

Stanisław KONOPACKI

Warszawa–Łódź

Europa po Traktacie z Lizbony – słowa i rzeczywistość

Wprowadzenie

Rok 2009 był szczególnym okresem w historii Europy. Wpierw obchodzono siedemdziesiątą rocznicę wybuchu II wojny światowej, która zapoczątkowała zagrożenie ze strony dwóch systemów totalitarnych, z których uścisku Europa wyzwalała się niemal do końca ubiegłego stulecia. W połowie ubiegłego wieku Europie udało się wyswobodzić spod władzy niemieckiego socjalizmu narodowego. Jednak środkowa i wschodnia część starego kontynentu natychmiast zostały pochłonięte przez totalitaryzm komunistyczny, którego utopia realizowana była pod przywództwem ZSRR.

Wszakże z dzisiejszej perspektywy, pierwsze kilkadziesiąt lat po wojnie to okres przejściowy. Ważną datą z tego okresu jest rok 1949, w którym powołano Pakt Północnoatlantycki oraz Radę Europy. Każda z tych organizacji miała kapitalne znaczenie dla dziejów powojennej Europy. Nie licząc późniejszych wybuchów niezadowolenia w innych państwach bloku sowieckiego, pierwsza bardziej trwała nadzieja pojawiła się w Polsce wraz z powstaniem „Solidarności” w 1980 roku.

Dwudziesta rocznica zwycięstwa „Solidarności” jest o tyle znacząca, że wydarzenie to uruchomiło całą lawinę wypadków w Europie Środkowo-Wschodniej, które przeszły do historii jako okres „jesieni narodów”. Wydarzenia w Polsce doprowadziły w konsekwencji do upadku „muru berlińskiego”, „aksamitnej rewolucji” w Czechosłowacji, obalenia komunizmu w Rumunii, załamania się ZSRR i całego bloku sowieckiego oraz ostatecznego zakończenia okresu zimnej wojny.

Ponadto, zwycięstwo „Solidarności” uruchomiło proces skutecznego demontażu komunizmu w całej Europie Środkowo-Wschodniej, a w konsekwencji stworzyło warunki, w których nowo wyzwolone państwa zaczęły myśleć o „powrocie do Europy”. Cały okres żmudnych i niezwykle trudnych przygotowań, negocjacji akcesyjnych został zwieńczony 1 maja 2004 roku, kiedy to Polska wraz z pozostałymi państwami przystąpiła do Unii Europejskiej. Był to dzień, który stanowił „ostateczne zakończenie Jałty” i zapowiadał „narodziny nowej Europy”.

Wszakże narodziny „nowej Europy” zbiegły się z problemami państw „starej Unii”, które od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku usiłowały przygotować się instytucjonalnie na przyjęcie nowych członków. Dzień 1 grudnia 2009 roku, w którym ostatecznie wszedł w życie Traktat z Lizbony, wieńczy ponad dziesięcioletni okres przygotowywania się zjednoczonej Europy do stawienia czoła nowym wyzwaniom. Znamienne są w tym kontekście słowa nowego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka, który w przeddzień wejścia nowego traktatu w życie stwierdził, że *Traktat z Lizbony nie jest celem samym w sobie i nie jest też doskonały – jest zbiorem udoskonalonych zasad umożliwiających rozwój polityki UE. [...] Z dumą stwierdzam, że dysponujemy obecnie demokra-*

tycznym i skutecznym dorobkiem prawnym pozwalającym spełnić oczekiwania 500 milionów obywateli w 27 państwach członkowskich¹.

Czy rzeczywiście dzięki nowemu traktatowi UE staje się organizacją bardziej demokratyczną, skuteczną i solidarną? Celem niniejszego artykułu jest właśnie zastanowienie się nad tym problemem.

Wzrost demokratycznej legitymizacji UE

Rola parlamentów narodowych

Traktat lizboński zapowiada zwiększenie demokratycznej legitymizacji UE. W tym zakresie zwrócić należy uwagę na umocnienie roli parlamentów narodowych. Dokument ten wprowadza do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nowy artykuł 12, który wyszczególnia składowe dotyczące roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu UE. Wedle Traktatu *parlamente 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 Europejskim².*

W świetle powyższych postanowień należy zauważyć, że znacznie rozszerzono mechanizm informowania parlamentów narodowych. Protokół przewiduje 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.

