Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności

pod redakcją Tomasza Domańskiego

Uniwersytet
ŁÓDZKI

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Wydział Studiów
Międzynarodowych
i Politologicznych
Uniwersytet Łódzki

15 LAT
2000
2015

dr hab. Stanisław Konopacki, prof. nadzw. UŁ

Uniwersytet Łódzki

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych

Katedra Studiów Europejskich

Kryzys demokracji europejskiej

Wprowadzenie

Od 2008 r. Unia Europejska znajduje się w stanie kryzysu. Jest on na tyle rozległy i głęboki, że mało przekonujący jest pogląd o niemożliwości jej rozpadu ze względu na zbyt wielkie koszty, jakie taki proces mógłby spowodować. Przykłady imperium Habsburgów, Związku Radzieckiego oraz byłej Jugosławii dobitnie pokazują, że wbrew kosztom ekonomicznym ich upadek okazał się praktycznie możliwy.

Główną tezą artykułu jest stwierdzenie, iż kryzys Europy nie dotyczy li tylko sfery finansowej, gospodarczej, demograficznej oraz zewnętrznych zagrożeń związanych z terroryzmem, wojną na Ukrainie czy brakiem stabilności geopolitycznej we wschodnim i południowym sąsiedztwie Unii Europejskiej. Kryzys sięgnął samych fundamentów, na których spoczywa los każdej wspólnoty. Dotyczy on miejsca jednostki i obywatela w systemie politycznym UE, który od wielu lat cierpi na tzw. deficyt demokracji. Celem artykułu jest uzasadnienie przekonania, iż w ostatnim okresie deficyt demokracji uległ znacznemu zwiększeniu, czego przejawem są wyniki ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego (w 2009 i 2014 r.), nasilenie ruchów antyimigranckich w państwach członkowskich UE oraz zapowiedź ograniczenia praw wynikających z obywatelstwa europejskiego (np. Wielka Brytania). Wydaje się tedy, iż kwestia demokracji wciąż jest w procesie budowania zjednoczonej Europy problemem nierozwiązanym¹.

---

¹ U. Draetta, *The democratic principles of the European Union in the Treaty of Lisbon*, "The Federalist. A Political Review", 2008, t. 50, nr 2 s. 110.

Pewne zmiany dotyczące zwiększenia demokracji europejskiej zapowiadał Traktat z Lizbony wprowadzony w życie w 2009 r., czyli rok po wybuchu kryzysu finansowego i gospodarczego w Europie, który zapoczątkowany został upadkiem amerykańskiego banku Lehman Brothers. Zasadne zatem staje się pytanie, czy rzeczywiście dzięki nowemu traktatowi UE staje się organizacją bardziej demokratyczną i rzeczywiście zbliżoną do obywatela? Celem niniejszych rozważań jest zastanowienie się również i nad tym problemem.

1. Rola parlamentów narodowych

Traktat z Lizbony stanowi istotną odpowiedź na żądania parlamentów narodowych dotyczących wzmocnienia ich roli w Unii Europejskiej. Zdaniem Jean-Claude'a Pirisa, konieczność wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym wynikała z faktu, iż Parlamentowi Europejskiemu nie udało się ostatecznie osiągnąć demokratycznej legitymizacji, której Europa tak potrzebuje².

Dokument ten wprowadza do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nowy artykuł 12, który określa zakres udziału parlamentów narodowych w funkcjonowaniu UE (Protokół 1) i realizacji zasady subsydiarności i proporcjonalności (Protokół 2). Wedle Traktatu: „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”:

- a) otrzymując od instytucji UE informacje oraz projekty aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w UE;
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk UE w tej dziedzinie oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i oceną działalności Eurojustu;
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego Traktatu;
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 niniejszego Traktatu;
- f) uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim³.

² J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 125.

³ *Traktat z Lizbony*, art. 8c (nowy art.12), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 274.

Za sprawą Traktatu z Lizbony wszelkie projekty aktów prawnych, programy i dokumenty muszą być przesyłane do wiadomości parlamentów krajowych i wyrażenia przez nie opinii. Kolejnym elementem wzmocnienia roli parlamentów narodowych jest system „żółtej kartki”. Polega on na tym, że jeśli krytyczna opinia parlamentów krajowych wobec projektu nowego aktu prawnego reprezentuje minimum jedną trzecią całkowitej liczby głosów im przypisanych (18 głosów z całkowitej liczby 54), to taki projekt musi być „zrewidowany”. W Unii dwudziestu siedmiu członków każdemu parlamentowi przyznano dwa głosy, co czyni ich całkowitą liczbę 54⁴.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na tzw. regułę „pomarańczowej kartki”. Przewiduje ona, że jeśli opinia parlamentów narodowych kwestionujących zgodność proponowanego aktu prawnego z zasadą subsydiarności reprezentuje zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom krajowym (czyli dwadzieścia osiem z pięćdziesięciu czterech), to projekt musi być zrewidowany⁵. Parlamente krajowe mają być również informowane, zresztą podobnie jak Parlament Europejski, w zakresie wdrażania przez państwa członkowskie polityki z obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości⁶.

