy i prawa na standardach wyrażających uznanie wartości, zwłaszcza praw człowieka.

Z powyższego wynika więc, że pojęcie demokracji dotyczy społecznej akceptacji źródeł władzy oraz mechanizmów jej sprawowania na podstawie uznanych wartości. Władza demokratycznego państwa nie jest arbitralna – działa na podstawie przepisów akceptowanego społecznie prawa (*rule of law*) i nie jest dyktaturą większości, gdyż gwarantuje ochronę uzasadnionych aksjologicznie przywilejów, w tym przywilejów mniejszości. Fundamentem i gwarancją demokracji jest krajowy system prawny (konstytucja i ustawy) uzupełniony elementami prawa międzynarodowego. Konstrukcja ta prowadzi do legitymizacji władzy i prawa (czyli społecznego upoważnienia/umocowania) opartego na elementach formalnych (struktura i procedury prawne) i materialnych (aksjologia celów oraz treści norm prawnych). W nieco innej perspektywie demokracja nie oznacza, że lud ma bezpośrednią władzę, ale że władza jest skutecznie ograniczana i wykonywana w imię jego interesów, zgodnie z zasadami dobrego rządzenia.

Najbardziej typowa forma legitymizacji źródła władzy wyraża się w akcie wyborczym, który zapewnia reprezentatywność oraz pozwala wpływać na kształt i funkcjonowanie struktur państwa (wybór parlamentu uchwalającego konstytucję i ustawy). Specyficzny wariant legitymizacji to referendum, które – wbrew pozorom – nie jest najwyższą formą demokracji, zwłaszcza przy niskiej frekwencji i towarzyszących mu często populistycznych akcentach. Co się tyczy legitymizacji sprawowania władzy, najistotniejsze są w tym względzie jej podział, procedury jej wykonywania oraz jej kontrola. Konstytucyjny podział władzy nie jest jednak we wszystkich państwach identyczny (np. inny jest system prezydencki, a inny system parlamentarno-gabinetowy).

W państwie, jak też Unii Europejskiej, należy pamiętać o wyznaczaniu głównych kierunków i celów politycznych (*policy*) oraz o etapie wykonawczym (*politics*). W pewnym uproszczeniu kierunki polityki w państwie wskazuje parlament, a ich realizacja leży w gestii władzy wykonawczej. Projekty ustaw wnosi do parlamentu przede wszystkim rząd, który następnie uchwała do nich akty wykonawcze. Ciężar współpracy międzynarodowej spoczywa na rządzie, który na przykład prowadzi negocjacje w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej i przedstawia ją parlamentowi w celu wyrażenia zgody na jej ratyfikację. Między rolą parlamentaryzmu a skutecznością struktur zarządzających istnieje stałe napięcie i to zarówno w państwie, jak i w relacjach międzynarodowych (zwłaszcza w UE).

Funkcjonowanie obecnego modelu demokracji w państwie nie jest idealne i nigdy wcześniej też nie było, choćby z uwagi na manipulowanie opinią publiczną, ustalanie list wyborczych za zamkniętymi drzwiami, niską frekwencję wyborczą lub rządzenie pod sondaże opinii publicznej. Istotna jest też niechęć do przeprowadzania niezbędnych reform wbrew większości (która nie zawsze musi mieć rację). Gwałtownie rośnie liczba źródeł prawa, rozszerza się zakres regulacji prawnej, coraz bardziej skomplikowana jest materia legislacyjna, coraz szybsze tempo zmian rzeczywistości. Narasta napięcie między narodową formą państwa a zjawiskami transnarodowymi, lecz procesów globalizacyjnych nie sposób już zatrzymać (można co najwyżej na nie wpływać)².

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie postawione w jego tytule, a mianowicie, czy model demokracji, z którym mamy dziś do czynienia w większości kapitalistycznych, suwerennych państw na świecie, może być wzorem dla Unii Europejskiej, czyli stać się podstawą dla jej systemu politycznego i funkcjonującego w jego ramach procesu decyzyjnego? Tezą główną, a zarazem odpowiedzią na tak postawione pytanie, jest stwierdzenie, że nie, gdyż Unia Europejska wciąż nie jest *par excellence* państwem. Z tego jednak wynika kolejny wniosek, a mianowicie, że model demokracji spotykany w państwach może stać się w przyszłości wzorem dla Unii Europejskiej, wówczas kiedy będzie ona podmiotem podobnym do państwa, albo stanie się federacją państw narodowych lub gdy będzie już *sensu stricte* państwem. Niestety, droga do tego celu jest wciąż daleka i trudno dziś przewidzieć, kiedy to się stanie i czy w ogóle to nastąpi. Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, trzeba pokazać zasadnicze różnice istniejące między systemami politycznymi w państwach demokratycznych i w Unii Europejskiej oraz odpowiedzieć na istotne pytania dotyczące bezpośrednio Unii i jej przyszłości: czym jest ona dziś i czym chce lub może (powinna) być w przyszłości?

1. UNIA EUROPEJSKA JAKO SPECYFICZNY PODMIOT PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Traktaty założycielskie UE to konstytucja bez państwa, a Unia to struktura prawodawcza bez władzy zwierzchniej. W kontekście tej transnarodowej integracji pojawia się nieuchronnie problem demokracji transnarodowej. Jest to koncepcyjne, teoretyczne wyzwanie, wyni-

² J. Kranz, *Deficyt demokracji...*, *op. cit.*, s. 6–7.

kające z nowej sytuacji, w jakiej znalazła się UE i jej państwa członkowskie po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną³.

Traktat z Lizbony eksponuje fakt oparcia UE na wartościach demokratycznych i pokazuje, że Unia nie może budować swej przyszłości w oderwaniu od społeczeństw ani też bez uwzględniania zasad demokracji. We wszystkich porządkach konstytucyjnych państw UE odnajdujemy, pośród pojęć: wolność, sprawiedliwość, prawa człowieka, także gwarancję wolnych wyborów, jako niezbędnego elementu funkcjonowania demokracji. Cechy te współtworzą aksjologię prawa unijnego. Wolne wybory legitymizujące działania władzy wewnątrz państwa wpływają również na demokratyzację struktury instytucjonalnej i instytucji Unii Europejskiej. Choć pojawia się określenie „deficyt demokracji”, to nie upoważnia ono do stwierdzenia, że Unia, jej system instytucjonalny to przykład narzucania woli państwom i społeczeństwom. Również demokratyzacja Unii nie może być traktowana jedynie jako „swoisty wentyl bezpieczeństwa”. Problem demokratyzacji Unii może zatem być postrzegany przede wszystkim jako konflikt w kwestii redystrybucji kompetencji pomiędzy instytucjonalnych aktorów w wieloszczeblowym zarządzaniu, w którym liberalna demokracja musi się wiązać z zapewnieniem legitymizacji władzom unijnym⁴.

Natomiast pojęcie „deficyt demokracji” (*democratic deficit*) w UE nawiązuje do faktu, że w procesach decyzyjnych Unii zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe, a więc ciała mające legitymację od wyborców (mandat demokratyczny) nie mają należytego wpływu. Termin ten jest jednak enigmatyczny i powstaje pytanie: co należy przez niego rozumieć i do jakich

³ J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011, s. 153–178; J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010, s. 298–304.