Inicjatywa obywatelska

Kolejnym novum Traktatu z Lizbony zapowiadającym wzrost demokratyczności w UE jest tzw. inicjatywa obywatelska. Otóż, obywatele UE, jeśli ich się zbierze co najmniej milion, mogą *podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywa-*

¹ J. Buzek, *Unia bardziej demokratyczna*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2009.

² *Traktat z Lizbony*, art. 8c (nowy art. 12), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 274.

teli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii³. Wszakże przy dokładniejszym zbadaniu sprawa nie wygląda tak jasno. Trzeba pamiętać, że tzw. Zielona Księga, która zainicjowała proces wprowadzenia „inicjatywy obywatelskiej”, przewiduje określony sposób postępowania Komisji wobec inicjatywy⁴. Tak więc, 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.

Tutaj tkwi jednak pewna niedoskonałość Traktatu z Lizbony dotycząca rzeczywistego charakteru inicjatywy obywatelskiej. Nie może bowiem zadawała przewidziana w traktacie możliwość, iż dana propozycja obywateli zostanie odrzucona, ponieważ wykracza poza kompetencje Komisji. Rację ma Maciej Kaczyński, który 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 rozwiązania. Powinna wskazać obywatelom instytucję posiadającą stosowne kompetencje oraz monitorować dalej ten proces i składać stosowne sprawozdania⁵. Tylko wtedy bowiem, jak się wydaje, inicjatywa obywatelska może spotkać się z właściwym potraktowaniem przez Komisję.

Pozycja Parlamentu Europejskiego

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. Pełni funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne. Wybiera przewodniczącą Komisji. Liczba członków PE nie może przekroczyć 750 (bez przewodniczącego). Reprezentacja obywateli ma charakter „degresywnie proporcjonalny”. Ustalono, że minimalnym progiem jest sześć miejsc, natomiast maksymalnie dane państwo może mieć 96 miejsc w PE. 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 europejskim⁶.

Należy odnotować także rosnącą rolę PE w odniesieniu do Komisji Europejskiej. PE może głosować wotum nieufności dla 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 kolegialnie rezygnują ze swoich funkcji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa rezygnuje z pełnienia funkcji w ramach Komisji*⁷.

Eurowybory 2009

Wprawdzie rola samego Parlamentu Europejskiego w strukturach instytucjonalnych UE wyraźnie rośnie, to jednak ostatnie wybory europejskie z czerwca 2009 roku świadczą o tym, że kwestia jego demokratycznej legitymizacji pozostawia wiele do życzenia. Dwie kwestie

³ Ibidem, art. 8b (nowy art. 11), s. 274.

⁴ *Green Paper on a European Citizen's Initiative*, COM (2009) 622, November 2009.

⁵ P. M. Kaczyński, *The European Citizens' Initiative: a Proper Response from the Commission*, CEPS Commentary, 8 January 2010, s. 2.

⁶ *Traktat z Lizbony*, op. cit., art. 90 (nowy art. 223).

⁷ Ibidem, art. 201.

w tym kontekście zasługują na uwagę – frekwencja wyborcza i partyjne oblicze nowego Parlamentu⁸. Otóż frekwencja wyborcza w wyborach europejskich w 2009 roku była najniższa w historii i wynosiła 43,01%. W poprzednich wyborach w 2004 roku uzyskała wartość 45,5%. Niska frekwencja świadczy o tym, że obywatele państw członkowskich nie są zachwyceni tym, co się dzieje 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 36 europosłów⁹.

Niemal 17 procent Holendrów głosowało na ksenofobiczną Partię Wolności Geerta Wildersa, która się opowiada za wyrzuceniem muzułmanów z kraju i obiecuje, że rozsadzi od wewnątrz Parlament Europejski¹⁰. 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 wyrzucić¹¹.

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*¹². Warto podkreślić, że z Jobbikiem współpracuje paramilitarna Gwardia Węgierska, która wyraźnie manifestuje swe faszystowskie poglądy.

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 UE¹³.

W Austrii znaczne poparcie odnotowała (trzecia siła w państwie) populistyczna Partia Wolności, którą w roku 2000 do koalicyjnego rządu wprowadził J. Haider. Do eurowyborów ugrupowanie to szło pod hasłem *Zachód dla chrześcijan*, rozrzucając ulotki sprzeciwiające się przyjęciu Turcji do UE.

W Wielkiej Brytanii dużą popularnością cieszy się Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP), w której programie znajdują się hasła wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii, ograniczenia integracji do strefy wolnego handlu oraz znacznego ograniczenia imigracji. Interesującą kwestią jest fakt, że w trakcie posiedzeń plenarnych PE w Strasburgu członkowie

⁸ P. M. Kaczyński, *More Unity than Diversity. The European Parliament after the elections*, CEPS Commentary, 24 June 2009, s. 1.