W konkluzji stwierdzić można, że Traktat z Lizbony znacznie rozszerza mechanizm informowania parlamentów narodowych. Przewiduje on bezpośrednie przekazywanie projektów aktów prawnych Unii do parlamentów narodowych i rozszerza zakres dokumentów, które mają być z nimi konsultowane. Również Trybunał Obrachunkowy został zobowiązany do przekazywania swych rocznych sprawozdań parlamentom narodowym.

2. Inicjatywa obywatelska

Kolejną innowacją Traktatu z Lizbony, zapowiadającą wzrost demokratyczności w UE, jest tzw. inicjatywa obywatelska. Daje ona możliwość bezpośredniego wpływania przez obywateli na proces decyzyjny w UE. Obywatele UE, w liczbie co najmniej miliona, mogą „podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”⁷. Szczegóły dotyczące minimalnej liczby państw członkowskich, z których obywatele zgłaszają inicjatywę, liczby podpisów, rozumie-

⁴ Patrz: Art. 7(2), Protokół 2.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Art. 70 TFUE.

⁷ TUE, art. 8b (nowy art. 11).

nia w odpowiednim kontekście słowa „obywatel” itd. zostają określone w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą przez Parlament Europejski i Radę, które „przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej”⁸.

Przy dokładniejszym jednak przeanalizowaniu „inicjatywy obywatelskiej” sprawa nie przedstawia się tak jasno. Trzeba pamiętać, że tzw. Zielona Księga, która zainicjowała proces wprowadzenia „inicjatywy obywatelskiej”, przewiduje określony sposób postępowania Komisji wobec inicjatywy⁹. Wedle tego dokumentu, Komisja w pierwszej kolejności ocenia, czy dana propozycja obywatelska jest zgodna z jej kompetencjami, a następnie czy sprawa przedstawiona w tym dokumencie zasługuje na podjęcie dalszych działań. Tak więc Komisja nie jest prawnie zobowiązana, ażeby niejako automatycznie nadać bieg inicjatywie, to ona jest bowiem ostatecznie odpowiedzialna, co z nią uczynić. Tutaj właśnie tkwi pewna niedoskonałość Traktatu z Lizbony dotycząca rzeczywistego charakteru inicjatywy obywatelskiej. Nie może bowiem zadowalać przewidziana w traktacie możliwość, iż dana propozycja obywateli zostanie odrzucona, ponieważ wykracza poza kompetencje Komisji. Rację ma Maciej Kaczyński, która uważa, iż w sytuacji, kiedy Komisja stwierdza, że złożona propozycja obywateli wykracza poza jej kompetencje i nie może zainicjować dalszego procesu legislacyjnego, powinna mieć możliwość zaproponowania jakiegoś innego rozwiązania. Powinna wskazać obywatelom instytucję posiadającą stosowne kompetencje oraz monitorować dalej ten proces i składać stosowne sprawozdania¹⁰. Tylko wtedy bowiem, jak się wydaje, inicjatywa obywatelska może mieć w ogóle sens.

Ponadto jest sprawą oczywistą, że inicjatywa obywatelska ma rację bytu tylko wtedy, kiedy obywatele, społeczeństwo obywatelskie mają pełny dostęp do informacji. Dlatego też postanowieniom dotyczącym inicjatywy obywatelskiej towarzyszą inne warunki określone w tym samym art. 8b (nowy art. 11). Warunki te polegają na tym, że:

1. Za pomocą odpowiednich instrumentów „instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.
2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.
3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”¹¹.

⁸ TFUE, art. 21 (nowy art. 24).

⁹ *Green Paper on a European Citizen's Initiative*, COM (2009) 622, November 2009.

¹⁰ P.M. Kaczyński, *The European Citizens' Initiative: a Proper Response from the Commission*, CEPS Commentary, 8 January 2010. s. 2.

¹¹ TUE, art. 8b (nowy art. 11).

3. Parlament Europejski

Na mocy Traktatu z Lizbony wzrasta rola i znaczenie Parlamentu Europejskiego, który wspólnie z Radą pełni funkcję prawodawczą i budżetową, a nie tylko uczestniczy w procesie legislacyjnym. Od początku istnienia wspólnot, a następnie Unii Europejskiej, jego rola stale i systematycznie wzrasta. Od ciała mającego na początku jedynie kompetencje doradcze (konsultacyjne) obecnie jest organem współdecydującym o prawodawstwie wspólnotowym i budżecie unijnym. Ponadto, jego zgody wymaga nominowanie przewodniczącego Komisji Europejskiej. Sama Komisja jest odpowiedzialna w swej działalności przed Parlamentem Europejskim, który może uchwalić wotum nieufności wobec tej instytucji, doprowadzając w ostateczności do jej rozwiązania. Pośród swych kompetencji Parlament Europejski przyjmuje również petycje od obywateli, wybiera Rzecznika Praw Obywatelskich, przedkłada zapytania do Komisji i Rady.

Zgodnie z art. 14 TUE „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii i ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”¹². Zwraca uwagę w tym artykule odmiennosc sformułowania od odpowiedniego artykułu Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, który stwierdza, że „członkowie Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami ludu (*the peoples*) państw zjednoczonych we Wspólnocie”¹³.