⁴ R. Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 207–208; M. Grochalski, *Wykorzystanie form demokracji bezpośredniej w procesach integracyjnych Unii Europejskiej*, [w:] S. Wróbel (red.), *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, Toruń 2008, s. 223; F. Schimmelfenning, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationist Theory of Democratization*, „European Political Science Review” 2010, nr 2, s. 231–232.

kwestii ma się on odnosić? Dotyka on bowiem tylko wybranych elementów konstrukcji integracyjnej⁵.

Unia, w odróżnieniu od klasycznej organizacji międzynarodowej, pełni w szerokim zakresie funkcje prawodawcze, będące podstawową przesłanką jej istnienia. Upodabnia się tym samym do państwa (zwłaszcza federalnego), ponieważ wykonuje władzę publiczną skutkującą aktami prawnymi stosowanymi pośrednio i adresowanymi nie tylko do państw, lecz również do osób fizycznych i prawnych. Legitymizacja źródeł władzy UE wynika z traktatów założycielskich ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na powierzeniu Unii przez państwa określonych kompetencji władzy publicznej (art. 5 TUE, art. 90 Konstytucji RP)⁶.

Unia Europejska jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej ewolucji pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli rozszerzania jej kompetencji (pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, a w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak, i zapewne długo nie będzie, światowego parlamentu, rządu czy sądów. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie. Jak trafnie zauważa Jerzy Kranz: *Demokracja rozwinęła się w państwie, tymczasem fundamentem relacji międzynarodowych pozostaje zasada równej suwerenności państw. Demokracja nie jest w stosunkach międzynarodowych kategorią pierwszoplanową, chociaż współczesne prawo międzynarodowe czyni wiele na rzecz jej rozwoju i umocnienia. Nietrafny wydaje się pogląd o sprzeczności między demokracją a suwerennością, podobnie jak pozorna jest sprzeczność między suwerennością a prawem międzynarodowym. Teza o deficycie demokracji w stosunkach międzynarodowych, w tym w organizacjach międzynarodowych, jest myląca, gdyż opiera się przede wszystkim na porównaniu z demokracją w państwie. Trzeba zatem szukać innych wariantów demokracji⁷.*

⁵ R. Willa, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Athenaeum – Polski Przegląd Politologiczny” 2010, t. 23, s. 194–195.

⁶ J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 20–36.

⁷ J. Kranz, *Deficyt demokracji...*, *op. cit.*, s. 10–11. Por. także: J. Kranz, *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, [w:] S. Sowiński, J. Węgrzecki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010, s. 15–46.

Klasyyczna analiza natury Unii Europejskiej dowodzi, że jest to byt polityczny *sui generis*, o charakterze hybrydowym, usytuowany na kontinuum pomiędzy konfederacją a federacją, ale w sposób nietypowy z punktu widzenia podziału kompetencji między poziomem krajowym i europejskim (ponadnarodowym). W ostatnich latach coraz częściej formułowane są postulaty dalszej federalizacji Unii Europejskiej, co pozwoliłoby na przewyciężenie jej inercji, w tym również kryzysu gospodarczo-społecznego i politycznego oraz wzmocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony, wielu badaczy wskazuje, że formuła federalna (ustrój) nie jest adekwatna dla istoty unijnej rzeczywistości, w tym dynamizacji procesów różnicowania się integracji europejskiej. Przekonują oni, że bardziej użyteczną dla Unii Europejskiej formułą będzie imperium, definiowane poprzez relacje asymetrii między centrum a peryferiami, zmienną strukturę przestrzenną, determinowaną ekspansją terytorialną oraz logiką dwupoziomowej tożsamości – tożsamość narodowa (krajowa) oraz tzw. misja cywilizacyjna⁸.

Unia Europejska po ostatnich rozszerzeniach straciła wigor i wizję, szamocze się w politycznej doraźności, próbując z coraz większym trudem równoważyć narodowe egoizmy. Liczne kryzysy – właściwie w każdej z tzw. unijnych polityk – energetycznej, imigracyjnej, fiskalnej, klimatycznej, obronnej itp., skłaniają rządy raczej do sięgania po narzędzia własne, narodowe, niż wspólnotowe. Kryzys walutowy w strefie euro podmył fundamenty całej Unii Europejskiej. Największe państwa członkowskie podważają już nie tylko gospodarce, ale także polityczne i społeczne filary zjednoczonej Europy. Ustrój wspólnoty nie zdaje egzaminu, wyłaniają się nowe linie podziału, a największe państwa Unii Europejskiej zmieniają sojusze. Francja i Niemcy oddalają się coraz bardziej od siebie, a przecież są to dwa najważniejsze kraje Unii, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę. *De facto*, to Niemcy przez dekady stanowiły fundament, także finansowy, jednoczącej się Europy, a dziś coraz jawniej obnoszą się z poczuciem krzywdy i słabnącą wiarą w sens napędzania tej całej trzeszczącej maszynierii, jaką przypomina Unia Europejska.

Rozłam francusko-niemiecki to wynik ostatnich zmian (modyfikacji) ustrojowych we wspólnocie. Traktat z Lizbony ustanowił Europę międzyrządową, w której Komisja Europejska, tradycyjny oponent rządów, jest cieniem dawnej potęgi, a przywódcy walczą między sobą. Wzrost znaczenia partii

⁸ U. Beck, *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009; M. Gravier, *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power” 2011, nr 7.

i ruchów populistycznych, praktycznie w całej Europie, spowodował powrót retoryki „interesu narodowego” i nasila rytualne ataki na unijną biurokrację⁹.

Jak pokazały wydarzenia związane z francuskim i holenderskim „nie” wobec traktatu konstytucyjnego w 2005 roku, a także irlandzki sprzeciw wobec Traktatu z Lizbony w 2008 roku, wyrażone w ogólnonarodowych referendach, w państwach Unii Europejskiej spora część obywateli nie akceptuje tempa lub kierunku, w jakim projekt integracji europejskiej podąża. Nawet w powtórny referendum przeprowadzonym w Irlandii w 2009 roku, przeciw Traktatowi Lizbońskiemu oddano ponad 30% głosów. Eurosceptycyzm jest więc współcześnie istotnym problemem, mogącym zahamować procesy integracyjne oraz przysparzającym zjednoczonej Europie nowych dylematów, których nie doświadczyła nigdy wcześniej.

Jednocześnie, widać to wyraźnie choćby na przykładzie Grecji czy Ukrainy, żaden z wielkich problemów, z którymi konfrontują się rządy unijne, nie może być rozwiązany w pojedynkę. Nie ma dziś w Europie wpływowych ruchów politycznych ani przywódców, którzy głosiliby chęć ograniczenia państwowej suwerenności na rzecz wspólnych, unijnych instytucji. Dziś w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, spójności i wiary co do jej perspektyw. Wrogami Unii są dziś nie tylko eurosceptycy, ale także realisci, którzy bez trudu znajdują argumenty, że to wszystko źle działa, a więc trzeba dbać o własne interesy i wyrwać, co się da, a przynajmniej nie dać sobie wyrwać. Tymczasem pogrążona w kryzysach, zmęczona i będąca na rozdrożu Unia Europejska potrzebuje dzisiaj odświeżenia zapomnianych słów, pojęć i emocji, które w przeszłości motywowały do wysiłków na rzecz budowy zjednoczonej, demokratycznej i bogatej Europy¹⁰.