⁹ J. Pawlicki, *Wielcy Rumuni, Prawdziwi Finowie, Narodowi Brytyjczycy*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11 czerwca 2009.

¹⁰ J. Pawlicki, *Skrajni politycy idą na Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.

¹¹ D. Pszczółkowska, *Eurosceptcja*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.

¹² A. Kondaszewski, *Węgrzy uwierzyli radykałom*, „Dziennik”, 10–11 czerwca 2009.

¹³ J. Pawlicki, *Skrajni politycy idą na Europę*, op. cit.

tę ugrupowania zawsze głosują „przeciw”, czasem wstrzymują się od głosu, natomiast nigdy nie głosują „za”¹⁴.

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

Prace Konwentu Europejskiego

Z punktu widzenia demokratycznej legitymizacji UE pewne wątpliwości budzi charakter prac Konwentu Europejskiego powołanego dla przygotowania projektu traktatu konstytucyjnego UE, który później przybrał formę Traktatu z Lizbony. Zastrzeżenia można mieć wobec samego sposobu zaproponowania zasady podwójnej większości i stylu debaty prowadzonej w ramach Konwentu i Konferencji Międzyrządowej, które miały być wcieleniem równości i gry fair oraz dowodem istnienia europejskiej demokratycznej sfery publicznej.

Otóż, nie jest do końca sprawą oczywistą czy Konwent rzeczywiście posiadał mandat do zajmowania się kwestią głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Deklaracja z Laeken w części definiująca mandat Konwentu na liście jego zadań nie przewiduje bowiem takich kompetencji. Propozycja zmiany systemu głosowania w Radzie Ministrów powstała z inicjatywy Francji i Niemiec i została dość niespodziewanie wprowadzona w ostatniej fazie prac Konwentu w kwietniu 2003 roku. Pod presją przewodniczącego nie przeprowadzono pogłębionej dyskusji na temat propozycji podwójnej większości, mimo że 18 państw zgłosiło na piśmie swój sprzeciw. Później również z inicjatywy Giscarda d'Estaing stwierdzono, że rezultaty prac Konwentu nie nadają się do dalszej dyskusji i zmian na forum Konferencji Międzyrządowej¹⁵. Zdaniem Jerzego Kranza, taki sposób działania oznaczał *narzucenie z góry gotowych rozwiązań przy pomocy przewodniczącego Konwentu. W ten sposób ujawniło się oczywiste lekceważenie dla innych państw, a także swoista próba ich ubezwłasnowolnienia*¹⁶.

Sposób zaproponowania nowej formuły głosowania w Radzie stanowi zatem przykład stwarzania faktów dokonanych¹⁷ – „wprowadzenia” niewygodnej sprawy niejako „od kuchni” do prezydium Konwentu, po czym uniemożliwienia przeprowadzenia rzetelnej debaty mimo licznych głosów sprzeciwu. Jest ona wyrazem dzielącego Unię w ostatnich kilku latach aliansu niemiecko-francuskiego, który podejmuje pewne istotne decyzje bez konsultacji z pozostałymi partnerami. Świadczyć o tym może polityka Francji i Niemiec w sprawie rezolucji ONZ dopuszczającej akcję zbrojną w Iraku i porozumienie się w tej sprawie z Rosją bez uzgodnienia stanowiska z pozostałymi państwami unijnymi; naruszenie przez obydwa kraje Paktu Stabilności i żądanie osłabienia kursu euro; wprowadzenie do Traktatu Konstytucyjnego korzystnych dla wschodnich landów Niemiec zapisów, kłócących się z europejską polityką konkurencji. Jak stwierdza Jerzy Kranz: *polska reakcja na nową formułę głosowania w Radzie wynika zatem nie tylko z zaproponowanej treści, lecz również ze sposobu podania tej treści. Sposób ten ujawnił lekceważenie dla innych państw, a także tendencję ubezwłasnowol-*

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ J. Truszczyński, *Bronimy Nicei*, „Gazeta Wyborcza”, 28 listopada 2003.

¹⁶ J. Kranz, *Bruksela – tezy po fiasku*, „Polska w Europie” 2004, nr 1 (45), s. 13.