Reprezentacja obywateli ma charakter „degresywnie proporcjonalny”. Ustalono, że minimalnym progiem jest sześć miejsc, natomiast maksymalnie dane państwo może mieć dziewięćdziesiąt sześć miejsc w PE. Jak zauważa Jean Piris, kwestia minimalnej liczby miejsc była przedmiotem gorących debat w okresie Konferencji Międzyrządowej 2003–2004, większe bowiem państwa domagały się minimum czterech miejsc, natomiast mniejsze minimum sześć¹⁴. Ostatecznie zapisana w traktacie liczba sześciu miejsc w PE jest korzystna dla małych państw członkowskich. Stanowi to rezultat pakietowego porozumienia dotyczącego zmniejszenia liczby komisarzy oraz zmiany systemu obliczania głosów w Radzie, reform niekorzystnych dla małych państw członkowskich.

Traktat z Lizbony znacząco zwiększył rolę Parlamentu Europejskiego, przede wszystkim w wyniku rozszerzenia zakresu procedury współdecydowania, która stała się zwykłą procedurą legislacyjną. Zgodnie z jego brzmieniem „zwykła procedura prawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski

¹² Traktat o Unii Europejskiej, art. 14.

¹³ Art. 190 (1) TWE.

¹⁴ J.-C. Piris, *op. cit.*, s. 116.

i Radę na wniosek Komisji”¹⁵. Do nowych dziedzin objętych zasadą współdecydowania należą: obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, koordynacja socjalnego zabezpieczenia pracowników migrantów, kultura, zasady strefy euro, fundusze strukturalne i spójności, kwestia ustanowienia na szczeblu unijnym praw dotyczących własności intelektualnej, organizacji rynków i ogólnych wytycznych dla rolnictwa, poprawek do statutu Trybunału Sprawiedliwości i zasad komitologii.

Należy odnotować także rosnącą rolę PE w odniesieniu do Komisji Europejskiej. Parlament Europejski wybiera większością głosów przewodniczącego Komisji zaproponowanego przez Radę Europejską PE, której propozycja musi uwzględniać wyniki wyborów do PE¹⁶. Parlament może odmówić wyboru kandydata i wtedy Rada Europejska musi zgłosić inną kandydaturę. Ponadto, może głosować wotum nieufności wobec Komisji, jeśli wpłynie do niego stosowny wniosek. W świetle postanowień art. 201 (nowy 234) jeżeli wniosek o wotum nieufności przyjęty zostanie większością dwóch trzecich głosów, reprezentującą większość członków PE, „członkowie Komisji kolegiałnie rezygnują ze swoich funkcji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa rezygnuje z pełnienia funkcji w ramach Komisji”¹⁷.

Podobnie wzrastają kompetencje Parlamentu Europejskiego w obszarze budżetu unijnego. Wraz z Radą współdecyduje o wszystkich wydatkach wspólnoty. Rosną również uprawnienia Parlamentu Europejskiego w zakresie decydowania o charakterze politycznym UE. Wraz z Radą Parlament, w ramach zwykłej procedury prawodawczej, określa status partii politycznych na poziomie europejskim¹⁸.

Z kolei wedle innego zapisu Traktatu z Lizbony PE ma być w pełni informowany o prowadzonych negocjacjach dotyczących umów międzynarodowych w imieniu Unii¹⁹. Inne uprawnienia Parlamentu Europejskiego dotyczą:

- konieczności konsultowania z nim organizacji i funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 27 TUE);
- prawa kontrolowania kompetencji delegowanych i współdecydowania w procedurze przyjęcia kolejnej decyzji komitologicznej, która przed Traktatem z Lizbony przyjmowana była przez Radę po konsultacji z PE (art. 291 TFUE);
- odnośnie do klauzuli elastyczności wymagana jest zgoda PE na przyjęcie przez Radę każdego aktu prawnego wedle tej klauzuli (art. 352 TFUE);
- prawa PE do rewizji traktatów albo w zwykłej procedurze rewizyjnej, albo wedle procedury uproszczonej (art. 48 TEU). Należy zaznaczyć, że

¹⁵ *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 289.

¹⁶ *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17 (7).

¹⁷ TFUE, art. 234.

¹⁸ *Traktat z Lizbony*, op. cit., Art. 90 (nowy art. 223).

¹⁹ TFUE, art. 218.

- PE od dawna domagał się tego prawa, które regularnie przed Traktatem z Lizbony było odrzucane przez państwa członkowskie;
- zgoda PE jest wymagana w zakresie formalnego porozumienia dotyczącego możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z UE (art. 50 TUE).