Najwyższa więc pora, aby w Unii Europejskiej rozpocząć poważną debatę o wartościach podstawowych. O tym, czym jest dziś faktycznie i czym powinna

⁹ A. Moroska, *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligii Polskich Rodzin w Polsce)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010; H.G. Betz, *Warunki sukcesu (klęski) – populistycznych partii radykalnej prawicy we współczesnych systemach demokratycznych*, [w:] Y. Meny, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007, s. 273–275; C. van der Eijk, M. Franklin, *Potential for Contestation on European Matters At National Elections in Europe*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004, s. 31–33; A. Kopka, *Populizm lewicowy w Europie na przykładzie partii „Die Linke” w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 79–96.

¹⁰ W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 7–20; W. Smoczyński, *Europa się chwije*, „Polityka”, 29.06–5.07.2011; J. Baczyński, *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.07.2011.

być europejska tożsamość, odpowiedzialność i solidarność. Jakie obowiązki nakłada ona na bogatszych członków unijnej rodziny, a jakie na uboższych? Bez wiarygodnego nazwania, przypomnienia bądź odkrycia na nowo owej europejskiej tożsamości, Unia nie będzie mogła normalnie funkcjonować, rozwiązywać skutecznie swych gospodarczych, społecznych i politycznych problemów, powiększać się i rozwijać oraz modernizować się, a w rezultacie tego dojdzie do jej jeszcze większego paraliżu, a być może nawet rozpadu, albo stanie się co najwyżej strefą wolnego handlu, jak twierdzi George Fredman w wydanej niedawno książce pt. *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*.

W kontekście powyższych pytań badawczych i też chciałbym podkreślić, że rok 2014 może mieć kluczowe znaczenie dla dalszej demokratyzacji i funkcjonowania UE oraz jej systemu politycznego. Zakończą się kadencje zarówno Komisji Europejskiej (tzw. Komisja Barroso II), jak również Parlamentu Europejskiego (7. kadencja). W związku z tym między 22–25 maja 2014 roku zaplanowane zostały powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego. Będą one okazją do kolejnej debaty na temat deficytu demokracji w Unii Europejskiej oraz w ogóle integracji europejskiej, i pokazania wymiernych korzyści, jakie wynikają dla obywateli z członkostwa ich państw w tej specyficznej organizacji międzynarodowej, a co jest szczególnie ważne w kontekście pogarszania nastrojów społecznych z powodu kryzysu finansowo-gospodarczego i wzrostu eurosceptycyzmu. Po ukonstytuowaniu się w lipcu 2014 roku, nowy Parlament Europejski zatwierdzi nowy skład Komisji Europejskiej i wybierze jej przewodniczącego, którym prawdopodobnie zostanie obecny szef europarlamentu i jeden z największych entuzjastów wspólnej Europy, Niemiec Martin Schulz, który często krytykuje organy wykonawcze Unii, Europejski Bank Centralny i międzynarodowe banki, że przebudowują Unię z pominięciem Parlamentu Europejskiego, jedyne, w pełni demokratycznie obieranego organu UE. W swojej niedawno opublikowanej książce pt. *Olbrzym spętany. Ostatnia szansa Europy*¹¹ Martin Schulz alarmuje, że jeśli Unia Europejska nie zmieni się w radykalny sposób, to grozi jej rozpad. Pisze więc o tym, o czym od dawna wiadomo, że Unia i jej system polityczny oraz sposób podejmowania decyzji nie budzą już zaufania, że UE już od dawna dryfuje, a jej funkcjonowanie utrudnia biurokracja, deficyt demokracji, nadmierne rozszerzanie, neoliberalny wzorzec działania oraz nieudolność zarówno w rozwiązywaniu problemów wewnątrz, jak i wobec rewolucji u granic Europy, z czym w pełni się zgadzam. Unia Europejska potrzebuje dziś radykalnych reform, które zdemokratyzują

¹¹ Szerzej na temat tej publikacji patrz: A. Krzemiński, *Martin Schulz i jego pomysły na Europę*, „Polityka”, 27.12.2013–7.01.2014, s. 49–50.

jej ustrój, ale także potrzebuje nowej aksjologii i klarownej ideologii. To zaś może jej zagwarantować tylko system federalny, ale legitymizowany przez obywateli, którzy oczekują zmian w strukturze UE i wyraźnego określenia kompetencji unijnych instytucji.

W listopadzie 2014 roku nastąpi też zmiana na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej, gdyż swoją drugą, i ostatnią, kadencję zakończy przewodniczący Herman van Rompuy. W 2014 roku ważne też będą przeobrażenia poszczególnych polityk unijnych. Przede wszystkim już od stycznia bieżącego roku rozpoczęła się realizacja programów wchodzących w skład „nowej perspektywy finansowej” UE do 2020 roku. Jej cele, zawarte w „Strategii Europa 2020”, będą realizowane m.in. poprzez wymierne wsparcie budowy europejskiej infrastruktury (w tym energetycznej) za sprawą instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) oraz zwiększenie finansowania innowacji (program „Horyzont 2020”) oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (program COSME).

Co więcej, w 2014 roku nastąpią także istotne zmiany proceduralne, mające wpływ na funkcjonowanie całej Unii Europejskiej, a zwłaszcza na proces podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej. Na mocy bowiem postanowień zawartych w Protokole nr 36 dołączonym do Traktatu z Lizbony, od 1 listopada 2014 roku wejdzie w życie nowa definicja tzw. większości kwalifikowanej. Przy podejmowaniu decyzji większość kwalifikowaną, na wniosek Komisji Europejskiej, zdefiniowano jako osiągnięcie progu 55% liczby państw (co najmniej 15) stanowiących 65% ogółu ludności UE. Od 1 listopada 2014 roku do 31 marca 2017 roku będzie obowiązywał etap przejściowy, w trakcie którego na wniosek państwa członkowskiego głosowanie może odbyć się według dotychczasowego systemu (tzw. głosy ważne). Nie bez znaczenia dla demokratycznego funkcjonowania UE, a zwłaszcza dla strefy euro, będzie też wprowadzenie w życie – wynegocjowanego w 2013 roku – Jednolitego Systemu Nadzoru Finansowego, który będzie pierwszym istotnym elementem tworzonej właśnie unii bankowej.

Z powyższego wynika więc, że Unia Europejska wciąż jest podmiotem *in statu nascendi*, a proces integracji Europy jest nadal żywotny i dotyka coraz ważniejszych sfer życia. W Europie zatem cały czas „o coś chodzi” i myślenie o UE w kategoriach „ukończonego projektu” jest błędem. Zasadnicze dylematy Unii Europejskiej i jej systemu politycznego pozostają bowiem wciąż nierozwiązane: chcemy demokracji w konstrukcji, w której jest ona ciałem obcym, poszukujemy równowagi między elementami ponadnarodowymi i międzyrządowymi, wierząc instynktownie, że państwo narodowe jednak na coś się przydaje, wciąż zastanawiamy się nad sensem wartości europejskich, a jednocześnie hołdujemy wartościom narodowym. Chcemy poszerzania

i pogłębiania UE, ale jednocześnie boimy się tych procesów, czego dobrym przykładem są losy traktatu konstytucyjnego, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) czy akcesji Turcji do Unii Europejskiej¹², która już w 1959 roku złożyła wniosek o stowarzyszenie z EWG, a układ stowarzyszeniowy, tzw. Umowa Ankarska została podpisana we wrześniu 1963 roku. Zawarto w niej zapis – zarówno w preambule, jak i w artykule 28, który *explicite* zakładał perspektywę pełnego członkostwa Turcji we Wspólnotach Europejskich. I, choć minęło już ponad pół wieku, to Turcja wciąż jest poza Unią Europejską¹³.