¹⁷ J. Kranz, *Między Niceą a Brukselą albo życie po śmierci*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” 2004, nr 3, s. 18.

niającą, której granice wyznaczyło spotkanie IGC w Brukseli. Ten niedobry skutek może się powtarzać, jeśli powtarzać będą się przyczyny, a jest to kwestia nie tyle i nie tylko treści co raczej stylu, nad czym pracować należy w każdej stolicy¹⁸.

Po zakończeniu działalności Konwentu niektóre duże państwa zaczęły wywierać naciski na przyjęcie podczas Konferencji Międzyrządowej projektu traktatu konstytucyjnego bez istotnych zmian. Należy jednak zauważyć, że przez dłuższy czas w Unii brakowało poparcia dla projektu Konwentu nie tylko w sensie sprzeciwu wobec systemu podwójnej większości, ale również z powodu różnych koncepcji rozwiązania samej kwestii podwójnej większości. Jednakże uniemożliwienie dyskusji na szczycie w Brukseli w grudniu 2003 roku przesłoniło wszelkie różnice w stanowiskach państw członkowskich. Potwierdza to ówczesny przewodniczący Rady UE irlandzki premier Ahern, który oznajmił, że oprócz Hiszpanii i Polski jeszcze co najmniej trzy inne państwa opowiadają się za systemem nicejskim. Ponadto zdaniem irlandzkiego premiera, oprócz kwestii głosowania w Radzie UE oraz preambuły nie rozwiązano na szczycie w Brukseli istotnego problemu rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną¹⁹.

Zdaniem niektórych obserwatorów konfrontacja w Brukseli (w grudniu 2003 roku) była zatem nieuchronna; niektóre państwa planowały fiasko i jako winną widziały głównie Polskę („Die Welt”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” – z grudnia 2003). Są przesłanki, by sądzić, że taki był zamiar Francji wspieranej w tym względzie przez Niemcy. Dodatkowo sytuację ułatwiło słabe przewodnictwo Włoch. W rezultacie zabrakło woli politycznej, by w Brukseli osiągnąć kompromis. Dopiero po fiasku spotkania w Brukseli nastąpiła jakby zmiana myślenia wśród unijnych partnerów Polski oraz gotowość prowadzenia negocjacji, czego nie można było dostrzec wcześniej.

Zbliżenie Unii do obywatela

Od lat stałym motywem reformy procesu integracyjnego czyniono zapowiedź zbliżenia UE do obywatela. Stąd prezydencja hiszpańska uczyniła swoim priorytetem hasło *obywatel w centrum polityk UE*²⁰. Tymczasem dalej dwa kraje przedłużyły okresy przejściowe na ograniczenie dostępu do swego rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich. W 2009 roku, pięć lat po ostatnim rozszerzeniu UE, tylko Niemcy oraz Austria postanowiły utrzymać okresy przejściowe w ograniczeniu dostępu do swoich rynków pracy dla pracowników z nowych państw członkowskich do roku 2011. Problem polega na tym, że oba kraje nie przedstawiły sensownych argumentów, które mogłyby być podstawą podjętych kroków. Instytucje i politycy niemieccy opowiadający się za przedłużeniem ograniczeń dla Polaków, uzasadniali swoje stanowisko przekonaniem, iż zwiększona imigracja zarobkowa zwiększy poziom bezrobocia w Niemczech, albo obniży wysokość płac w niektórych gałęziach gospodarki, co z kolei może wywołać protesty pracowników. Jednak jak słusznie zauważa Klaus Bachmann, imigracja polskich pracowników do Wielkiej Brytanii nie spowodowała obniżenia poziomu wynagrodzenia ani wzrostu bezrobocia. Polacy wypełniali lukę na angielskim rynku pracy – podejmowali zatrudnienie w tych dziedzinach gospodarki, w których Anglicy zazwyczaj nie chcą pracować²⁰.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ K. Bachmann, *Ziemia dla Niemców, praca dla Polaków*, „Gazeta Wyborcza”, 12 luty 2009.

Ponadto, wedle prezydencji czeskiej, nie ma żadnych przekonujących racji, które uzasadniałyby przedłużanie restrykcji. Wszelkie dostępne dane wyraźnie pokazują, że pracownicy z nowych państw członkowskich nie stanowią żadnego zagrożenia dla niemieckiego rynku pracy, poziomu obecnego wynagrodzenia oraz dla spójności społecznej²¹.