4. Eurowybory 2009 i 2014

Wprawdzie rola samego Parlamentu Europejskiego w strukturach instytucjonalnych UE wyraźnie rośnie, to jednak wybory europejskie z czerwca 2009 i 2014 r. świadczą o tym, że kwestia jego demokratycznej legitymizacji pozostawia wiele do życzenia. Dwie kwestie w tym kontekście zasługują na uwagę — frekwencja wyborcza i partyjne oblicze nowego Parlamentu²⁰. Otóż frekwencja wyborcza w wyborach europejskich w 2009 r. była najniższa w historii i wynosiła 43,01%, w roku 2014 była tylko o 0,1 punktu procentowego większa. W poprzednich wyborach w 2004 r. uzyskała wartość 45,5%. Niski udział wyborców świadczy o tym, że obywatele państw członkowskich nie są zachwyceni tym, co dzieje się w Europie i nie wykazują większego zainteresowania i zaufania wobec unijnych instytucji.

Eurowybory wykazały również, że coraz większym poparciem cieszą się partie nacjonalistyczne i antyeuropejskie, podczas gdy ugrupowania z tzw. mainstreamu mają coraz większe kłopoty z dotarciem do swoich wyborców. Niepokojącym zjawiskiem jest fakt, że dwanaście skrajnie prawicowych i nacjonalistycznych partii z dwunastu krajów wprowadziło do PE trzydziestu sześciu europosłów²¹.

Odpowiednio, niemal 17 i 13% Holendrów głosowało na ksenofobiczną Partię Wolności Geerta Wildersa, która opowiada się za wyrzuceniem muzułmanów z kraju i obiecuje, że rozsadzi od wewnątrz Parlament Europejski²². Partia ta również uważa, że Holendrzy zbyt wiele łożą do budżetu Unii, która powinna być raczej strefą wolnego handlu, Rumunów i Bułgarów należałoby z niej wyrzucić²³. W opinii Wildersa to Unia Europejska przyczyniła się do masowego napływu imigrantów, wobec tego Holandia powinna wystąpić ze wspólnoty i strefy euro, tym bardziej że Haga wciąż finansuje Brukselę²⁴.

²⁰ P.M. Kaczyński, *More Unity than Diversity. The European Parliament after the elections*, CEPS Commentary, 24 June 2009, s. 1.

²¹ J. Pawlicki, *Wielcy Rumuni, Prawdziwi Finowie, Narodowi Brytyjczycy*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11 czerwca 2009.

²² J. Pawlicki, *Skrajni politycy idą na Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.

²³ D. Pszczółkowska, *Eurosceptcja*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.

²⁴ M. Kokot, *Widmo krąży nad Europą*, „Gazeta Wyborcza”, 31 maja – 1 czerwca 2014.

Z kolei na Węgrzech wśród największych wygranych w eurowyborach znalazło się skrajnie prawicowe ugrupowanie Ruch na rzecz Lepszych Węgier (Jobbik), które zdobywając 15-procentowe poparcie wprowadziło do PE trzech deputowanych. Partia ta słynie z poglądów domagających się m. in.: przywrócenia kary śmierci, rozprawienia się z Cyganami, nadania szerokiej autonomii Węgrom mieszkającym w Rumunii i Słowacji, zahamowania imigracji „mniejszościom niezdolnym do asymilacji”²⁵. Warto podkreślić, że z Jobbikiem współpracuje paramilitarna Gwardia Węgierska, która wyraźnie manifestuje swe faszystowskie poglądy. Należy dodać, iż ugrupowanie to jest skrajnie antysemickie, a jego lider Gabor Vona sprzeciwia się izraelskim inwestycjom, utrzymując, że Węgry znajdują się pod „żydowską okupacją”²⁶. Natomiast hasłem przewodnim działalności „Lepszych” (pełna nazwa partii brzmi „Ruch na rzecz Lepszych Węgier”) jest „zjednoczenie wszystkich Węgrów”, co ma się zrealizować w przyszłości przyłączeniem do macierzy Ukrainy, Słowacji, Rumunii i Serbii w części zamieszkanym przez Węgrów. Warto zauważyć, że w okresie wybuchu wojny na Ukrainie premier Victor Orban chętnie podchwycił postulat partii Jobbik o oderwaniu od Kijowa Rusi Zakarpackiej²⁷.

Znaczna część Szwedów opowiedziała się za Partią Piratów walczącą o ochronę prywatności internautów, wolnością ściągania filmów i muzyki z Internetu. Natomiast Belgowie w dużym stopniu zaufali skrajnie liberalnej i zarazem populistyczno-demagogicznej flamandzkiej partii, tzw. Lista Dedeckera. Ugrupowanie to domaga się ograniczenia integracji europejskiej i sprowadzenia jej wyłącznie do wspólnego rynku oraz za powstrzymaniem procesu rozszerzenia UE²⁸.

W Austrii znaczne poparcie odnotowała (trzecia siła w państwie) populistyczna Partia Wolności, którą w roku 2000 do koalicyjnego rządu wprowadził J. Haider. Do eurowyborów w 2009 r. ugrupowanie to szło pod hasłem „Zachód dla chrześcijan”, rozrzucając ulotki sprzeciwiające się przyjęciu Turcji do UE. Natomiast szykując się do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., „Wolnościowcy” głosili hasło, iż Austria powinna samodzielnie decydować o dostępności swego rynku pracy dla obcokrajowców. Jeden z czołowych polityków tej partii Andreas Mölzer, promując przed eurowyborami (2014) książkę *Jak projekt UE niszczy Europę*, stwierdził publicznie, iż Unia jest dyktaturą, w porównaniu z którą III Rzesza jawi się jako struktura bezkształtna i liberalna²⁹. Jego zdaniem, nadszedł najwyższy czas, aby Unia zdała sobie sprawę, czy nie stała się już „konglomeratem czarnuchów”.