Trzeba więc nieustannie dokonywać nowych wyborów i ponosić ich konsekwencje. Choć UE wychodzi już z okresu dziecięcego, jeśli pamiętamy, że od podpisania powołującego ją do życia Traktatu z Maastricht upłynęło ponad 20 lat, to wciąż zastanawiamy się, jakie i czyje wartości oraz interesy reprezentuje. Jednocześnie dostrzegamy, że staje się ona istotnym ośrodkiem władzy, nie tylko na skutek redystrybucji i alokacji zasobów, ale także przez kształtowanie dyskursu i nadawanie ram poszczególnym segmentom życia społecznego¹⁴.

Z drugiej zaś strony państwa członkowskie Unii Europejskiej nadal są suwerenne i będą takie dopóty, dopóki decyzja o delegowaniu danej kompetencji wynikającej z suwerenności, jej wspólnym wykonywaniu lub pozostawieniu do realizacji wyłącznie na poziomie krajowym pozostanie w ich gestii. Co więcej, suwerenność jest niezbędnym atrybutem członka Unii Europejskiej – podmiot niesuwerenny nie jest bowiem w stanie wypełniać obowiązków wynikających z członkostwa.

Spór o system polityczny UE i jej ostateczny kształt ustrojowy (instytucjonalny), w tym także o demokratyczne zasady jej funkcjonowania w praktyce oraz o miejsce i funkcje państw w stosunkach międzynarodowych ma już długą historię i bogatą literaturę przedmiotu¹⁵. Przedmiotem tego sporu są

¹² J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012; A. Wedel-Domaradzka, *Parlament Europejski a prawa człowieka – uwagi na tle postępującej integracji, demokratyzacji i norm prawa międzynarodowego*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011; J. Wódka, *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013, s. 24–28.

¹³ A. Arikian, *Turkey and the EU: an awkward candidate for EU membership*, Londyn 2006.

¹⁴ P.J. Borkowski, *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2013, s. 431–432.

¹⁵ J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1955–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza polityczna*, Kraków 2012; D. Kabat Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadna-*

również takie kwestie, jak miejsce państwa narodowego w procesie integracji, transfer suwerenności na szczebel wspólnotowy, a następnie unijny, struktury międzyrządowe i ponadnarodowe, tożsamość narodowa i europejska czy legitymizacja demokratyczna integracji Europy. Już wiele razy stawiano pytanie, które wciąż jest aktualne, a mianowicie, jak pogodzić interes narodowy danego kraju z koniecznością rezygnacji z niektórych lub nawet większości atrybutów jego suwerenności, wchodząc w struktury ponadnarodowe? Odpowiedzi na tego typu pytania są różne, bo determinowane konkretnym ujęciem teoretycznym lub przyjętym paradygmatem badawczym. Na przykład zwolennicy teorii neofunkcjonalnej zakładają, że jest to możliwe, ale pod warunkiem, że potencjalne zyski wynikające z uczestnictwa i działalności w instytucjach o charakterze ponadnarodowym będą większe niż te wypływające z działań instytucji międzyrządowych (reprezentujących państwa). Elementy federalizmu i liberalnej współpracy międzyrządowej próbowali z kolei łączyć zwolennicy teorii kooperatywnego federalizmu, jak na przykład Wolfgang Wessels. Według nich sprawa finalnego ogniwa europejskiej integracji pozostaje wciąż otwarta, tzn. że może to być niepełna, pełna lub kooperatywna federacja, w której będzie dominować współpraca wspólnotowa (ponadnarodowa) ze współdziałaniem rządów państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z tym modelem teoretycznym, Unia Europejska jest demokratycznym ugrupowaniem integracyjnym, dobrowolnym związkiem suwerennych państw, w którym dochodzi do wzajemnego przenikania się rozwiązań federacyjnych i ponadnarodowych z elementami współpracy międzyrządowej, ale ta ostatnia ma służyć interesom zarówno narodowym, jak i wspólnotowym¹⁶.

Międzyrządowość, rozumiana jako jedna z demokratycznych metod budowania zjednoczonej, ponadnarodowej, a więc wspólnie (centralnie) zarządzanej Europy, poprzez szeroko zakrojoną integrację gospodarczą, społeczną i polityczną, urzeczywistnianą na zasadzie kompromisów i konsensusu przez państwa narodowe, nawet przy istniejących, już sprawdzonych i sprawnych ramach procesowania, jest jednak czasochłonna i opóźnia procesy decyzyjne, a co często wywołuje negatywne konsekwencje, szczególnie w polityce zagra-

rodowa. *Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010; P.J. Borkowski, *Nie takie państwo straszne jak je malują – o funkcjach czynnika międzyrządowego w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Guzicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, tom I, Toruń 2012.

¹⁶ W. Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, „*Jurnal of Common Market Studies*” 1997, nr 2, s. 267–298; J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, *op. cit.*, s. 16–17; P.J. Borkowski, *Nie takie państwo straszne...*, *op. cit.*, s. 93.

nicznej UE, która wymaga szybkich decyzji i reakcji na zachodzące w świecie wydarzenia. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że międzyrządowy charakter decyzji odbija się też na ich treści i jakości oraz spowalnia procesy integracyjne i hamuje aktywność UE na arenie międzynarodowej. Praktyka pokazuje też, że instytucje ponadnarodowe są sprawniejsze niż instytucje (organy) międzyrządowe, w których reprezentowane są interesy narodowe państw członkowskich, często o charakterze partykularnym, sprzecznym z interesami ogólnoeuropejskimi czy światowymi. Organy ponadnarodowe (technokratyczne) są w stanie lepiej dostrzec i opisać zjawiska i procesy, dokonać ich wnikliwej oceny i zaproponować konieczne działania, ale brak legitymizacji utrudnia im faktyczne podjęcie działań. Niezbędny impuls i sygnał do działania musi nadejść od struktur międzyrządowych, w praktyce od grupy państw zagrożonych albo państw, których dany proces czy wydarzenia dotyczą pośrednio lub bezpośrednio. Zatem rywalizację ponadnarodowości i międzyrządowości należy traktować w sposób bardziej równorzędny niż do tej pory, czyli bez przypisywania jednemu z komponentów innowacyjności i nakierowania ku przyszłości, a drugiemu archaiczności. Tym bardziej, że kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008–2012: *pokazał całkowitą niezdolność do działania struktur ponadnarodowych, obnażając fałszywość funkcjonalnych założeń o przewadze technokracji. Zatem wyłącznie jednostronny ruch, z międzyrządowością jako mechanizmem pomocniczym, a nie równorzędnym komponentem integracji, to recepta na porażkę projektu*¹⁷, czyli Unii Europejskiej.

Kryzys ten obnażył również wiele innych słabości Unii Europejskiej, a zwłaszcza bezsilność technokratycznego zarządzania unijnymi praktykami, oraz ujawnił faktyczne ośrodki władzy w skomplikowanym unijnym systemie politycznym, w którym codzienna działalność nie zawsze wskazuje, na pierwszy rzut oka, centra podejmowania kluczowych decyzji. Przede wszystkim ujawnił słabość decyzyjną czołowego organu ponadnarodowego Unii Europejskiej, czyli Komisji Europejskiej, i bezsilność jej przewodniczącego. Kryzys ten, bezprecedensowy w najnowszych dziejach Europy i UE, pokazał również słabość czynnika międzyrządowego oraz istniejące wciąż w Unii Europejskiej podziały, egoizmy i partykularyzmy. Pokazał, że jej system polityczny jest ułomny i nadal bardzo różni się od demokratycznych systemów politycznych w państwach narodowych, których podstawę funkcjonowania stanowi klasyczny trójpodział władzy.