Z tego punktu widzenia interesująco przedstawiają się wnioski raportu Komisji Europejskiej dotyczące okresów przejściowych w zakresie swobody przemieszczenia się pracowników w Unii Europejskiej. Wedle tego dokumentu²²:

- w państwach, które wprowadziły po 2004 roku swobodę przepływu pracowników, nie odnotowano żadnych negatywnych konsekwencji dla ich rynku pracy. Dlatego też Komisja zachęca pozostałe państwa do możliwie najszybszego zniesienia istniejących restrykcji;
- wprowadzenie w niektórych krajach swobody przepływu pracowników przyczyniło się do wzrostu gospodarczego poprzez zaspokojenie braków na ich rynku zatrudnienia;
- wprowadzenie swobody przepływu pracowników nie miało żadnych negatywnych konsekwencji dla poziomu płac i zatrudnienia w krajach, które otworzyły swoje rynki pracy;
- nadal główny strumień imigracji zarobkowej do krajów starej UE pochodzi przede wszystkim spoza Europy, aniżeli z nowych państw członkowskich;
- zniesienie restrykcji nie tylko, że nie spowoduje żadnych negatywnych tendencji na rynku pracy, to wręcz może korzystnie przyczynić się do wyeliminowania niepożądanych zjawisk, które mogą się pojawić na „zamkniętym” rynku pracy.

Co więcej, wedle raportu Komisji, właśnie w okresie obecnego globalnego kryzysu ekonomicznego nie ma sensu utrzymywanie ograniczeń na rynku pracy. Zmniejszenie podaży miejsc pracy w znacznym stopniu zmniejszy imigrację zarobkową. Jak pokazuje przykład niektórych państw, załamanie się ich wzrostu gospodarczego spowodowało znaczne zmniejszenie zainteresowania ich rynkiem pracy i falą wyjazdów imigrantów do swych rodzimych krajów²³.

Do podobnych konkluzji dochodzą czescy autorzy innego opracowania, którzy podkreślają, iż nie ma empirycznych dowodów na to, że imigracja zarobkowa z nowych państw członkowskich doprowadziła do zmniejszenia wynagrodzenia i wzrostu bezrobocia w krajach „piętnastki”²⁴. Wszystko wskazuje na to, że za wątpliwymi argumentami ekonomicznymi stoją tak naprawdę powody polityczne. W okresie kampanii wyborczej, rządząca partia w Niemczech (również i w Austrii) nie chce się narażać związkom zawodowym oraz związanym z nimi siłom politycznym, co by mogło mieć negatywny wpływ na wynik wrześnieowych wyborów. Wszakże fakty wyglądają zupełnie inaczej. Zdaniem przedstawiciela Republiki Czeskiej przy UE Mileny Vicenowej, liberalizacja rynku pracy jest korzystna dla wszystkich i obywatele nowych państw członkowskich nie stanowią żadnego zagrożenia dla „starych” członków Unii. Co więcej, ograniczenia na rynku pracy mogą mieć negatywne następstwa w postaci nielegalnej imigracji i tzw. dumpingu socjalnego²⁵.

²¹ T. Pinos, *Germany and Austria do not want to break the barriers*, www.BusinessInfo.cz, 11.05.2009.

²² *Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers*, MEMO/08/718, Brussels, 18 November 2008.

²³ Ibidem.

²⁴ A. Világi, Z. Gál, V. Bilcik, *Analysis of free movement of workers in the EU*, Bratislava, maj 2008.

²⁵ Patrz: T. Pinos, *Germany and Austria do not want to break the barriers*, op. cit.

Skuteczność UE na arenie międzynarodowej

Politycy unijni od dawna przekonywali, że przyjęcie Traktatu lizbońskiego jest warunkiem nadania UE jednolitego oblicza, krokiem ku zwiększeniu jej efektywności na arenie międzynarodowej oraz warunkiem powstania silnej UE. Trzeba bowiem zauważyć, co wykazały zresztą wybory do Parlamentu Europejskiego, że Unia Europejska utraciła swój dawny wigor, który towarzyszył jeszcze procesowi integracji europejskiej do pierwszych lat XXI wieku. Wedle znanego socjologa hiszpańskiego E. Espinosa *Europa unijna to był wielki sukces po krachu dawnych projektów: faszyzmu i komunizmu. Kontynent bez wojen, kontynent demokracji, praw człowieka, ogromnej produktywności, dobrobytu i bezpieczeństwa. Ale od porażki traktatu konstytucyjnego w 2005 roku trwa powolny, ale stały proces utraty witalności tej idei, także utraty zainteresowania obywateli dla wyborów i idei europejskiej w ogóle*²⁶. Dlatego też Traktat z Lizbony miał stworzyć warunki dla wydobycia Europy z ogarniającego ją letargu i zapewnić jej spójność oraz silną pozycję na arenie międzynarodowej. Czy tak się dzieje w istocie? Otóż można mieć pewne wątpliwości.