W Wielkiej Brytanii dużą popularnością cieszy się Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP), w której programie znajdują się

²⁵ A. Kondaszewski, *Węgrzy uwierzyli radykałom*, „Dziennik”, 10–11 czerwca 2009.

²⁶ M. Kokot, *op. cit.*

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ J. Pawlicki, *Skrajni politycy idą na Europę*, *op. cit.*

²⁹ M. Kokot, *op. cit.*

hasła wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii oraz ograniczenia integracji do strefy wolnego handlu. Interesującą kwestią jest fakt, że w trakcie posiedzeń plenarnych PE w Strasburgu członkowie tego ugrupowania zawsze głosują „przeciw”, czasem wstrzymują się od głosu, natomiast nigdy nie głosują „za”³⁰. UKIP domaga się ponadto zniesienia małżeństw homoseksualnych oraz znacznego ograniczenia imigrantów, w tym również z krajów UE, którzy rzekomo dostają zbyt duże zasiłki. Działalność tej partii właśnie zmusiła rząd premiera Camerona do zapowiedzi przeprowadzenia referendum unijnego oraz do zaostrzenia zasad przyznawania cudzoziemcom zasiłków socjalnych.

W 2014 r. Grecy wprowadzili do Parlamentu Europejskiego aż cztery skrajne partie. Triumf przypadł ostatecznie lewicowemu ugrupowaniu SYRIZA, będącemu zlepkiem maoistów, trockistów, ekologów i alterglobalistów. Po zwycięstwie tej partii w greckich wyborach parlamentarnych w styczniu 2015 r., jawi się ona jako sztandarowe ugrupowanie sprzeciwiające się dyktaturze biurokratów unijnych, domagających się od zadłużonej Grecji uruchomienia kolejnych programów oszczędnościowych. Lider SYRIZY Alexis Tsipras jest w oczach swych wyborców prawdziwym obrońcą wartości demokratycznych, ponieważ domaga się od Unii liczenia się z wolą Greków i złagodzenia programu naprawczego, który w jego przekonaniu pozostaje w sprzeczności z polityką sprawiedliwego i godnego traktowania społeczeństw³¹. Faktem jest, że w rzeczywistości SYRIZA bardziej przypomina zaprzeczenie dla demokracji, niżeli jej orędownika. Nowy rząd Tsiprasa domaga się bowiem od UE złagodzenia drakońskiego programu oszczędności i w tym celu wykorzystuje niezadowolenie Greków do umacniania resentymentów antyunijnych i antyniemieckich. W swoich wystąpieniach przedstawia swój naród jako niewinną ofiarę zaborczych Niemiec. Nawiązując do skojarzeń hitlerowskiej okupacji Grecji, zapowiada wniesienie roszczeń wobec Berlina za straty wojenne.

Wszak najbardziej nieprzewidywalną i niebezpieczną partią, która weszła do Parlamentu Europejskiego, jest grecki neonasistowski Złoty Świt. Ciesząc się coraz większym poparciem wynoszącym aktualnie ok. 10%, ugrupowanie to odznacza się niezwykle aktywnym prześladowaniem mniejszości seksualnych i obcokrajowców. Radykalne bojówki tej partii napadają na cudzoziemców i homoseksualistów.

Eksperci podkreślają, że partie radykalne zawsze były obecne w Parlamencie Europejskim, więc nie stordują jego prac. Natomiast rzeczywistość są w stanie znacznie je utrudniać. Rację ma J. Pawlicki twierdząc, że skrajne ugrupowania staną się wtedy prawdziwym zagrożeniem, kiedy główne partie zaczną dostosowywać swe programy do ich populistycznych i demagogicznych poglądów.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ M. Beylin, SYRIZA? Lewico źle lokujesz uczucia, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.02.2015.

5. Ograniczenie praw obywateli

Zgodnie z koncepcją obywatelstwa europejskiego, wprowadzonego do prawodawstwa unijnego na mocy Traktatu z Maastricht, każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się, przebywania i podejmowania zatrudnienia na obszarze państw członkowskich, przy uwzględnieniu ograniczeń i warunków określonych Traktatem i środkami podjętymi do wprowadzenia go w życie. Z uwagi na kapitalne znaczenie tego prawa wymienione ono zostało w katalogu praw na pierwszym miejscu. Zdaniem prawników, prawo poruszania się i przebywania stanowi istotę statusu obywatelstwa UE³². Warunkuje ono bowiem możliwość korzystania z innych uprawnień, np. praw wyborczych czy praw wynikających z zasady niedyskryminacji. Wedle Cezarego Mika swoboda poruszania się osób jest jedną z głównych swobód rynku wewnętrznego³³. Od początku istnienia wspólnot korzystały z niej osoby czynne zawodowo: pracownicy najemni, samodzielnie prowadzący działalność gospodarczą, usługodawcy. Później prawem tym objęto członków rodzin osób pierwotnie uprawnionych oraz — niezależnie od obywatelstwa — odbiorców usług.