Dotychczasowy proces integracji w Europie, którego apogeum stanowiło utworzenie Unii Europejskiej, pokazuje, że nie była to kumulacja działań

¹⁷ P.J. Borkowski, *Międzyrządowość w procesie integracji...*, op. cit., s. 433.

ponadnarodowości hamowanej przez to, co międzyrządowe, ale aktywna partycypacja obu tych komponentów, przy czym ten międzyrządowy, wobec wciąż aktualnej suwerenności państw, okazywał się często kluczowy. Zatem perspektyw dalszej integracji Europy i demokratyzacji UE należy upatrywać w procesie interakcji międzyrządowości i ponadnarodowości, które na równych prawach powinny kształtować rzeczywistość europejską, nie tyle eliminując jedna drugą, lecz szukając nowego *modus operandi*, właściwego dla wyzwania, jakie niesie globalizacja i w ogóle XXI wiek.

Procesy globalizacyjne, determinujące dziś międzynarodową integrację, powodują, że państwa nie są w stanie rozwiązywać wielu problemów i rozwijać się samodzielnie. Szanse i zagrożenia mają obopólny charakter transgraniczny, a rola państwa nieuchronnie się zmienia. Utrata lub ograniczenie pewnych kompetencji mogą jednak zostać zrekompensowane nowymi możliwościami w międzynarodowej współpracy (prawo i organizacje międzynarodowe). Wymogi demokracji przenoszą się tym samym z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową. W rezultacie tego Unia Europejska powoli upodabnia się do państwa, jednak jest odrębnym od niego podmiotem prawnym. Instytucje międzynarodowe z natury rzeczy pozostają zawsze w pewnej opozycji (konkurencji) wobec instytucji narodowych. Z kolei państwa i narody nie są w Unii Europejskiej zagrożone, gdyż integracja utrudnia ich izolację lub peryferyzację oraz przyczynia się do wzrostu ich dobrobytu i zapewnia im bezpieczeństwo.

2. DEMOKRATYCZNE PAŃSTWA W DEMOKRATYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PRZYSZŁOŚĆ

Nie ulega wątpliwości, że po 60 latach od powstania pierwszych Wspólnot, Unia Europejska potrzebuje nowej strategii rozwoju oraz daleko idącej modernizacji i demokratyzacji. Dziś musimy odpowiedzieć sobie nie tylko na pytanie, czy model demokracji w państwie może być wzorem dla Unii Europejskiej oraz, czy Unia powinna stać się państwem (mocarstwem), ale przede wszystkim musimy odpowiedzieć na pytanie, co należy uczynić, aby Unia się nie rozpadła. Obecny kryzys ukazał jej prawdziwe oblicze, ale – jak już pisałem – przede wszystkim słabości. Unia Europejska jest w dużej mierze unią tylko z nazwy, bo „unia” w ogóle oznacza przecież ścisły związek kogoś lub czegoś. Tymczasem wewnątrz UE cierpiącej na deficyt demokracji mamy nadal mocno i pod każdym względem zróżnicowane, choć demokratyczne państwa narodowe. W związku z tym mamy UE podzieloną na kraje należące

do eurolandu i będące poza tym sztucznym tworem, z własnymi walutami narodowymi¹⁸.

Pojawia się więc uzasadnione pytanie o przyszłość UE: czy ma być unią gospodarczą, polityczną i społeczną? Czy powinna konkurować z najbardziej dynamicznymi państwami świata? Tak! Ale, aby tak się stało UE potrzebuje większego wzrostu gospodarczego i większego zatrudnienia (dziś ma 27 mln bezrobotnych, a w Hiszpanii ponad 40%, w tym są to głównie ludzie młodzi). Należy zatroszczyć się o wzrost dobrobytu obywateli w UE, bo tylko wówczas UE będzie akceptowana społecznie.

Kancelerz Angela Merkel w wywiadzie przyznała, że *w przeszłości oszukiwaliśmy samych siebie. (...) Zbyt często nie przestrzegaliśmy reguł, które sami ustanowiliśmy, takich jak obowiązujący w strefie euro pakt stabilności i wzrostu (Traktat z Maastricht z 1992 roku zakłada m.in., że deficyt budżetowy w krajach strefy euro nie może przekroczyć 3%. Przed kryzysem tę zasadę łamały m.in. także Niemcy i Francja). I dalej: mamy europejską politykę wewnętrzną, a więc nie możemy już traktować się nawzajem w białych rękawiczkach, lecz musimy – tak jak w każdej polityce wewnętrznej – mówić o problemach wprost, nie owijając w bawełnę, i w ten sposób je rozwiązywać. Ale to wymaga dalszej korelacji i koordynacji polityk narodowych, ich integracji – co więcej, aby „krok po kroku oddawać kolejne kompetencje wspólnej Europie”, a europejskie – unijne – instytucje muszą mieć większe uprawnienia do kontroli – i więcej zapału do działania. Musi dojść do ustanowienia „wspólnej polityki finansowej i budżetowej UE”.*

Kancelerz Niemiec przyznała również, że UE potrzebuje modernizacji, tj. nowej strategii, radykalnych rozwiązań systemowych i konkretnych działań. Tak, aby w przyszłości mogła stać się federalną Europą. Więcej kompetencji musi mieć Komisja Europejska, która powinna działać jak rząd europejski. Do tego silny Parlament Europejski, a jego *de facto* drugą izbą stać się powinna Rada Unii Europejskiej z szefami rządów lub państw. I – Europejski Trybunał Sprawiedliwości – jako Sąd Najwyższy. Tak powinna wyglądać zmodernizowana w aspekcie politycznym i instytucjonalnym demokratyczna Unia Europejska. Do tego potrzebne jest jednak dalsze zacieśnienie współpracy i związane z tym dalsze ograniczenie suwerenności poszczególnych państw członkowskich. Tylko wówczas UE może stać się graczem światowym, trzecią po Chinach i Indiach potęgą, albo zostanie politycznie, gospodarczo i spo-

¹⁸ J.M. Fiszer, *Szanse i zagrożenia dla modernizacji Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego*, [w:] J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 132.

łecznie zmarginalizowaną częścią coraz bardziej globalizującego się świata, peryferiami nowego ładu międzynarodowego.

Unia Europejska u progu XXI wieku wymaga dalszego wzmocnienia struktur wspólnotowych i powszechnego kształtowania świadomości europejskiej oraz globalnej wśród państw członkowskich i ich obywateli. Unia ma też poważne kłopoty z kształtowaniem wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości, obrony i polityki zagranicznej, gdyż nie jest ona państwem, a integracja zachodnioeuropejska, której ukoronowaniem jest UE, przebiegała pod parasolem obronnym NATO, w którym główną rolę odgrywały Stany Zjednoczone. Spowodowało to uzależnienie systemu obronnego UE i całej Europy od zewnętrznego mocarstwa, spoza struktur integracyjnych. W rezultacie tego UE, czy też szerzej Europa, wciąż nie potrafią zdefiniować „kim jesteśmy?”, a zwrot „europejska forteca” (*fortess Europe*), choć rzadko ostatnio używany w Unii Europejskiej, w krajach pozaeuropejskich nadal pozostaje synonimem jej braku otwartości na świat i globalizację.