Nowi przywódcy Unii Europejskiej

W listopadzie 2009 roku na ważne stanowiska w UE wybrano kandydatów bez właściwego przygotowania i doświadczenia dyplomatycznego. W tym sensie nowy prezydent UE Herman Van Rompuy i nominowana na stanowisko szefa unijnej dyplomacji baronessa Catherine Ashton pasują do sposobu uprawiania polityki w Europie. Były premier Belgii, choć pozbawiony charyzmy, dał się poznać jako zręczny mediator, któremu udało się pogodzić silnie skłócone partie belgijskie oraz Walonów z Flamandami. Oprócz sukcesów w szukaniu kompromisów przewodniczący Rady Europejskiej znany jest jako zagorzały federalista, bezbarwny księgowy i miłośnik poezji haiku. Były premier Belgii jest osobą skromną i należy do konserwatywnego skrzydła flamandzkiej partii chrześcijańsko-demokratycznej. Jest zwolennikiem usunięcia symboli narodowych na rzecz unijnych. Swoją drogą ciekawe jak nowy prezydent w praktyce pogodzi swoje federalistyczne inklinacje z postanowieniami Traktatu z Lizbony, który zmierza w zgoła przeciwnym kierunku, łącznie ze zniesieniem postanowień dotyczących symboli unijnych: flagi, hymnu, święta Europy.

Z kolei wybór Catherine Ashton, zdaniem jej krytyków, stanowi zwycięstwo wykuwania kompromisu nad dbałością o istotę rzeczy. Nieznana na arenie międzynarodowej brytyjska baronowa została mianowana członkiem Izby Lordów, po czym w strukturach unijnych pełniła funkcję komisarza do spraw handlu. Jak na szefa unijnej dyplomacji nie jest to kariera szczególnie oszałamiająca. Wszak optymiści uważają, że za sprawą C. Ashton dyplomacja unijna nie ulegnie załamaniu, a Europa nie będzie izolowana na arenie międzynarodowej. Za baronową stanie sprawny aparat europejskiej służby dyplomatycznej, wspomagać ją będą odpowiedni eksperci i cały autorytet Unii. W razie czego będzie mogła również liczyć na autorytet Zjednoczonego Królestwa, z którego pochodzi i które w sferze polityki zagranicznej zawsze było mocarstwem. Słowem, siła nowej szefowej unijnej dyplomacji nie bierze się z jej dotychczasowego doświadczenia i kompetencji, co raczej z towarzyszącego jej jak cień otoczenia.

²⁶ E. L. Espinosa, *Europa traci wigor w Hiszpanii*, „Gazeta Wyborcza”, 8 czerwca 2009.

Wygląda na to, że wybór mało znaczących postaci na stanowiska prezydenta UE i szefa unijnej dyplomacji był rezultatem nie tyle zbiorowej mądrości i roztropności, co raczej zbiorowego egoizmu. Po miesiącach deklaracji i obietnic, świadczących o konieczności zapewnienia Europie silnego przywództwa dzięki przyjęciu Traktatu lizbońskiego, szefowie głównych państw członkowskich doprowadzili ostatecznie do wyboru osób pozbawionych większej charyzmy. I tym razem słowa rozminęły się z rzeczywistością. Ale dzięki temu nowy prezydent nie zagraża szefom państw członkowskich UE, a świeżo upieczona szefowa unijnej dyplomacji nie stanowi znaczącej konkurencji dla przewodniczącego Komisji Europejskiej. W rezultacie wszyscy są zadowoleni, bo osiągnięty został tzw. kompromis.

Wszystko wskazuje na to, że zamiast otworzyć się na zewnątrz, co wymaga zdecydowanych i przywódczych osobowości, Europa skupi się na porządkowaniu swego wewnętrznego podwórka, tracąc możliwość stania się jednym z czołowych graczy na arenie międzynarodowej.