Wszyscy obywatele UE korzystają z prawa swobodnego poruszania się i pobytu z uwzględnieniem ograniczeń i warunków określonych w TWE i prawodawstwie wtórnym. Chodzi tutaj po pierwsze o ograniczenie tego prawa ze względu na wymogi porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (art. 39 ust. 3). Z drugiej zaś strony ograniczenia pobytu określone są w stosownych dyrektywach (90/364; 90/365; 90/366, zastąpionych później dyrektywą 93/96).

Jak słusznie zauważa Anna Wyrozumska³⁴, prawo swobodnego poruszania się i pobytu należy widzieć w świetle zasady niedyskryminacji (art. 12 TWE) stanowiącej, że „w ramach stosowania Traktatu i bez uszczerbku dla przewidzianych w nim postanowień specjalnych zakazana jest wszelka dyskryminacja stosowana ze względu na przynależność państwową”³⁵.

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1998 r. w sprawie Martinez Sala³⁶ każe uznać, że „państwo musi traktować jednakowo obywateli własnych i obywateli innych państw członkowskich

³² Patrz: D. O’Keefe, *Union Citizenship*, [w:] D. O’Keefe, P.M. Twomey, (eds) *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing Ltd, 1994, s. 88, 90, 93; E.A. Marias, *From Market Citizen to Union Citizen*, [w:] E.A. Marias, (ed.) *European Citizenship*, European Institute of Public Administration, 1994, s. 10.

³³ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, C.H. Beck, Warszawa 2000, t. 1, s. 423.

³⁴ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Wydawnictwo „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2002, s. 332.

³⁵ *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Wydawnictwo „Morpol” Lublin, 1996, t. 3, s. 111.

³⁶ *Sprawa C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, zob. Orz. 1998, s. I-2691; Orzecznictwo, s. 516.

tylko ze względu na posiadanie przez tych ostatnich statusu „obywatela Unii” i fakt legalnego pobytu w danym państwie członkowskim”³⁷.

Z tego punktu widzenia, zapowiadane czas temu przez premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona plany obcięcia zasiłków dla imigrantów z państw należących do UE stanowią pogwałcenie podstawowego prawa wynikającego z obywatelstwa europejskiego. Dodatkowo trudno pogodzić się z wypowiedzią angielskiego premiera, który „ogromnym błędem” nazwał otwarcie rynku pracy w 2004 r.³⁸ Wtedy też większość państw członkowskich „starej Europy” wprowadziła siedmioletnie okresy przejściowe ograniczające dostęp do unijnego rynku pracy dla obywateli z „nowej Europy”.

Podobnie przedstawia się w sprawa w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii. Dla wielu eurosceptyków obawy i lęki przed napływem biednych Bułgarów i Rumunów są poręcznym argumentem przeciw przestrzeganiu unijnej zasady swobodnego przepływu osób w celu podjęcia pracy w innym kraju należącym do Wspólnoty. Zgodnie z prawem od 1 stycznia 2014 r. powinny zostać zniesione wszelkie ograniczenia w tym zakresie dla obywateli tych dwóch krajów. Jednakże Wielka Brytania domaga się wprowadzenia restrykcji dla wszystkich pracowników z innych krajów UE, przede wszystkim ograniczenia ich praw do zasiłków społecznych. Warto dodać, że ostatnio Zjednoczone Królestwo wpadło na pomysł wprowadzenia dopuszczalnych kwot na imigrantów³⁹.

6. Imigranci w Europie

Zjawiskiem pochodnym wobec ograniczania praw obywateli unijnych i wzrostu znaczenia partii radykalnych w Parlamencie Europejskim, o których mowa była powyżej, jest wzrost negatywnego stosunku do imigrantów w państwach członkowskich UE. Najlepszym przykładem takiej tendencji jest projekt reform przygotowany przez Downing Street, przewidujący, że Wielka Brytania będzie otwarta na tych przybyszy z zewnątrz, którzy przyczynią się do jej rozwoju. Przewiduje on również wysokie kary pieniężne dla wynajmujących, którzy nie sprawdzą statusu najemców oraz znaczne grzywny dla instytucji zatrudniających nielegalnych imigrantów⁴⁰. Znacznie zaostrzone mają być również przepisy deportacyjne, co jest pokłosiem nieudanej próby wydalenia przedstawicieli Al-Kaidy. Reformy szczególnie miały dotknąć obywateli nowych państw członkow-

³⁷ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 332.

³⁸ M. Czarnecki, *Brytyjczycy chcą oszczędzać na imigrantach*, „Gazeta Wyborcza”, 28 listopada 2013.

³⁹ A. Słojewska, *Strach przed Bułgarią i Rumunią*, „Rzeczpospolita”, 9 grudnia 2013.

⁴⁰ M. Czarnecki, *Cameron idzie w prawo*, „Gazeta Wyborcza”, 9 maja 2013.

skich z Bułgarii i Rumunii, którym 1 stycznia 2014 r. skończył się okres przejściowy, ograniczający ich dostęp do unijnego rynku pracy.