Tajemnicą poliszynela jest, że Unia Europejska znajduje się na rozdrożu, ale wiele osób nadal nie uznaje, że tak jest. Stara powojenna koncepcja Schumana i Moneta nie pasuje do nowych wyzwań XXI wieku. Okazało się, że idea federalistyczna, zakładająca tworzenie „coraz ściślejszego związku” i będąca siłą napędową procesu integracji europejskiej przez ostatnie 60 lat, nie jest trwałym sposobem dalszego postępowania. Idea ta wyczerpała się. Koncepcje „im większy, tym lepszy” i „podejście uniwersalne” nie są już aktualne.

Odpowiedzialną reakcją na obecną sytuację jest znalezienie nowej definicji współpracy między narodami europejskimi. Potrzebna jest nowa równowaga między władzą sprawowaną na szczeblu UE a kompetencjami państw członkowskich. Podejście to powinno stworzyć odpowiednią równowagę między dbałością o to, by UE posiadała środki i zdolności do zajmowania się sprawami, które mają wpływ na wszystkie państwa członkowskie, a ochroną ich suwerenności narodowej¹⁹.

Intelektualna koncepcja będąca podstawą integracji i demokratyzacji UE to jednak nadal idea federalistyczna. Wydaje się, że sytuacji tej nie można zmienić, ponieważ w debatach na temat przyszłości UE brakuje odwagi i świeżego podejścia. Ponadto sytuację tę utrwała również postępowanie instytucji UE. Zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski stały się instytucjami autoafirmatywnymi, promującymi własne interesy

¹⁹ J.M. Fiszer (red.), *Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2011, s. 12–13.

i programy kosztem obywateli. Powiększa to różnicę między postrzeganiem a realiami w przypadku UE i obywateli jej państw członkowskich. O zjawisku tym świadczy ciągle obniżająca się frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego od 1979 roku. Społeczne postrzeganie UE jest stosunkowo nieznaczące. Integracja europejska w coraz większym stopniu staje się projektem elitarnym, mało zrozumiałym dla obywateli. Jeśli nadal ten stan będzie trwał, to podstawy UE będą stopniowo podważane, co wzmocni tendencje protekcyjnistyczne i nacjonalistyczne. W związku z tym trzeba jak najszybciej stworzyć nowe, silne przywództwo, które będzie gotowe do zmiany obecnego paradygmatu UE i określenia nowej wizji jej rozwoju. Unia Europejska musi stać się bardziej otwarta, elastyczna, przejrzysta, efektywna i odpowiedzialna, zdolna do zapewnienia obywatelom jej państw członkowskich usług wysokiej jakości, a jednocześnie trzeba zatrzymać proces jej nadmiernego wkraczania w obszar kompetencji państw członkowskich.

Co więcej, kontynuacja reform wewnętrznych o charakterze funkcjonalnym lub neofunkcjonalnym, bądź działania podejmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie powinny być traktowane jako jedyny czynnik warunkujący kreację Unii jako „mocarstwa”. Europa i Unia Europejska powinny jak najszybciej zaoferować światu swoją nową tożsamość. Jednakże sposób dyskusji o tożsamości powinien ulec zmianie²⁰.

Ponadto istnieje pilna potrzeba zintensyfikowania badań naukowych, które będą analizowały i opisywały procesy integracji europejskiej tak, jak są one postrzegane przez społeczeństwa i elity polityczne różnych uczestników stosunków międzynarodowych. Badania te powinny wyjaśniać podstawowe kontrowersje związane z percepcją Europy i Unii Europejskiej. Ich celem powinna być kompleksowa analiza postrzegania Europy przez podmioty zewnętrzne wraz ze wskazaniem czynników, które przyczyniają się do wzmacniania przestrzeni współpracy i współlistnienia oraz warunków tworzenia sojuszków międzynarodowych w ramach bądź ze strukturami zintegrowanej Europy. Bez takiej analizy, porządkującej percepcję Europy i UE przez otoczenie międzynarodowe, nie ma możliwości na wzmocnienie pozycji UE w świecie oraz sprostania przezeń wyzwaniom globalnym, a co od wielu lat deklarują szefowie rządów i państw Unii Europejskiej.

Traktat z Lizbony, który radykalnie zreformował unijne instytucje, sprawił, że Unia Europejska już dziś jest w stanie konkurować i współpracować z naj-

²⁰ A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Polity Press, UK – USA 2006, s. 123–124; J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2006; M. Cichocki, *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21.07.2010, s. 16.

większymi uczestnikami stosunków międzynarodowych oraz skutecznie stawić czoło czekającym ją wyzwaniom i stać się jednym z najważniejszych filarów w kształtującym się na świecie nowym, wielobiegunowym (multipolarnym) ładzie międzynarodowym. Wyzwania te wynikają zarówno z sytuacji w Unii, jak i dotyczą jej środowiska międzynarodowego. W pierwszym przypadku chodzi o umocnienie spójności Unii, zwiększenie możliwości podejmowania decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej, wyrównywanie poziomu w rozwoju gospodarczym i społecznym między państwami członkowskimi, skuteczne funkcjonowanie Unii jako obszaru demokracji, pokoju, sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz poszanowania praw człowieka, jak też strefy solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego i energetycznego. W drugim – zapewnienie Unii Europejskiej możliwości odgrywania należytej jej roli w zglobalizowanym świecie. Chodzi o tworzenie warunków do wywierania przez Unię istotnego wpływu na procesy międzynarodowe i współkształtowanie nowego ładu międzynarodowego, w którym Europa nie będzie zmarginalizowana, ani zagrożona przez nowe potęgi i ośrodki decyzyjne. Warunki te zostały już z grubsza określone w przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2010 roku strategii „Europa 2020”, która jest kontynuacją strategii lizbońskiej z 2000 roku, odnowionej w 2005 roku²¹.

Jak pisze Maciej Duszczyk: *Strategia „Europa 2020” została opracowana w czasach globalnego kryzysu gospodarczego, co pomimo intencji autorów, oby nie był to główny punkt odniesienia, musiało wpłynąć na jej kształt. Strategia ta (...) definiuje główne priorytety w zakresie rozwoju ekonomiczno-społecznego na kolejną dekadę. Czas kryzysu pozwolił mocniej zaakcentować te problemy, które prawdopodobnie bez tej perspektywy nie znalazłyby się w dokumencie. (...) Dotyczyło to w szczególności wyzwań społecznych związanych z jednej strony z procesami demograficznymi, a z drugiej rosnącą konkurencją ze strony państw, gdzie funkcjonują nieporównywalne standardy w zakresie prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych. Strategia lizbońska poniosła porażkę, głównie z trzech powodów. Po pierwsze, ze względu na pączkującą liczbę celów, które dodatkowo były sprzeczne ze sobą. Po drugie, z powodu konfliktów politycznych wobec tzw. „europejskiego modelu społecznego”, co zepchnęło konieczność modyfikacji strategii lizbońskiej na plan dalszy. I wreszcie, po trzecie, słabej pozycji Komisji Europejskiej, która*

²¹ J. Ciechański, *Problem modernizacji Unii Europejskiej w świetle strategii Europa 2020. Problem zmiany paradygmatu integracyjnego*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 387–432; M. Duszczyk, *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020 – lekcja dla Unii Europejskiej*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju...*, op. cit., s. 433–451.

nie była w stanie wymuszać na państwach członkowskich działań, do których same się zobowiązały. Wydaje się, iż wszystkie te trzy problemy zostały prawidłowo zaadresowane w strategii „Europa 2020”, do czego przyczynił się również Traktat lizboński, przenosząc kolejne kompetencje na poziom wspólnotowy. Nie gwarantuje to jednak sukcesu strategii, która jest zależna jednak od determinacji rządów państw członkowskich w realizacji działań krajowych ukierunkowanych na wzrost konkurencji²².