Reakcja UE na klęskę na Haiti

Pierwsze oznaki słabości UE na arenie międzynarodowej po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego ujawniły się już na początku 2010 roku. Po trzęsieniu ziemi na Haiti reakcja UE, w przeciwieństwie do USA i innych państw, była dość opieszła i niezdecydowana. Najlepszym tego przejawem jest fakt, że nowo nominowana na stanowisko wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton nie pojawiła się na dotkniętej tragedią wyspie. Dziennikarze i krytycy szybko jej wytknęli, że zamiast *znaleźć się tam gdzie być powinna* Unia pogrąża się w teoretycznych sporach dotyczących funkcjonowania instytucji²⁷. Słaba reakcja UE na wydarzenia międzynarodowe nie sprowadza się tylko do tragedii na Haiti. Zdaniem przywódcy Europejskiej Partii Ludowej PE Josepha Daule'a, jak dotąd Europa nie mówi jednym głosem wobec problemów w Iranie, Afganistanie, Jemenie, Kubie itd. Natomiast Wysoki przedstawiciel *musi być wcieleniem obecności, ambicji i tej rzeczywistości, jaką jest Unia Europejska*²⁸. Choć większość komentatorów zgadza się, że wdrożenie Traktatu z Lizbony oraz zorganizowanie unijnego korpusu dyplomatycznego musi potrwać jakiś czas, to na razie zapowiedzi traktatu o spójnej i skutecznej europejskiej polityce zagranicznej dalekie są od rzeczywistości.

Szczyt UE–USA w 2010 roku

Innym symptomem trwającej wciąż słabości UE jest decyzja Baraka Obamy o nieuczestniczeniu w szczycie UE–USA, który miał się odbyć w Madrycie w maju 2010 roku. Wobec zapowiedzi prezydenta USA szczyt został odwołany. Przyznać trzeba, że tego typu sytuacja nie najlepiej świadczy o kondycji zjednoczonej Europy. Wedle Anny Applebaum prezydent USA miał całkowicie rację rezygnując z uczestniczenia w kolejnym nudnym spotkaniu, którego jedynymi zaletami są znakomite jedzenie i ciekawa nieformalna konwersacja²⁹. Przez lata liderzy Europy debatowali nad projektem nowej konstytucji, która miała dać Unii bardziej spójny i skuteczny głos na arenie międzynarodowej. Kiedy w końcu nowy traktat został przyjęty, przywódcy państw członkowskich wybierają na prezydenta UE i szefa europejskiej dyplomacji miłych ale mało znanych polityków, pozbawionych odpowiedniego doświadcze-

²⁷ *EU struggles to fly the flag in Haiti*, EurActiv, 25 January 2010.

²⁸ *EU leaders to meet amid fresh institutional doubts*, EurActiv, 10 February 2010.

²⁹ A. Applebaum, *Obama's right to skip US-EU summit*, „Washington Post”, 3 February 2010.

nia. Zdaniem komentatorki „Washington Post”, rzeczywistymi przywódcami UE są Kanclerz Angela Merkel oraz Prezydent Francji Nicolas Sarkozy, którzy nie chcą by Unia miała wspólną politykę zagraniczną³⁰. W związku z tym, skoro liderzy Europy nie chcą mówić jednym głosem, *to dlaczego Obama miałby udawać, że słucha? Może o wiele więcej osiągnąć, dzwoniąc do Merkel, Sarkozy'ego lub premiera Wielkiej Brytanii*³¹.

Solidarność energetyczna UE

Niezwykle ważny w Traktacie z Lizbony jest zapis dotyczący zasady solidarności energetycznej UE. Jednakże problem z tym związany polega na tym, że nie sprecyzowano do końca, co to ma oznaczać w praktyce. Polscy europosłowie zdają sobie sprawę, że bez przełożenia tego sformułowania na prawnicze przepisy pozostanie ono martwe³². Aktualnie w PE toczy się debata dotycząca rozumienia „solidarności energetycznej”. Polska i inne kraje EŚiW chcą, aby ta zasada faktycznie zwiększyła ich bezpieczeństwo jako krajów najbardziej narażonych na naciski gospodarcze i polityczne ze strony dostawców gazu i ropy. Natomiast deputowani niektórych dużych państw członkowskich nie są skłonni zgodzić się na większe zmiany w polityce energetycznej. Jedni nie chcą nakładać na Brukselę dodatkowych zobowiązań, natomiast drudzy obawiają się konfliktu i ewentualnych zdrażeń z Rosją³³. W komisji spraw zagranicznych PE udało się przeforsować projekt poprawek do rozporządzenia o dostawach gazu. Przewidziane w nich zmiany zakazują np. Gazpromowi wprowadzania do umów z europejskimi odbiorcami klauzuli o zakazie odsprzedawania go innym krajom z UE. Takie klauzule uniemożliwiają pomoc dla krajów odciętych od dostaw. Zdaniem Jacka Saryusz-Wolskiego, dodatkowo łamie to zasadę wolnego rynku.