Wielka Brytania planuje też ograniczenie bezpłatnej opieki medycznej dla osób tymczasowo przebywających w tym kraju i nie płacących podatków. Imigranci, którzy nie szukają aktywnie pracy, otrzymywać będą zasiłek dla bezrobotnych tylko przez pół roku. Chociaż planowane zmiany w sferze świadczeń socjalnych oparto na wątpliwych założeniach związanych z mitem rzekomego związku między wysokimi zasiłkami a liczbą imigrantów, to jednak wielce prawdopodobne jest ich wprowadzenie w życie. W ten sposób premier Cameron liczy na to, że zaostrażając prawo dla imigrantów, odzyska wyborców, których przejęła Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP). Ponadto ma to być pojednawczy gest w kierunku prawego skrzydła własnej partii, które zniechęcił do siebie przez legalizację małżeństw gejowskich i plany odroczenia w czasie referendum o wyjściu z UE. Warto zauważyć, iż zdaniem badaczy z University College London, od 2001 do 2011 r. imigranci z UE, Norwegii, Islandii i Liechtensteinu zarobili na rzecz brytyjskiej gospodarki netto ok. 22 mld funtów. To znaczy, iż z tytułu podatków wpłacili do budżetu o 34% więcej pieniędzy, niż uzyskali od państwa w postaci zasiłków, opieki medycznej, edukacji itd⁴¹.

W Niemczech coraz większą popularnością cieszy się skrajnie antyimigrancki ruch Pegida, co oznacza „Patriotyczni Europejczycy przeciw islamizacji Zachodu”. Zdaniem ministra spraw wewnętrznych w Nadrenii Północnej-Westfalii Pegida jest ruchem nazistowskim, nacjonalistycznym — to „naziści w garniturach”⁴². Oprócz tego, że walczą z islamskim fanatyzmem, sprzeciwiają się polityce rządu polegającej na finansowym wspieraniu obcokrajowców. Domagają się natychmiastowego deportowania imigrantów, którzy popełnią w Niemczech przestępstwo, a siła ich pociąga coraz większe rzesze obywateli, dzięki skrywanym w społeczeństwie niemieckim pokładom rasizmu i ksenofobii. Uczucia te stają się coraz bardziej intensywne w obliczu coraz większego napływu uciekinierów z Syrii i Iraku⁴³.

Wnioski

Traktat z Lizbony wprowadza szereg rozwiązań, które formalnie mogą się przyczynić do większej legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej. Zwiększenie udziału parlamentów narodowych w procesie europejskim, wprowadzenie inicjatywy obywatelskiej oraz większa rola Parlamentu Europejskiego stanowią krok we właściwym kierunku. Problem w tym, że

⁴¹ M. Czarnecki, *Brytyjczycy chcą oszczędzać na imigrantach*, *op. cit.*

⁴² B.T. Wieliński, *Islamskie strachy Niemców*, „Gazeta Wyborcza”, 20–21 grudnia 2014, s. 17.

⁴³ *Ibidem*.

rzeczywistość nie wygląda tak optymistycznie. W dalszym ciągu niektóre państwa członkowskie ograniczają podstawowe prawo obywateli UE związane ze swobodą przemieszczania się. Ponadto trzeba podkreślić, że chociaż rola Parlamentu Europejskiego istotnie wzrasta, to po eurowyborach 2009 r. i 2014 r. zwiększyła się liczba partii skrajnie radykalnych w nim zasiadających. Ugrupowania te, jawnie przeciwstawiające się UE i integracji europejskiej, mogą w rzeczywistości zniweczyć proces budowania coraz bardziej demokratycznej Unii. Wreszcie nie można zapominać, że w całej Europie rośnie znaczenie partii skrajnie prawicowych, antysemitycznych, antyislamskich i wrogo nastawionych wobec wszelkich imigrantów. W tej sytuacji coraz trudniej jest sobie wyobrazić Unię Europejską jako wielokulturową wspólnotę wolnych i równych obywateli.

Bibliografia

1. Beylin M., *SYRIZA? Lewico źle lokujesz uczucia*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22 lutego 2015.
2. Czarnecki M., *Brytyjczycy chcą oszczędzać na imigrantach*, „Gazeta Wyborcza”, 28 listopada 2013.
3. Czarnecki M., *Cameron idzie w prawo*, „Gazeta Wyborcza”, 9 maja 2013.
4. *Dokumenty Europejskie*, oprac. Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., Wydawnictwo „Mopol”, Lublin 1996.
5. Draetta U., *The democratic principles of the European Union in the Treaty of Lisbon*, „The Federalist. A Political Review”, 2008, t. 50, nr 2.
6. *European Citizenship*, E.A. Marias (ed.), European Institute of Public Administration, Maastricht 1994.
7. *Green Paper on a European Citizen's Initiative*, COM (2009) 622, November 2009.
8. Kaczyński P.M., *The European Citizens' Initiative: a Proper Response from the Commission*, CEPS Commentary, 8 January 2010.
9. Kaczyński P.M., *More Unity than Diversity. The European Parliament after the elections*, CEPS Commentary, 24 June 2009.
10. Kokot M., *Widmo krąży nad Europą*, „Gazeta Wyborcza”, 31 maja – 1 czerwca 2014.
11. Kondaszewski A., *Węgrzy uwierzyli radykałom*, „Dziennik”, 10–11 czerwca 2009.
12. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, C.H. Beck, Warszawa 2000, t. 1.
13. O'Keefe, D., *Union Citizenship*, [w:] D. O'Keefe, P.M. Twomey, (eds) *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing Ltd, 1994.
14. Pawlicki J., *Skrajni politycy idą na Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.
15. Pawlicki J., *Wielcy Rumuni, Prawdziwi Finowie, Narodowi Brytyjczycy*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11 czerwca 2009.