Aby jednak strategia ta przyniosła sukces i przyczyniła się do unowocześnienia i uwspółcześnienia Unii Europejskiej, a co jest niezbędne, decydenci odpowiedzialni za jej urzeczywistnianie w praktyce powinni sobie uświadomić, że integracja europejska jest przede wszystkim procesem społecznym. Dotyczy on całych społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej i wszystkich sfer życia: gospodarczej, politycznej, społecznej, kulturowej, a także szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dotychczasowym zaś motorem integracji były wąskie, proeuropejskie elity skupione głównie w instytucjach i agendach Unii Europejskiej oraz rozproszone wśród biurokracji, a także elity polityki, biznesu i kultury w poszczególnych państwach członkowskich. Europejczycy, obywatele Unii Europejskiej są więc przedmiotem tego procesu, a nie jego podmiotem. Większość tzw. zwykłych ludzi w krajach należących do Unii Europejskiej, albo niespecjalnie uświadamia sobie swe uczestnictwo w procesach integracyjnych Europy, albo ma do idei jednoczenia naszego kontynentu raczej sceptyczne, a niekiedy nawet wrogie podejście – o czym już wspominałem. Ten stan rzeczy musi szybko ulec zmianie, a integracja i Unia Europejska muszą służyć ludziom, wszystkim obywatelom, a nie tylko elitom. W tym kierunku muszą też zmierzać procesy modernizacyjne w Unii Europejskiej.

Dał temu wyraz, co napawa optymizmem, przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, podkreślając m.in., że: „Unia Europejska potrzebuje nowego kierunku. Unia Europejska potrzebuje nowego sposobu myślenia. Oznacza to przede wszystkim zaakceptowanie faktu, że płyniemy na jednym statku. Musimy się zjednoczyć, aby osiągnąć skalę i skuteczność działań koniecznych do odgrywania właściwej nam roli na arenie światowej i do obrony naszych wartości w zmieniającym się świecie. Potrzebny jest nam przełomowy pakt na rzecz Europy, europejski New Deal. Nie może być miejsca na wątpliwości co do konieczności głębokich reform i co do woli wspólnego ich zrealizowania. Ten pakt wymaga ukończenia głębokiej i prawdziwej unii gospodarczej opartej na unii politycznej. (...) Musimy ukończyć konstrukcję unii gospodarczej i walutowej. Musimy utworzyć unię bankową i unię fiskalną. (...) Unia polityczna oznacza również, że będziemy intensywniej prowadzić

²² M. Duszczyk, *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020...*, op. cit., s. 450–451.

działania na arenie międzynarodowej. Nasi obywatele i nowy ład na świecie bardziej niż kiedykolwiek potrzebują aktywnej i wpływowej Unii Europejskiej. (...) Musimy przekształcić się w federację państw narodowych. Nie superpaństwo, ale demokratyczną federację państw narodowych, która będzie w stanie rozwiązywać nasze wspólne problemy, dokonując takiego podziału suwerenności, aby każde państwo było lepiej przygotowane do kontrolowania swojego własnego losu. W ostatecznym rozrachunku potrzebny będzie nowy traktat. Potrzebna jest szeroko zakrojona debata w całej Europie. Europa nie może być technokratyczna, biurokratyczna ani dyplomatyczna. Musi być coraz bardziej demokratyczna²³.

PODSUMOWANIE

Mimo podejmowanych wysiłków, Unia Europejska od lat pogrążona jest w kryzysie finansowo-gospodarczym²⁴. Towarzyszy mu kryzys aksjologii, demokracji i zaufania. Kolejne transze pomocowe dla krajów najbardziej dotkniętych kryzysem politycznie motywowane są hasłami „więcej Europy”. Efekty są jednak często odwrotne od zamierzonych – Europejczycy odwracają się od wspólnego projektu europejskiego i w wielu krajach narastają tendencje (re)nacjonalistyczne. W często spóźnionych reakcjach głów państw UE brakuje spójnej wizji na przyszłość wspólnoty. Dominuje ton braku alternatywy dla obecnych rozwiązań, choć na czas tak głębokiego kryzysu alternatywa taka mogłaby okazać się jedynym wyjściem z zapaści. Energia potrzebna do budowania unii politycznej pożytkowana jest na doraźne łatanie dziur w systemie bankowym. Obywatele i obywatelki Europy stają się przedmiotem a nie podmiotem tych decyzji. Ponadto coraz bardziej dramatycznie widać stagnację gospodarki realnej i rozgoryczenie ludzi, zwłaszcza młodego pokolenia. Dotyczy to przede wszystkim państw południa Europy, które stoją w obliczu aż trzech ogromnych wyzwań: niekonkurencyjnej gospodarki, szybkiego starzenia się społeczeństw oraz kosztów obsługi ogromnych długów.

Praktyka zaś pokazuje, że należy w większym stopniu zajmować się potrzebami i odczuciami ludzi, gdy chce się zrozumieć świat i targające nim

²³ J.M. Barroso, *Europa doszła do ściany*, „Gazeta Wyborcza”, 13.09.2012, s. 11.

²⁴ L. Lutkowski, *Rozpad strefy euro – ponura wizja czy realna możliwość?*, [w:] L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizmy, drogi wyjścia*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 43–60; D.K. Rosati, *Czy strefa euro przetrwa kryzys?*, [w:] L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów...*, op. cit., s. 61–102; N. Roubini, M. Stephen, *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

konflikty. UE od lat dryfuje albo, jak mówi wielu ekspertów, jest na rozdrożu i jeśli chce odgrywać istotną rolę w świecie i umocnić pozycję Europy w nowym multipolarnym łańdże międzynarodowym, musi przekształcić się z unii gospodarczo-walutowej w silną europejską federację polityczną (federację państw narodowych), która obejmie unię walutową, fiskalną i bankową oraz społeczno-polityczną. Europa dziś potrzebuje bowiem nowego modelu integracji, a UE potrzebuje nowych reform, nowych elit i przywódców politycznych, a także nowego spojrzenia na istotę suwerenności i demokracji²⁵.

Natomiast społeczeństwa oczekują od Unii Europejskiej przede wszystkim zapewnienia dobrobytu oraz szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Niezależnie od zmian prawnych (instytucjonalnych) potrzebny jest też nowy duch polityczny i determinacja w realizowaniu podstawowych celów Unii. Niezbędna jest też wola polityczna sformułowania realnych i nośnych społecznie celów integracji.