Komisja spraw zagranicznych PE zgodziła się żeby sprawy bezpieczeństwa energetycznego weszły w zakres działania szefowej unijnej dyplomacji. Niestety jednak sama Catherine Ashton przekonywała podczas przesłuchań w Parlamencie Europejskim, że energia to nie jej sprawa.

Nad odpowiednim rozporządzeniem o bezpieczeństwie dostaw gazu pracuje w Parlamencie Europejskim pięć komisji. Wedle tego dokumentu najważniejszą kwestią jest, aby Komisja była zobowiązana do działania w sytuacjach krytycznych. Oznacza to, że UE powinna ogłosić stan nadzwyczajny (nawet dla wybranych regionów), jeśli dzienne dostawy gazu spadną o 10 procent. W rozporządzeniu planowany jest również zapis, który umożliwi państwu UE swobodny dostęp do gazu przesyłanego tranzytem. Jest to o tyle ważne, gdyż obecnie Warszawa nie może liczyć na gaz od zachodnich odbiorców Gazpromu otrzymujących go z tranzytowego gazociągu do Niemiec, ponieważ rosyjski dostawca zakazuje zachodnim firmom odprzedawania tego surowca Polsce³⁴.

Propozycje nowego rozporządzenia, w którego przygotowaniu Polska miała znaczący udział, mają być głosowane podczas marcowej sesji PE w Brukseli. Od wyników tego głosowania w dużej mierze zależy, czy solidarność energetyczna w UE naprawdę stanie się rzeczywistością.

³⁰ Ibidem.

³¹ P. Zychowicz, *Applebaum o słabości Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 6 lutego 2010.

³² T. Bielecki, *Polska walczy o solidarność energetyczną Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 28 stycznia 2010.

³³ Ibidem.

³⁴ A. Kublik, *Bezpieczeństwo gazowe dla Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 27 stycznia 2010.

Zakończenie

Unia Europejska, jaka wyłania się z głównych postanowień Traktatu z Lizbony, ma być bardziej demokratyczna, skuteczna i solidarna. Rzeczywiście w dokumencie tym znalazły się sformułowania, które mogą o tym świadczyć. Problem wszak polega na tym, że słowom zawartym w Traktacie nie do końca odpowiada – przynajmniej na razie – odnosząca się do nich rzeczywistość.

Z jednej strony dzięki coraz większym kompetencjom Parlamentu Europejskiego, uprawnień parlamentów narodowych i wprowadzeniu tzw. inicjatywy obywatelskiej rośnie demokratyczna legitymizacja UE. Z drugiej jednak strony, frekwencja w ostatnich eurowyborach, coraz większa popularność skrajnych partii prawicowych, przebieg prac w Konwencji Europejskiej oraz ograniczenia w swobodzie przemieszczania się osób świadczą o tym, że praktyka UE jest jeszcze daleka od pełnego wcielania demokratycznych wartości.

Traktat z Lizbony zapowiada większą skuteczność i jednoznaczne oblicze UE na arenie międzynarodowej. Nie da się tego jednak osiągnąć przez wybór na najważniejsze stanowiska prezydenta i szefa dyplomacji UE osób bez charyzmy, doświadczenia i wizji zjednoczonej Europy.

W nowym Traktacie znalazł się zapis dotyczący solidarności energetycznej. Wszakże w pracach Parlamentu Europejskiego, mających nadać tym słowom praktyczne znaczenie, pojawia się coraz więcej trudności.

Summary

The Treaty of Lisbon, which became effective on December 1 2009, provides for the transformation of the European Union into a more democratic, efficient and united community. This paper attempts to assess to what extent its provisions are reflected in the current reality of a united Europe.

On the one hand, democratic legitimization of the EU is growing as a result of increasing competencies of the European Parliament, the rights of national parliaments, and so-called citizens' initiatives. However, the turnout in the last European elections, the increasing popularity of extremist right-wing parties, the work of the European Convention and restrictions imposed on the free movement of persons show that EU practice is far from the complete implementation of democratic values.

Secondly, the Lisbon Treaty provides for higher EU efficiency in the international arena. This cannot be achieved, though, by electing people devoid of charisma, experience and a vision of a united Europe to the highest positions, such as EU president or chief of diplomacy.

Last but not least, the new treaty provides for energy solidarity. Yet the work of the European Parliament, which is expected to translate these words into practice, is burdened by an increasing number of doubts and difficulties.