16. Piris J.C., *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
17. Pszczółkowska D., *Eurosceptcja*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.
18. Słojewska A., *Strach przed Bułgarią i Rumunią*, „Rzeczpospolita”, 9 grudnia 2013.
19. *Sprawa C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, zobacz Orz. 1998, s. I-2691; *Orzecznictwo*.
20. *Traktat z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
21. Wieliński B.T., *Islamskie strachy Niemców*, „Gazeta Wyborcza”, 20–21 grudnia 2014.
22. Wyrozumska, A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] „Prawo Unii Europejskiej”, red. J. Barcz, Wydawnictwo „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2002.

Streszczenie

Główną tezą artykułu jest stwierdzenie, iż kryzys Europy nie dotyczy li tylko sfery finansowej, gospodarczej, demograficznej oraz zewnętrznych zagrożeń związanych z terroryzmem, wojną na Ukrainie czy brakiem stabilności geopolitycznej we wschodnim i południowym sąsiedztwie UE. Kryzys sięgnął samych fundamentów, na których spoczywa los każdej wspólnoty. Dotyczy on miejsca jednostki i obywatela w systemie politycznym UE, który od wielu lat cierpi na tzw. deficyt demokracji. Celem artykułu jest uzasadnienie przekonania, iż w ostatnim okresie deficyt demokracji uległ znacznemu zwiększeniu, czego przejawem są wyniki niedawnych wyborów do Parlamentu Europejskiego (w 2009 r. i 2014 r.), nasilenie ruchów antyimigranckich w państwach członkowskich UE oraz zapowiedź ograniczenia praw wynikających z obywatelstwa europejskiego (np. Wielka Brytania).

Abstract

The main argument of the paper is a statement that the crisis of Europe is not only of financial, economic, demographic character, including also external challenges Europe is facing. In fact, it involves the very foundations on which each community is based. It refers to the position of individual and a citizen in the EU polity which has been suffering from democratic deficit for a long time. The key goal of the paper is a conviction that democratic deficit has increased, which was visible in the recent elections to the European Parliament (2009 and 2014), growing antimmigration movements and restrictions of rights resulting from union citizenship.

Słowa kluczowe

Demokracja, kryzys, Unia Europejska.

Key words

Democracy, crisis, European Union.

Stanisław Konopacki — profesor nadzw. dr hab. w Katedrze Studiów Europejskich UŁ. Beneficjent projektu Komisji Europejskiej Lifelong Learning Programme (LLP) — Jean Monnet Chair pt. „Integracja europejska na przełomie XX i XXI wieku”. Autor książek: *Polska w dryfującej Europie*, *The end of Europe. Is the European Union capable for further enlargement?*, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, *Integracja Europy w dobie postmodernizmu*, współautor: *Changing Europe, National and ethnic identity in the European Context*. Redaktor tomów: *Europe in the time of crisis*, *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej. Bilans osiągnięć, Polska pięć lat w Unii Europejskiej*.

Członek towarzystw naukowych: University Association for Contemporary European Studies (UACES); European Union Studies Association (EUSA), USA; International Political Studies Association (IPSA); Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych (PTNP); Polish European Community Studies Association (PECSA).

Twoje ulubione miejsce do studiowania w Łodzi

Pomysł na przygotowanie tej monografii pojawił się w związku z chęcią podsumowania bogatego dorobku naukowego samodzielnych pracowników nauki Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Publikacja ma na celu ukazanie eksperckiego potencjału tego zespołu, który zajmuje się bardzo szerokim spektrum międzynarodowych problemów politycznych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych.

Interdyscyplinarność jest traktowana jako ważny atut prowadzonych przez nas badań politologicznych oraz kulturowych. Jest ona jednocześnie wyrazem konsekwentnego dążenia do posługiwania się nowoczesnymi metodami naukowymi, łączącymi harmonijnie wiedzę z zakresu nauk społecznych, humanistycznych i ekonomicznych.

Autorzy w swoich opracowaniach podjęli zarówno szczegółowe wątki związane z wyzwaniami strategicznymi występującymi w wybranych regionach świata, jak też bardziej uniwersalne rozważania nad warsztatem badawczym naukowca zajmującego się międzynarodowymi studiami politologicznymi i kulturowymi.

prof. dr hab. Tomasz Domański

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

ISBN 978-83-8088-086-3