Unia Europejska, aby mogła sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom i stać się ważnym graczem na arenie międzynarodowej oraz istotnym ośrodkiem władzy w nowym łańdże międzynarodowym, zdolnym do jego kontrolowania, musi się ustawicznie poszerzać i pogłębiać, musi reformować i umacniać demokratyczny system polityczny, gospodarczy i społeczny oraz przemawiać na arenie międzynarodowej jednym doniosłym głosem, będącym emanacją jej siły, jedności i solidarności. Powinna się stać, obok unii gospodarczej i walutowej, unią polityczną w całym tego słowa znaczeniu, a nie tylko projektem o charakterze politycznym. Trzeba przekonać Europejczyków, że droga do dalszej integracji wiedzie nie poprzez ograniczanie swobód demokratycznych, ale przez wypracowanie jednoznacznej, powszechnie akceptowanej strategii i jej konsekwentną realizację. Strategii, która będzie prowadziła do utworzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego (narodu), legitymizującego UE jako strukturę demokratyczną i jej sposób sprawowania władzy. Póki co, można co najwyżej mówić o początkach kształtowania się europejskiego *demos* na podstawie wspólnych wartości i celów. Jest to więc proces długi, którego końca nie sposób przewidzieć ani przyspieszyć, tak jak nie da się na siłę stworzyć europejskiego patriotyzmu. Ten stan rzeczy nie musi jednak przeszkadzać demokracji w Unii Europejskiej.

²⁵ J.M. Fiszer, *Modernizacja Unii Europejskiej – istota, przesłanki i perspektywy*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja procesów integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 9–26; J. Knopek (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009; J. Lewandowski, *Unia Europejska – to ostatni dzwonek...*, „Puls Biznesu”, 31.01.2013.

BIBLIOGRAFIA

- Arikan A., *Turkey and the EU: an awkward candidate for EU membership*, Londyn 2006.
- Baczyński J., *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.07.2011.
- Barcz J. (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Barroso J.M., *Europa doszła do ściany*, „Gazeta Wyborcza”, 13.09.2012.
- Beck U., *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Betz H.G., *Warunki sukcesu (klęski) – populistycznych partii radykalnej prawicy we współczesnych systemach demokratycznych*, [w:] Y. Meny, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007.
- Bogdandy A., *Demokratie, Globalisierung. Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2003, nr 1.
- Borkowski P.J., *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2013.
- Borkowski P.J., *Nie takie państwo straszne jak je malują – o funkcjach czynnika międzyrządowego w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Guzicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, tom I, Toruń 2012.
- Cichocki M., *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21.07.2010.
- Ciechański J., *Problem modernizacji Unii Europejskiej w świetle strategii Europa 2020. Problem zmiany paradygmatu integracyjnego*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Duszczyk M., *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020 – lekcja dla Unii Europejskiej*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Eijk C. van der, Franklin M., *Potential for Contestation on European Matters At National Elections in Europe*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004.
- Fiszer J.M. (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

- Fiszer J.M., *Szanse i zagrożenia dla modernizacji Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego*, [w:] J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M. (red.), *Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Modernizacja Unii Europejskiej – istota, przesłanki i perspektywy*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja procesów integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Giddens A., *Europe in the Global Age*, Polity Press, UK – USA 2006.
- Gravier M., *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power” 2011, nr 7.
- Grochalski M., *Wykorzystanie form demokracji bezpośredniej w procesach integracyjnych Unii Europejskiej*, [w:] S. Wróbel (red.), *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, Toruń 2008.
- Grzeszczak R., *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Habermas J., *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, „European Journal of International Law” 2012, nr 2.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010.
- Kabat Rudnicka D., *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010.
- Knopek J. (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Kopka A., *Populizm lewicowy w Europie na przykładzie partii „Die Linke” w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4.
- Kranz J., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3.
- Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.

- Kranz J., *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, [w:] S. Sowiński, J. Węgrzeczki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010.
- Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórym kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7.
- Krzemiński A., *Martin Schulz i jego pomysły na Europę*, „Polityka”, 27.12.2013–7.01.2014.
- Lewandowski J., *Unia Europejska – to ostatni dzwonek...*, „Puls Biznesu”, 31.01.2013.
- Lutkowski L., *Rozpad strefy euro – ponura wizja czy realna możliwość?*, [w:] L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizmy, drogi wyjścia*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Rosati D.K., *Czy strefa euro przetrwa kryzys?*, [w:] L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizmy, drogi wyjścia*, Warszawa 2013.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4.
- Moroska A., *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligii Polskich Rodzin w Polsce)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
- Roubini N., Stephen M., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Schimmelfenning F., *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationist Theory of Democratization*, „European Political Science Review” 2010, nr 2.
- Smoczyński W., *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.06–5.07.2011.
- Szymczyński T.R., *Horyzonty sporu wokół zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Wedel-Domaradzka A., *Parlament Europejski a prawa człowieka – uwagi na tle postępującej integracji, demokratyzacji i norm prawa międzynarodowego*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1955–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012.
- Wessels W., *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, „Journal of Common Market Studies” 1997, nr 2.
- Willa R., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Athenaeum – Polski Przegląd Politologiczny” 2010, t. 23.

Wódka J., *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2006.

CZY PAŃSTWO DEMOKRATYCZNE MOŻE BYĆ WZOREM DLA PRZYSZŁEJ UNII EUROPEJSKIEJ?

Streszczenie

Unia Europejska nie jest państwem, jest specyficzną organizacją międzynarodową. Wielu ekspertów twierdzi, że Unia Europejska, ewoluując, stopniowo upodabnia się do państwa, a w przyszłości może stać się federacją państw narodowych i wówczas jej struktura będzie analogiczna do struktury i systemu politycznego państwa.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej? Ponadto, czy model demokracji, z którym mamy dziś do czynienia w większości suwerennych, demokratycznych państw na świecie, może być wzorem dla Unii Europejskiej, czyli stać się podstawą dla jej systemu politycznego i funkcjonującego w jego ramach procesu decyzyjnego? Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, trzeba pokazać najpierw zasadnicze różnice istniejące między systemami politycznymi w państwach demokratycznych i w Unii Europejskiej oraz odpowiedzieć na istotne pytania dotyczące Unii Europejskiej dziś i tego, czym chce ona być w przyszłości.

CAN A DEMOCRATIC STATE BE A MODEL FOR THE FUTURE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION?

Summary

The European Union is not a state; it is a specific international organisation. However, many experts say that the European Union is evolving and is gradually getting similar to a state and, in the future, can become a federation of national states; thus its structure will be analogous to a structure and

a political system of a state. The article aims to answer a question whether a democratic state can be a model for the future development of the European Union. Moreover, can the model of democracy existing in most sovereign democratic states in the world be one for the European Union, i.e. be the basis for its political system and decision making process? In the author's opinion, to answer these questions, it is necessary to discuss major differences between the political systems in democratic states and the European Union first and answer substantial questions with regard to the European Union today and what it wants to be in the future.

МОЖЕТ ЛИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО БЫТЬ ОБРАЗЦОМ ДЛЯ БУДУЩЕГО ЕВРОСОЮЗА?

Резюме

Евросоюз является не государством, а специфической международной организацией. Многие эксперты утверждают, что Евросоюз, эволюционируя, постепенно становится похожим на государство, а в будущем может стать федерацией национальных государств, и тогда его структура будет аналогична структуре и политической системе государства. Целью настоящей статьи является ответ на вопрос, может ли демократическое государство служить примером для будущего Евросоюза? Кроме того, может ли модель демократии, с которым имеем дело в большинстве суверенных демократических государств в мире, являться примером для Евросоюза, или стать основой его политической системы и функционирующего в его рамках процесса принятия решений? По мнению автора, чтобы ответить на приведённые выше вопросы, нужно сначала показать принципиальные различия, существующие между политическими системами в демократических государствах, и в Евросоюзе, а также ответить на существенные вопросы, касающиеся нынешнего Евросоюза, и того, чем он может быть в будущем.